

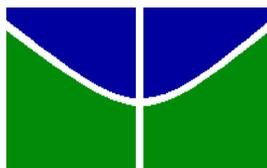
Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação
Projeto e Planejamento - Projeto e Planejamento Urbano e Regional

**A GESTÃO PÚBLICA DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO DF:
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS OUTORGAS
URBANÍSTICAS**

HENRIQUE SOARES RABELO ADRIANO

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Brasília – DF
Junho -2018



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação
Projeto e Planejamento - Projeto e Planejamento Urbano e Regional

**A GESTÃO PÚBLICA DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO DF:
UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS OUTORGAS
URBANÍSTICAS**

HENRIQUE SOARES RABELO ADRIANO

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília; área de concentração, Projeto e Planejamento; linha de pesquisa, Projeto e Planejamento Urbano e Regional; como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg.

Brasília – DF
Julho -2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Adriano, Henrique Soares Rabelo; **A gestão pública da valorização da terra no DF: uma análise a partir das Outorgas Urbanísticas.**

Dissertação (Mestrado em Projeto e Planejamento Urbano)
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília.

HENRIQUE SOARES RABELO ADRIANO

Defesa de Dissertação de Mestrado apresentada à seguinte Banca Examinadora:

Brasília, ____ / ____ / 2018

Prof. Dr. Benny Schvarsberg
Orientador – PPG-FAU/UnB

Prof. Dr. Rômulo José da Costa Ribeiro
Membro titular – PPG-FAU/UnB

Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos
Membro titular – GEA/UnB

Prof. Dr. Sérgio Ulisses Silva Jatobá
Membro suplente – SEGETH

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio incondicional. Sem eles essa empreitada não seria possível.

Ao Prof. Dr. Benny Schvarsberg, pela confiança depositada nesse trabalho e pela absoluta generosidade em sua orientação.

À CAPES, pelo vital auxílio financeiro durante a fase inicial da pesquisa.

À Universidade de Brasília, instituição a qual devo minha formação, em suas múltiplas acepções.

Aos competentes técnicos da SEGETH, pelo conhecimento compartilhado no convívio profissional, em especial, aos colegas da Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano, que colaboraram de maneira direta no desenvolvimento da pesquisa. Aos servidores da Unidade Gestora de Fundos e da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento, pela solicitude no provimento dos dados empíricos.

RESUMO

A pesquisa analisa a aplicação dos instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) no Distrito Federal (DF), tendo como objetivo geral traçar o perfil da gestão da valorização da terra que subjaz essa aplicação. A abordagem de referencial marxista sobre a renda fundiária urbana constitui a fundamentação teórica do trabalho. Esse aporte situa a questão fundiária nas disputas pela apropriação do valor na sociedade capitalista, evidencia a natureza coletiva da valorização da terra urbana e o papel do Estado nesse fenômeno. Complementa o arcabouço teórico-conceitual a noção de gestão social da valorização da terra, que ressalta a importância da participação social e da redistribuição dos recursos nas políticas que incidem sobre a terra urbana. Esse referencial consolida as bases para a análise da aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF. Além dos instrumentos, a delimitação do escopo da pesquisa abrange o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (FUNDURB), instância que recebe e distribui as contrapartidas arrecadadas. A análise obedece aos seguintes procedimentos metodológicos: (1) o exame da trajetória legislativa das Outorgas e do FUNDURB; (2) a análise da incidência das Outorgas sobre as rendas da terra; e (3) a análise da gestão dos recursos arrecadados. Os resultados demonstram que a aplicação dos instrumentos se caracteriza, por um lado, pela captura dispersa e superficial das rendas da terra e, por outro, pela distribuição restrita e concentradora dos recursos. Em relação à captura, as normas de uso e ocupação do solo promovem uma incidência desigual dos instrumentos sobre os diferentes terrenos. No que se refere especificamente à ODIR, inadequações no método de cálculo da contrapartida contribuem para a debilidade da recuperação da valorização. Esses aspectos afetam decisivamente o potencial dos instrumentos em promover a regulação do mercado de terras e o fortalecimento das finanças públicas. Por outro lado, a gestão dos recursos arrecadados é caracterizada por um controle social restrito, pela baixa execução dos recursos e pela distribuição regressiva no território dos investimentos em obras. Conclui-se que a aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF, apesar das potencialidades redistributivas dos instrumentos, reproduz a lógica concentradora que é característica da livre operação do mercado de terras, alimentando as vicissitudes da urbanização precária e profundamente desigual da cidade.

Palavras-chave: renda da terra urbana; gestão pública da valorização da terra; Outorgas Urbanísticas.

ABSTRAT

The research analyses the application of the urban instruments of Development Concessions for Additional Building Rights (ODIR) and of Development Concessions for Change of Land Use (ONALT) in the Federal District, with the general objective of outlining the profile of land management that underlies this application. The Marxist approach on urban land rent constitutes the theoretical basis of work. This approach places the land issue among value appropriation disputes in capitalist society, reveals the collective nature of urban land valorisation and the role of the State in this phenomenon. The notion of land value social management, which emphasizes the importance of social participation and of redistribution of the resources in land policies, complements the theoretical-conceptual framework. This background consolidates the foundations for the analysis of Development Concessions application in the Federal District. Beyond the instruments, the research scope encompasses the Federal District Urban Development Fund (FUNDURB), which receives and distributes the counterparts collected. The analysis follows the subsequent methodological procedures: (1) the examination of the Development Concessions and the FUNDURB legislative trajectory; (2) the analysis of the instruments incidence on land rent; and (3) the analysis of collected resources management. The results show that the instruments application is characterized, on the one hand, by dispersed and superficial capture of land rents and, on the other hand, by restricted and concentrated distribution of the resources. In relation to rent capture, the rules and regulations on land use and development promote an unequal incidence of the instruments on the different plots. Specifically with regard to ODIR, inadequacies in the counterpart calculation method contribute to the weakness of land value recovery. These aspects decisively affect the instruments potential to promote land market regulation and public finances strengthening. On the other hand, the collected resources management is characterized by a restricted social control, by low execution of the resources and by the regressive distribution over the territory of public works investments. It is concluded that the Development Concessions application in the Federal District, despite the instruments redistributive potential, reproduces the concentration logic that is typical of land market free operation, fueling the vicissitudes of the precarious and deeply unequal city urbanization.

Key words: urban land rent; land value public management; Urban Development Concessions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Os círculos virtuosos da gestão da terra.....	65
Figura 2. Os círculos viciosos da gestão da terra.	67
Figura 3. A incidência da recuperação das mais-valias urbanas nos componentes do preço da terra.	72
Figura 4. Ilustração do conceito de solo criado.	76
Figura 5. Abrangência das estratégias de regularização do PDOT 2009/2012.	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Renda e edificabilidade econômica em terrenos com diferentes preços do espaço construído	40
Gráfico 2. Renda e preço unitário do espaço construído para três técnicas construtivas de intensidade diversa.....	42
Gráfico 3. Renda Absoluta Urbana e escassez de terra urbanizável – formação dos preços do espaço construído.....	43
Gráfico 4. Imbricação competitiva entre as rendas secundárias	46
Gráfico 5. Esquema de imbricação aditiva e competitiva entre as rendas.	47
Gráfico 6. Esquema de imbricação aditiva e competitiva entre as rendas.	48
Gráfico 7. Efeito de uma alteração na regulamentação de usos da terra.	59
Gráfico 8. Efeito do coeficiente de aproveitamento sobre o preço da terra em um lote individual.....	60
Gráfico 9. Coeficiente de aproveitamento e preço da terra em termos agregados.....	61
Gráfico 10. Impacto de longo prazo do imposto sobre a renda urbana na presença de rendas secundárias e absolutas.	63
Gráfico 11. Coeficiente de variação dos valores do CA básico no PDOT 2009/2012 e na proposta de projeto da LUOS.....	102
Gráfico 12. Arrecadação do FUNDURB (2009 a fev. de 2018).	117
Gráfico 13. Destinação dos recursos do FUNDURB por categoria (2009 a fev. de 2018).	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas e do FUNDURB no DF.	133
Quadro 2. Índice de Ajuste da ODIR conforme proposta de projeto da LUOS.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Demanda de capital para a construção em três técnicas construtivas distintas	37
Tabela 2. Formação de rendas em altíssima, alta e baixa densidade com preços baixos do espaço construído.	38
Tabela 3. Formação de rendas em altíssima, alta e baixa densidade com preços muito altos do espaço construído.	38
Tabela 4. Preços do solo, densidades construtivas e intensidade de capital ante preços do espaço construído de diferentes magnitudes.	39
Tabela 5. Valor mediano do m ² dos imóveis transacionados conforme dados do ITBI – regiões mais valorizadas.	82
Tabela 6. Valor mediano do m ² dos imóveis transacionados conforme dados do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – regiões menos valorizadas.	82
Tabela 7. Composição da receita tributária nos municípios e mesma composição analisada para o DF	86
Tabela 8. Valores cobrados com ODIR no DF – jan. de 2016 a fev. de 2018.	104
Tabela 9. Efeito do coeficiente de aproveitamento sobre o preço da terra.	108
Tabela 10. Simulação de cobrança da ODIR para diferentes coeficientes de aproveitamento básico.	112
Tabela 11. Simulação de cobrança da ODIR para diferentes coeficientes de aproveitamento básico.	112
Tabela 12. Simulação de cobrança da ODIR sem o CA básico no denominador.	112
Tabela 13. Arrecadação do FUNDURB (2009 a fev. de 2018).	112
Tabela 14. Despesa autorizada do FUNDURB (2009 a fev. de 2018).	112
Tabela 15. Recursos empenhados e liquidados (2009 a fev. de 2018).	112
Tabela 16. Recursos empenhados e liquidados (2009 a fev. de 2018).	112
Tabela 17. Recursos empenhados/descentralizados por destinação (2009 a fev. de 2018)	112
Tabela 18. Distribuição dos recursos destinados a obras e projetos por RA (2009 a fev. de 2018).	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

ANP – Agência Nacional de Petróleo

ARINE - Áreas De Regularização de Interesse Específico

ARIS - Áreas de Regularização de Interesse Social

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal

COLIC - Coordenação de Licenciamento e Monitoramento

CONPLAN - Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

COPRESB - Coordenação de Preservação

CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

CUB – Conjunto Urbanístico de Brasília

DF - Distrito Federal

EPVT - Estudo Prévio de Viabilidade Técnica

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas

FUNDURB - Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal

IRRF - Imposto de Renda Retido em Fonte

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

NGB – Norma de Gabarito

NBR - Normas Brasileiras Registradas

ODIR - Outorga Onerosa do Direito de Construir

ONALT - Outorga Onerosa de Alteração de Uso

PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PDL - Plano Diretor Local

PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PPCUB - Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília

RA – Regiões Administrativas

SEGETH - Secretaria de Gestão do Território e Habitação do DF

SEDUMA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SIGGO - Sistema Integrado de Gestão Governamental

SISPLAN - Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

SITURB - Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF

TERRACAP - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

TGRT - Teoria Geral da Renda da Terra

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 METODOLOGIA DE PESQUISA	10
1.1 Objetivos.....	11
1.2 Procedimentos metodológicos	11
1.3 Estrutura da dissertação	13
2 A RENDA DA TERRA COMO CATEGORIA ANALÍTICA DA PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA	15
2.1 Noções gerais sobre a renda da terra em Marx	19
2.2 As particularidades da renda da terra urbana.....	23
2.2.1 A articulação complexa da terra urbana	24
2.2.2 Do valor de uso ao valor de troca: os efeitos úteis de aglomeração	30
2.3 As categorias da renda da terra urbana	34
2.3.1 As rendas urbanas primárias.....	36
2.3.2 As rendas urbanas secundárias	43
2.3.3 Imbricação das rendas urbanas e capitalização da renda total urbana.....	45
3 O MERCADO DE TERRAS URBANAS E A GESTÃO PÚBLICA	49
3.1 Os movimentos dos preços da terra urbana	49
3.2 As modalidades da gestão estatal sobre a terra urbana	57
3.2.1 A regulação dos usos e dos potenciais construtivos	57
3.2.2 A tributação sobre a terra urbana.....	61
3.2.3 Instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas.....	69
3.2.4 Ampliando o conceito: a gestão social da valorização da terra.....	73
4 A APLICAÇÃO DAS OUTORGAS URBANÍSTICAS NO DF.....	75
4.1 Fundamentos jurídicos: o solo criado e o Estatuto da Cidade	75
4.2 Os círculos viciosos da gestão da terra no DF	80
4.3 Regulamentação distrital.....	87
4.3.1 Legislação específica ODIR e os impactos das alterações	90
4.3.2 Legislação específica da ONALT.....	93
4.3.3 Legislação específica do FUNDURB	96
4.4 A débil incidência sobre as rendas da terra.....	98

4.4.1	Coeficiente de aproveitamento básico variável e seu impacto sobre a ODIR	100
4.4.2	As normas de uso e a discricionariedade na aplicação da ONALT.....	106
4.4.3	Métodos de cálculo da contrapartida: um peso duas medidas.....	110
4.5	A distribuição restrita e regressiva dos recursos arrecadados.....	115
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA	130
	ANEXO A. Quadro 1. Cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas e do FUNDURB no DF.....	134
	ANEXO B. Quadro 2. Índice de Ajuste da ODIR conforme proposta de projeto da LUOS.....	136
	ANEXO C. Quadro 3. Usos passíveis de aplicação de ONALT nos PDL.....	137
	ANEXO D. Mapa 1. Terrenos com potencial construtivo outorgável no DF conforme PDOT 2009/2012 e normas vigentes.....	138
	ANEXO E. Mapa 2. Aplicação da ODIR por RA – 2016 a fev. 2018	139
	ANEXO F. Mapa 3. Aplicação da ONALT por RA – 2015 a fev. 2018.....	140
	ANEXO G. Mapa 4. Aplicação da ODIR e ONALT por RA – 2016 a fev. 2018	141
	ANEXO H. Mapa 5. Distribuição dos recursos do FUNDURB destinados a obras por RA – 2009 a fev. 2018.....	142

INTRODUÇÃO

O Distrito Federal (DF) está entre as Unidades da Federação que apresentam os maiores níveis de desigualdade de renda no Brasil¹. O espaço urbano é a manifestação concreta dessa desigualdade e marca, de forma profunda e explícita, a divisão entre o lugar reservado à população de maiores rendimentos e o lugar relegado à população pobre. O primeiro se caracteriza pela acessibilidade privilegiada aos valores de uso providos pela cidade e pela qualidade dos espaços públicos; o segundo é o espaço marginal, distante do trabalho, carente de serviços e equipamentos e alheio às qualidades urbanas do Plano Piloto de Lucio Costa.

O valor da terra é o mecanismo econômico que opera a segregação socioespacial. Os altos preços da propriedade territorial praticados nas regiões centrais da cidade garantem a diferenciação social das classes mais abastadas, uma vez que são incompatíveis aos rendimentos da maioria da população. Essa valorização é promovida pelos agentes que estão aptos à apropriação das rendas da terra, dentre os quais o próprio Estado que, no caso específico do DF, é detentor de um considerável estoque fundiário. A gestão desse patrimônio se caracteriza, historicamente, pela máxima rentabilização na transferência das terras ao setor privado. Configura-se um aparente paradoxo: não obstante a propriedade pública de vastas extensões do território, os preços imobiliários praticados na capital estão entre os mais elevados do país².

Ao mesmo tempo em que induz o rentismo fundiário, o governo local lança mão de instrumentos urbanísticos que incidem sobre os incrementos nos preços da terra: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR), regulamentada por lei específica em 1996³; e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT), cuja regulamentação data do ano 2000⁴. Atuam, respectivamente, na recuperação das rendas vinculadas ao potencial construtivo e das rendas relativas às alterações de uso ou atividade urbana, e

¹ Segundo dados de 2017 do IBGE, o Distrito Federal apresentou o segundo maior valor para o Índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, a preços médios do ano, dentre as Unidades da Federação. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/dfeaf40d4002b0dc82313d93f9003b32.pdf. Acesso em: 02/06/2018

² Conforme índice FipeZap de preços anunciados. Dados de abril de 2018. Disponíveis em: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2018/05/fipezap-201804-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 01/06/2018

³ Lei nº 1.170/1996.

⁴ Lei Complementar nº 294/2000.

se fundamentam no princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização⁵. Tendo em vista esse fundamento, e diante do cenário urbano profundamente desigual do DF, a aplicação desses instrumentos não é apenas pertinente, mas, antes de tudo, um dever do poder público. Da mesma forma, justifica-se a relevância da investigação científica sobre o tema, reforçada diante das discussões em torno da proposta de projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo do DF – LUOS⁶, instrumento normativo que estabelece os critérios e os parâmetros de uso e ocupação do solo, os quais afetam diretamente o funcionamento dos instrumentos.

Desse modo, compõe o objeto de pesquisa os instrumentos das Outorgas Urbanísticas no DF, abordados segundo as contradições que definem a questão fundiária local e a partir da seguinte indagação: qual o perfil da gestão da valorização da terra que subjaz a aplicação desses instrumentos? A hipótese a essa questão sustenta que as Outorgas são regulamentadas e aplicadas como instrumentos arrecadatários, desvinculados de estratégias bem delineadas de planejamento e gestão urbana. A captura das rendas que promovem é restrita, os recursos arrecadados não são objeto de controle por parte da sociedade e sua redistribuição é deficiente na promoção da justiça social.

A aproximação ao tema tem enfoque nos fundamentos econômicos da gestão estatal sobre a terra urbana, e recorre à renda fundiária de referencial marxista como categoria analítica básica. Esse aporte, embora não muito recorrente às análises sobre o tema, fundamentadas, geralmente, no conceito de mais-valias urbanas, demonstra relevância ao explorar o conteúdo econômico e social da formação dos preços, relacionando o objeto de pesquisa à dinâmica de funcionamento geral da economia capitalista. Esse referencial teórico sustenta uma análise empírica abrangente e busca, dessa forma, abarcar a complexidade do objeto, incluindo dados referentes à regulamentação e aplicação dos instrumentos, como também, os registros da distribuição dos recursos arrecadados.

⁵ Estatuto da Cidade, art.2º, inciso IX.

⁶ Enviada à Câmara Legislativa do DF – CLDF em 2017. Minuta do Projeto de Lei disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/minuta_plc_luos.pdf. Acesso em: 30/05/2018.

1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Tendo em vista o estabelecimento dos métodos e técnicas de análise pertinentes ao problema de pesquisa, é fundamental a caracterização da estratégia metodológica quanto à sua abordagem, seus objetivos e seus procedimentos.

Quanto à abordagem, a pesquisa é quali-quantitativa, pautada pela integração dos métodos de abordagem, o que permite uma ideia mais ampla e inteligível da complexidade do problema⁷.

No que tange aos objetivos, a pesquisa é exploratória, tendo como propósito fundamental “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 1991, p.45). Diante da complexidade do tema, a pesquisa demanda uma flexibilidade na definição de seus métodos.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa é bibliográfica, documental e de levantamento (GIL, 1991). O viés bibliográfico e o documental envolvem a consulta a fontes secundárias. Enquanto o primeiro abarca o exame de livros, artigos científicos, periódicos, teses e dissertações, o segundo compreende a consulta a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, tais quais documentos técnicos e relatórios (GIL, 1991). Já a dimensão de levantamento do trabalho consiste na coleta de dados cadastrais para a elaboração de mapas, tabelas e gráficos.

O recorte temporal da análise tem início em 2009, ano em que o Fundo de Desenvolvimento do DF – FUNDURB começa a operar, e se estende até fevereiro de 2018, última consulta aos registros de aplicação das Outorgas. Cabe salientar que a análise da trajetória legislativa dos instrumentos remonta ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 1992⁸, primeiro plano a dispor sobre a ODIR, e se estende até 2017, ano em que a proposta de projeto da LUOS, que dispõe sobre os instrumentos, é encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.

⁷ Segundo Goldenberg “A premissa básica da integração repousa na ideia de que os limites de um método poderão ser contrabalançados pelo alcance de outro. Os métodos qualitativos e quantitativos, nesta perspectiva, deixam de ser percebidos como opostos para serem vistos como complementares” (GOLDENBERG, 1997, p.63).

⁸ Lei nº 353/1992.

1.1 Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral traçar o perfil da gestão da valorização da terra que subjaz a aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF. São objetivos específicos:

- a) Explorar a abordagem de referencial marxista sobre a renda fundiária urbana, entendendo a formação dos preços da terra sob a ótica do valor-trabalho,
- b) Compreender os determinantes econômicos do mercado fundiário urbano e as principais modalidades da intervenção estatal nesse âmbito;
- c) Analisar a regulamentação e aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF, a partir da trajetória legislativa dos instrumentos, de sua incidência sobre as rendas e da gestão dos recursos arrecadados (FUNDURB).

1.2 Procedimentos metodológicos

A sequência de técnicas e procedimentos se divide em três etapas. São elas:

1. Levantamento da trajetória das Outorgas Urbanísticas na legislação do DF

Aborda as alterações no entendimento jurídico ao longo dos anos. As fontes consultadas são (1) os PDOT de 1992⁹, 1997¹⁰ e 2009/2012¹¹; (2) os Planos Diretores Locais (PDL); (3) a proposta do Projeto de Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo (LUOS); e (4) as leis específicas e decretos regulamentadores da ODIR, da ONALT e do FUNDURB. Essa etapa tem como produto um quadro com a cronologia legislativa dos instrumentos.

2. Análise da incidência das Outorgas Urbanísticas sobre as rendas

a. Incidência a partir das normas de uso e ocupação do solo

Em relação à ODIR, são utilizadas informações das bases de dados georreferenciados da LUOS¹² e do PPCUB¹³. Calcula-se a dispersão dos valores dos coeficientes de aproveitamento (CA) básicos definidos no PDOT 2009/2012¹⁴ e nas normas vigentes, comparando os resultados com aqueles apresentados pelos parâmetros

⁹ Lei Distrital nº 353/1992.

¹⁰ Lei Complementar nº 17.

¹¹ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

¹² Base utilizada na 3ª audiência pública de aprovação da proposta de Projeto de Lei, que possui os parâmetros de uso e ocupação vigentes e os pretendidos pela nova lei. Cedida pela Subsecretaria de Gestão do Território da SEGETH.

¹³ Obtida junto à Coordenação de Preservação da SEGETH.

¹⁴ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

definidos na LUOS. Em um segundo momento, utilizando ferramentas de geoprocessamento, um mapa é produzido com a distribuição do potencial construtivo outorgável conforme a norma vigente, apontando as áreas passíveis de aplicação da ODIR. Esses dados são comparados aos registros com os valores cobrados da ODIR entre 2016 e fevereiro de 2018, cedidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento (COLIC) da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH. Esses registros são sistematizados em uma tabela, agregando os valores por Região Administrativa (RA), e traduzidos em um mapa.

No que se refere à ONALT, realiza-se um levantamento dos usos passíveis de aplicação descritos nos PDL, organizados em um quadro. Também a partir dos registros da COLIC, as informações com os valores cobrados pelo instrumento, entre 2015 e fevereiro de 2018, são sistematizadas em uma tabela, por RA, e compõe um mapa de valores cobrados.

Por fim, os valores cobrados de ODIR e ONALT são somados, para a produção de um mapa com o total do valor cobrado por RA, no período de 2016 a fevereiro de 2018.

b. Incidência a partir dos métodos de cálculo da contrapartida

No que se refere à ODIR, essa etapa envolve a avaliação da fórmula de cálculo definida na Lei Complementar nº 902/2015. Essa avaliação inclui os seguintes aspectos: a utilização da pauta de valores imobiliários do IPTU como referência para o valor do imóvel, os efeitos do índice de ajuste “y”, e a presença do valor do coeficiente de aproveitamento básico no denominador da fórmula. Para compreender as implicações desse último aspecto, são realizadas simulações do cálculo da contrapartida em diferentes circunstâncias, com a produção de tabelas. Sobre a ONALT, essa etapa abarca a análise do laudo de avaliação imobiliária como método de cálculo da contrapartida.

3. Análise da gestão dos recursos arrecadados

A terceira etapa dos procedimentos metodológicos envolve o levantamento dos recursos arrecadados com a aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF, por meio de dados cedidos pela Secretaria de Fazenda do DF – SEFAZ, com a arrecadação por ano e por instrumento, no período de 2009 a fevereiro de 2018, sistematizada em uma tabela.

Uma segunda fonte de informações são os dados da execução orçamentária e financeira do FUNDURB, provenientes do Sistema Integrado de Gestão Governamental

do DF – SIGGO, que reúne toda a movimentação financeira, orçamentária, patrimonial e contábil do Governo do DF. Esses dados foram cedidos pela Unidade Gestora de Fundos da SEGETH e abarcam o período de 2009, ano do início da operação do fundo, até fevereiro de 2018. Eles detalham a operação do fundo e incluem: o orçamento autorizado por lei, a descentralização de recursos para outros órgãos, os bloqueios, as despesas autorizadas e os valores empenhados e liquidados. Essas informações são sistematizadas em tabelas e em um gráfico. Os recursos descentralizados e empenhados, que representam o montante das receitas efetivamente utilizadas, são classificados conforme a descrição dos processos financiados no Diário Oficial do DF – DODF. O universo desse levantamento incluiu trezentos e oitenta processos.

As categorias dessa classificação são as seguintes: (1) execução de obras, incluindo a implantação de equipamentos comunitários, obras de urbanização e a revitalização de edificações; (2) fortalecimento institucional da SEGETH, que abrange a modernização dos sistemas de informação, a aquisição de equipamentos, gastos com as instalações do edifício da Secretaria e a capacitação de servidores; (3) contratação de assessoria técnica, de empresas especializadas em levantamentos topográficos, consultorias jurídicas e urbanísticas, organização de concursos públicos, metodologia de processos participativos, etc.; (4) concurso de projeto; (5) projetos urbanísticos; (6) prestação de serviços gerais, o que inclui serviços gráficos e de áudio; e (7) a realização de eventos. Uma tabela e um gráfico reúnem a proporção de recursos empregados em cada uma dessas destinações.

Dentre essas finalidades, os recursos aplicados na execução de obras são detalhados, com o objetivo de identificar as RA de destino. Essa informação é extraída das Resoluções do Conselho de Administração do FUNDURB e das publicações do DODF. Uma tabela sistematiza os valores por RA e um mapa ilustra graficamente essa distribuição.

1.3 Estrutura da dissertação

Nesse primeiro capítulo apresenta-se a metodologia da pesquisa, advinda da necessidade objetiva de explicar o caminho metodológico que proporciona uma reflexão sistemática e crítica nas interações dialógicas com os diversos elementos constituintes do fenômeno em estudo. Também nele, são descritos os objetos que nortearam a investigação e os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa.

O segundo capítulo aborda o referencial teórico do trabalho, introduzindo sua categoria analítica, a renda da terra urbana marxista. Primeiramente, situa essa formulação dentre as principais concepções teóricas que abordam a formação dos preços da terra urbana. Em seguida, expõe os pressupostos da Teoria Geral da Renda da Terra (TGRT) de Marx e as particularidades de sua aplicação ao contexto urbano, explorando conceitos desenvolvidos por Topalov (1984) e Jaramillo (2010). Por fim, são descritas as categorias da renda da terra urbana, formuladas por este último autor, e que constituem o eixo norteador das análises subsequentes.

O capítulo seguinte explora as dinâmicas do mercado fundiário urbano, introduzindo novos determinantes que atuam sobre a transformação da renda em preço. A partir da abordagem de Jaramillo (2010), os movimentos dos preços da terra são estratificados em diferentes níveis, caracterizados, cada qual, por um papel específico desempenhado pelo Estado. A gestão pública sobre as terras compreende um desses papéis, sendo tratada em três modalidades: a regulação de usos e potenciais construtivos, a tributação e a recuperação de mais-valias urbanas. Por fim, apresenta-se o conceito de gestão social da valorização da terra, transversal a todas essas modalidades, e que destaca a importância da participação social e da redistribuição da renda nas políticas fundiárias.

O quarto capítulo contempla a análise da aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF, sob a perspectiva da gestão social. Precede o exame dos dados uma breve síntese sobre os fundamentos jurídicos desses instrumentos no Brasil, desde as primeiras discussões sobre o conceito do Solo Criado até sua regulamentação no Estatuto da Cidade (2001). A questão fundiária no DF é abordada conforme o *conceito de círculos viciosos da gestão da terra*, desenvolvido por Scheringer e Smolka (2005) em seu estudo sobre o mercado de terras na América Latina. Essa contextualização consolida as bases para o exame dos dados empíricos da pesquisa, dividido em três partes: o exame da legislação das Outorgas e do FUNDURB, a avaliação da incidência dos instrumentos sobre a renda da terra e a análise da gestão dos recursos arrecadados.

Por fim, as considerações finais consolidam os achados do trabalho e sintetizam a resposta ao problema de pesquisa.

2 A RENDA DA TERRA COMO CATEGÓRIA ANALÍTICA DA PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA

A análise das práticas de planejamento dedicadas à gestão pública da valorização da terra deve partir de uma questão primordial, a propriedade territorial e seu valor na sociedade capitalista. As concepções teóricas que tratam sobre o tema apontam determinantes fundamentalmente distintos, que incidem de maneira igualmente diversa no desenho das estratégias de atuação do Estado frente às questões relacionadas a esse tema. Dentre essas concepções, destacam-se quatro vertentes: 1) os modelos descritivos naturalistas derivados da ecologia urbana; 2) os modelos teóricos racionais da economia neoclássica; 3) os estudos de referencial marxista sobre a renda da terra urbana; e 4) a abordagem de corte Pós-keynesiano de Abramo (2007).

Os modelos descritivos naturalistas surgem na Escola de Chicago, no âmbito das teorias descritivas do uso da terra urbana¹⁵, e marcam profundamente o desenvolvimento da geografia urbana. Esses esquemas teóricos buscam identificar regularidades em matéria de localização, associando as características naturais intrínsecas do espaço à sua produção. O fato social é naturalizado, e o preço da terra é considerado como o operador que assegura a permanência da diferenciação das zonas da cidade. Derivam desses mesmos pressupostos naturalizantes, os estudos econométricos dos fatores de uso da terra¹⁶, constituídos a partir de um universo de variáveis homogeneizadas mediante seu caráter quantificável, e nos quais as correlações observadas são interpretadas em termos de causalidade. Ao mesmo tempo em que as relações sociais são evocadas em sua heterogeneidade, são equalizadas através de sua quantificação e do estabelecimento de uma relação com o preço da terra (TOPALOV, 1984). Aqui também os processos sociais são naturalizados, atribuindo um preço a cada característica de uma localização, tendo a utilidade como referência.

A partir dos anos de 1960, são elaborados, nos Estados Unidos, os modelos teóricos racionais da economia neoclássica¹⁷, que abordavam o crescimento urbano e incluíam, como um de seus elementos, uma descrição formalizada do mercado de terras.

¹⁵ Topalov (1984) cita dois modelos: o modelo das zonas concêntricas de E. W. Burgess (1925, 1929) e o modelo dos setores de H. Hoyt (1939).

¹⁶ Em relação a esse segundo grupo, Topalov cita os estudos de J.J. Granelle (1970).

¹⁷ Topalov cita os modelos de L. Wingo (1961), W. Alonso (1964) e R. F. Muth (1969). Para um exame completo e rigoroso desses modelos ver Abramo (2001).

Nesses esquemas, que, segundo Topalov (1984), também têm raízes nos postulados gerais do determinismo ecológico, a diferenciação do espaço construído e da escala de preços da terra nas cidades resulta da concorrência dos demandantes por terra, concebidos enquanto agentes racionais que definem suas escolhas de localização a partir de um *trade off* entre acessibilidade ao centro e quantidade de espaço. Os agentes são assumidos como sujeitos econômicos, em sua relação com o capital, igualmente munidos de informações sobre o funcionamento dos mercados e capazes de antecipar conjunturas. A representação do espaço urbano é homogênea, considerada exclusivamente a partir da distância ao centro. O custo de deslocamento a esse centro se converte no determinante inversamente proporcional do preço da terra, calculado por meio de uma conversão do tempo despendido no deslocamento casa/trabalho em um preço que tem como referencial o preço do tempo de trabalho. Topalov (1984) sintetiza de maneira precisa o fundamento epistemológico desses modelos:

É a redução dos espaços-tempos concretos a uma dupla abstração: a do espaço à distância-tempo e a do tempo ao preço do trabalho [...] a forma valor e o preço que se impõe aos bens produzidos desde o momento em que dominam as relações mercantis se impõe também à força de trabalho desde o momento em que dominam as relações de produção capitalista (TOPALOV, 1984, p.185).

Segundo Jaramillo (2010), esse entendimento assume pretensões de cientificidade no urbanismo pós-moderno que, em reação ao planejamento modernista, tido como totalitário e tecnocrático, renuncia a toda a visão de conjunto da cidade e propõe como ação privilegiada as operações pontuais e artísticas, relegando ao mercado a garantia da efetividade e da equidade das formações urbanas (JARAMILLO, 2010). A síntese a qual conduz esse pensamento propõe que os usos e preços da terra que se estabelecem pela operação espontânea do mercado tendem a uma ordem e a um equilíbrio estáveis e eficientes, tanto em termos de equidade social como de eficiência técnica. Essa noção, que assumiu o protagonismo ideológico no debate sobre o planejamento urbano nas últimas décadas, atribui as tensões e os resultados indesejáveis da urbanização às dificuldades de operação do mercado e supõe como missão do Estado precisamente promover e facilitar essa operação.

A terceira vertente teórica se refere aos estudos de referencial marxista sobre a renda da terra urbana. A partir da década de 1970, a propriedade da terra nas cidades emerge como objeto específico de análise dentro da tradição marxista, na esteira de uma

renovada produção sobre a urbanização capitalista, com destaque para os autores franceses ligados ao *Centre de Sociologie Urbaine* da Universidade de Paris¹⁸. Os trabalhos desses autores surgem no contexto de uma França que se urbanizava de maneira acelerada e que convivia com um novo tipo de crise urbana, caracterizada pelo papel hegemônico dos grupos imobiliários e pela proliferação de novos movimentos sociais urbanos (GAVIRA, 1984). Essa crise colocou um desafio à capacidade de planejamento do Estado e gerou uma demanda por pesquisas que explorassem o comportamento real dos novos agentes urbanos. A essa conjuntura de crise urbana se somam os acontecimentos de maio de 1968 e a renovação do marxismo promovida pelos textos de Louis Althusser e Nico Poulantzas, e pelos estudos do Partido Comunista Francês sobre o capital monopolista de Estado (GAVIRA, 1984).

As análises sobre a urbanização capitalista empreendidas pela sociologia francesa incluem os trabalhos que têm como objeto a renda da terra urbana. Jaramillo (2010) cita as obras de Alquier (1970), Arango (1975), Edel (1975) e Lojkine (1970) como integrantes de uma etapa inicial dessa produção, caracterizada por uma abordagem literal dos instrumentos da tradição marxista prévia. Uma segunda etapa se conforma com os trabalhos de Lipietz (1974) e Topalov (1973, 1984), produzidos a partir de um considerável desenvolvimento do pensamento marxista sobre a urbanização capitalista em geral e marcados pelo exame mais detalhado das experiências concretas de desenvolvimento da propriedade territorial (JARAMILLO, 2010). A obra *Ganacias y Rentas Urbanas*, de Topalov (1984), é destacada por Jaramillo (2010), e remetida a uma terceira etapa do conjunto dessas formulações, na qual o autor também situa seu próprio livro, *Hacia una teoria de la renta del suelo urbano* (2010).

Embora esses autores apresentem diferenças importantes em suas formulações, compartilham dos mesmos princípios da teoria do valor-trabalho e utilizam a renda como categoria analítica básica para explicar a formação dos preços da terra urbana. Essa categoria determina as condições de acumulação do capital no espaço e se define na relação social de disputa entre os agentes pela apropriação do valor. Esses agentes são considerados em sua heterogeneidade, com interesses nem sempre convergentes e disparidades de poder, e seu comportamento não parte de uma lógica individual, mas são decisivas pautas coletivas e práticas de classe. Ao contrário das demais vertentes, os

¹⁸ Gavira (1984) destaca os seguintes autores: Lipietz, Magri, Pincon, Préteceille, Godard, Ascher, Freyssenet, Coing, Duclos, Castells, Cornu, Lojkine e Topalov.

agentes que promovem a construção do espaço assumem um peso significativo nas determinações da configuração espacial.

Nos trabalhos dessa tradição teórica o espaço é representado como um conjunto complexo de valores de uso e a acessibilidade a esse conjunto é o que determina e modula a geração das rendas urbanas. Essas dinâmicas geradoras da renda definem uma operação imperfeita do mercado de terras e têm impacto decisivo na divisão técnica e social do espaço. Embora o tema da política urbana não seja contemplado em muitas das abordagens dessa vertente, suas conclusões teóricas têm fundamentado a concepção de um Estado interventor nas dinâmicas do mercado de terras, promotor de práticas redistributivas pautadas na gestão social dos recursos aferidos com a tributação sobre a terra.

Por fim, merece menção dentre os aportes sobre a formação dos preços da terra a abordagem que Abramo (2007) desenvolve em seu livro *A cidade caleidoscópica*. O título da obra faz alusão à ordem urbana caleidoscópica produzida pelo movimento de ordem-desordem espacial característico da coordenação operada pelo mercado. Essa coordenação é feita pela emergência daquilo que o autor denomina *convenção urbana*, crença compartilhada quanto à configuração de externalidades de vizinhança e que permite a convergência dos atores do mercado da localização. O autor utiliza as noções schumpeterianas de *inovação* e *destruição criativa* para caracterizar a interferência dos incorporadores diante dessas convenções, tentando constantemente subvertê-las em seu benefício. As famílias, em contrapartida, procuram se antecipar a esses movimentos na tentativa de aumentar o superávit familiar em termos intertemporais. Como consequência desses comportamentos, o mercado da localização opera em um cenário de *incerteza urbana radical*, que evidencia a fragilidade da convenção urbana enquanto mecanismo de coordenação espacial. A argumentação heterodoxa do autor conclui pela necessidade da política urbana: “um dos únicos meios que permitem devolver a visibilidade ao futuro da estrutura residencial e reduzir o furor da especularidade urbana mercantil” (ABRAMO, 2007, p. 329). Todavia, em seu entendimento, a propriedade fundiária não deve ocupar o centro das preocupações da atuação estatal, como supõe a tradição marxista da renda fundiária. Para esse autor, o atendimento a demanda endógena de moeda cumpre papel mais elementar no funcionamento equilibrado do mercado da localização e, nesse sentido, uma política de austeridade monetária ortodoxa

pode vir a ser mais problemática para a configuração espacial do que propriamente a questão fundiária (ABRAMO, 2007).

Dentre as vertentes teóricas apresentadas, essa dissertação se adere aos estudos de referencial marxista sobre a renda da terra urbana. Embora os demais enfoques agreguem importantes subsídios para o entendimento da formação dos preços da terra urbana, não se dedicam à análise dos aspectos contraditórios desse fenômeno no conjunto da sociedade. O aporte da tradição marxista insere a propriedade territorial na totalidade dos processos sociais, abarcando a complexidade crescente dos fenômenos da terra, além de oferecer elementos de interpretação sintonizados com as perspectivas dos setores populares. Ao conceber a renda da terra como relação social, esse aporte situa a questão fundiária nos marcos da disputa pela apropriação do valor. Uma análise crítica das alternativas lançadas pelo Estado para intervir no mercado de terras somente é possível a partir desse viés, que supera a simples formalização das manifestações aparentes do mercado, afinal:

O solo é um bem sem valor, porém tem um preço; o essencial é indicar as relações sociais que fundamentam este paradoxo, e não medir ou formalizar de entrada os fenômenos mais superficiais – bem como mais complexos -: os fenômenos do mercado (TOPALOV, 1984, p. 2).

Compõe o cerne da argumentação teórica dessa dissertação os autores Christian Topalov (1984), que se destaca no conjunto de investigadores franceses dedicados à renda fundiária urbana, e Samuel Jaramillo (2010), cuja obra *Hacia una teoria da renta del suelo urbano* obteve notável reconhecimento internacional (PAES BARRETO, 2013).

2.1 Noções gerais sobre a renda da terra em Marx

A renda da terra é uma categoria econômica da Economia Clássica, explorada nas obras de autores como Adam Smith (1981), David Ricardo (1975, 1978), Malthus (1978) e Karl Marx (1974). Esse conjunto de formulações, conhecido como teoria da renda, analisa a existência de uma classe de proprietários de terra na agricultura capitalista do século XIX, e a natureza da categoria que lhes define enquanto classe, a renda da terra.

Dessas formulações, interessam ao trabalho os estudos de Marx (1974), que integram o exame geral sobre a sociedade capitalista realizado pelo autor e se encontram reunidos no livro terceiro de sua obra fundamental *O Capital: crítica da*

economia política (MARX, 1974). Esses estudos, denominados de Teoria Geral da Renda da Terra (TGRT), contêm as ferramentas teóricas para compreender globalmente a existência social da terra no capitalismo, embora tenham sido elaborados no contexto da agricultura inglesa do século XIX.

Segundo Marx, “Toda renda fundiária é mais-valia, produto de trabalho *excedente*” (MARX, 1974, p. 728). A renda fundiária, assim como o lucro e os juros, é uma das formas pelas quais a mais-valia¹⁹ é distribuída socialmente. A formação da renda da terra depende, portanto, da existência e da transformação de mais-valias concretas produzidas pela valorização de um capital em uma atividade e em um ponto específico do espaço (TOPALOV, 1984). Quando as condições dessa valorização são independentes do capital, e quando o acesso a estas condições implica eliminar o obstáculo de uma propriedade da terra autônoma, ou seja, que opõe uma resistência efetiva a esse capital, a transformação da mais-valia na forma de renda fundiária se torna possível. Desde então, as mais-valias são fixadas, o que leva Topalov a se referir à renda da terra como uma “mais-valia localizada” (TOPALOV, 1984, p.11).

Embora a barreira imposta pela propriedade da terra seja um condicionante para o surgimento da renda, o fundamento de sua existência se encontra na própria natureza privada da produção capitalista, mais precisamente na “incapacidade estrutural do capital de controlar socialmente a produção do conjunto de condições da reprodução” (TOPALOV, 1974, p.46). A existência de polos privados de acumulação impede a formação de um valor social médio do produto, assim como o controle dessa formação. Uma socialização da terra não implicaria o desaparecimento das mais-valias localizadas, pois os polos individuais continuariam experimentando condições diferenciais de produção. Significaria apenas que o agente capitalista poderia apropriar-se de sua totalidade, diante da inexistência do proprietário de terras.

Essa circunstância hipotética evidencia o efetivo significado da propriedade privada da terra no capitalismo: um direito exercido pelo proprietário de se apropriar de parcela do excedente produzido pelo capital. O capitalismo altera o conteúdo da propriedade e, desde então, ela assume “sua forma puramente econômica, despindo-se de todos os anteriores ornamentos e vínculos políticos e sociais” (MARX, 1974, p. 709). Isso significa que a renda, sua expressão econômica, não determina o lucro do

¹⁹ A mais-valia é o excedente do valor criado no processo produtivo em relação ao valor da força de trabalho. A realização da mais-valia através da venda das mercadorias e sua transformação em lucro constituem as bases de funcionamento do modo de produção capitalista.

capitalista, forma dominante da mais-valia, mas é determinada por ele. O capital é quem controla efetivamente o processo de produção e tende a excluir a propriedade autônoma da terra de qualquer função de organização desse processo. O desenvolvimento do capitalismo reduz a propriedade da terra a simples relação de distribuição. Na perspectiva marxista:

O capitalista é, todavia, agente automático do desenvolvimento dessa mais-valia e desse produto excedente. O proprietário da terra só tem de apoderar-se da porção, que cresce sem sua interferência, do produto excedente e da mais-valia. [...] não tendo interferência aí o proprietário fundiário, parece que lhe é específica a circunstância de a massa do valor, da mais-valia e a conversão de parte dessa mais-valia em renda fundiária depender do processo social de produção, do desenvolvimento da produção de mercadorias em geral (MARX, 1974, p. 732).

Para Marx (1974), as distintas condições de valorização do capital definem diferentes tipos de renda da terra: a *Renda Absoluta*, a *Renda Diferencial* e a *Renda de Monopólio*. A mais-valia que suporta a *Renda Absoluta* se origina da diferença estável entre o *valor*²⁰ e o *preço e produção*²¹, condição experimentada nos setores de baixa composição orgânica do capital, e se origina de um fenômeno social, uma vez que emerge da própria propriedade da terra. Já as mais-valias que dão origem a renda diferencial surgem da disparidade entre o *preço de produção* e o *preço de mercado*²², causada por um fenômeno técnico, a heterogeneidade das condições produtivas dos terrenos. Nesse caso, a propriedade da terra apenas confere ao proprietário o direito de apropriar-se de um excedente da mais-valia que surge no próprio setor (JARAMILLO, 2010). A renda de monopólio, ao contrário dessas duas categorias, é decorrente de uma mais-valia que se origina no processo de circulação, sob condições de monopólio.

No que se refere especificamente às modalidades absoluta e diferencial, a renda desempenha uma função estrutural de regular a concorrência diante das perturbações na

²⁰ Dentro da tradição marxista existem diferentes interpretações sobre a teoria do valor-trabalho. Na vertente do trabalho abstrato, o valor é uma relação social, fruto do “processo de abstração dos trabalhos como necessidade social geral, o que conduz a que se torne forma geral de conexão social, e se torne relação social fundamental no capitalismo” (MOLLO, 2012, p. 3). Nessa concepção, o trabalho como atividade produtiva concreta perde importância, na medida em que é o trabalho abstrato, por meio da mediação social, que determina o conteúdo e a magnitude do valor. A exposição que aqui se desenvolve se adere a essa vertente teórica, conceituando o Valor como trabalho abstrato socialmente necessário.

²¹ “O *preço de produção* é o preço nas condições médias de produção, sendo sua magnitude equivalente ao capital empregado no setor aumentado pela taxa de lucro média” (JARAMILLO, 2010, p. 26).

²² “O *preço de mercado* é o preço segundo o qual se transacionam as mercadorias, sendo suscetível a flutuações em decorrência de alterações momentâneas de oferta e demanda” (JARAMILLO, 2010, p. 8). O *preço de produção* constitui o centro de gravitação dos *preços de mercado*, sendo que, em condições de plena concorrência, o segundo tende a convergir quantitativamente para o primeiro.

acumulação provocadas por condições de valorização do capital que são irreproduzíveis por ele (JARAMILLO, 2010). Regula o afluxo de capitais aos setores nos quais essas perturbações geram lucros extraordinários (*Renda Absoluta*), e também regula a distribuição entre os capitalistas que produzem em terras com rendimentos distintos (*Renda Diferencial*). Essa natureza reguladora não elimina seu caráter de obstáculo ao livre investimento, nem tampouco as relações contraditórias entre o capitalista e o proprietário de terras.

Em relação ao preço das mercadorias, a *Renda Absoluta* promove sua elevação, em uma magnitude compatível à cobrada pelos proprietários pelo uso de suas terras. No caso da *Renda Diferencial*, a concorrência determina um preço regulador, que corresponde ao preço de produção nos piores terrenos e a renda nos demais é uma derivação do preço assim determinado. Dessa forma, enquanto a *Renda Absoluta* é capaz de determinar o preço regulador na agricultura, a *Renda Diferencial* é determinada por ele. No que se refere à renda de monopólio, ela deriva de preço de monopólio, que determina sua magnitude e que é autônomo.

Essas diferentes categorias da renda descritas por Marx (1974) se articulam em cada terreno formando uma renda total: todos os terrenos apresentam uma *Renda Absoluta* de magnitude estável; podem apresentar *Rendas Diferenciais* conforme as condições específicas de produção em cada um; e são passíveis de rendas de monopólio se possuidores de características exclusivas almejadas por uma demanda solvável ou diante a uma escassez generalizada de terras (JARAMILLO, 2010). É a renda total resultante dessa articulação que determina o preço da terra, ou mais precisamente, o preço da terra é a renda total capitalizada, calculada de acordo com a taxa de juros corrente (MARX, 1974). Isso porque, diante da existência de uma taxa de juros, o proprietário compara a posse de seu terreno ao montante de capital capaz de gerar aquilo que ele recebe como renda.

Além dos determinantes relacionados à renda, Marx descreve uma condição estrutural do capitalismo que exerce um efeito importante sobre o preço da terra: a redução gradual da taxa geral de lucro (MARX, 1974). A concorrência entre os capitais individuais provoca uma incessante busca por maiores níveis de produtividade, conduzindo a investimentos no desenvolvimento técnico e à redução da proporção do capital variável em relação ao capital constante. Como somente o trabalho vivo é capaz de produzir mais-valias, esse comportamento apresenta um resultado paradoxal: o que

para o capitalista individual significa, em curto prazo, uma maior apropriação de mais-valia, para o conjunto dos capitais implica em uma tendência de redução da proporção de mais-valia produzida em relação à quantidade de capital investido, diminuindo assim a taxa geral de lucro.

Essa condição tem uma consequência importante sobre o preço da terra. Esse preço equivale à capitalização da renda na taxa de juros corrente, que nada mais é que uma abstração da taxa de lucro. Configura-se uma relação inversamente proporcional entre o preço da terra e a taxa de lucro: quanto menor essa última, maior o primeiro. Logo, o desenvolvimento da acumulação capitalista determina, mesmo sem se modificar a magnitude da renda que emerge dos terrenos, uma tendência secular de aumento do preço da terra (MARX, 1974).

Essa breve exposição de alguns dos pressupostos teóricos da TGRT de Marx consolida as bases para a análise subsequente sobre a renda da terra urbana.

2.2 As particularidades da renda da terra urbana

As formulações de Marx sobre a renda da terra se ocupam, sobretudo, da propriedade rural, o que define uma “certa ambiguidade em relação à sua generalidade” (JARAMILLO, 2010, p. 93). Seu alcance, ao mesmo tempo em que é global, reunindo os princípios gerais para a interpretação da propriedade da terra no capitalismo, é também particular, uma vez que se baseia em uma manifestação específica que, no contexto de sua elaboração, possuía maior relevância: a terra rural ligada à agricultura. Nessas formulações, a existência social da propriedade da terra está relacionada aos processos de trabalho próprios à agricultura capitalista. É por meio do exame detalhado desses processos que Marx (1974) caracteriza o papel da propriedade da terra rural na acumulação capitalista e define o mecanismo que constitui seu eixo: a renda da terra.

A análise da propriedade territorial urbana demanda esforço semelhante, e não pode significar mera transposição ou adaptação dos pressupostos detalhados por Marx em seu exame da propriedade rural. Os processos de acumulação, as técnicas e os agentes associados à terra urbana possuem uma complexidade que lhe é específica. A própria base da existência social da terra urbana é distinta, não está relacionada às “virtualidades orgânicas de seu ciclo vegetal”, como ocorre no contexto rural, mas à “sua capacidade de produzir espaço urbano, lugar físico para desenvolver atividades articuladas espacialmente em uma maneira peculiar que denominamos urbana” (JARAMILLO, 2010, p. 93).

No próximo item, busca-se reconstituir os princípios da renda fundiária nos marcos da propriedade territorial urbana através da noção de “*articulação complexa da terra urbana*” desenvolvida por Jaramillo (2010) e da exposição de Topalov (1984) sobre os efeitos úteis de aglomeração.

2.2.1 A articulação complexa da terra urbana

Uma primeira diferença fundamental entre a propriedade da terra urbana e a propriedade da terra rural se refere à articulação aos processos econômicos capitalistas. A terra rural está ligada exclusivamente a um processo produtivo, a agricultura e, portanto, possui uma única articulação, o que leva Jaramillo a falar em uma *articulação simples da terra rural* (JARAMILLO, 2010).

A terra urbana, por sua vez, possui uma dupla articulação. Assim como no caso rural, mantém uma ligação com um processo produtivo, o da construção, que tem o espaço construído como produto. O autor denomina essa articulação de *articulação primária da terra urbana*. Para Jaramillo (2010, p.95), uma *articulação secundária da terra urbana* se estabelece no processo de consumo do produto. O autor entende que a sujeição do espaço construído ao terreno se mantém por toda a sua vida útil e determina as possibilidades de sua utilização. A superposição desses dois tipos de articulação no terreno urbano conforma aquilo que o autor denomina *articulação complexa da terra urbana*, em contraste com a articulação simples característica da terra rural.

De acordo com Jaramillo (2010), a articulação complexa, tanto no que se refere à produção como à circulação do produto, promove a venda como modalidade normal de transação da terra. Essa operação é requisito não só para a emergência e consolidação das relações capitalistas no setor da construção, já que a edificação do terreno pressupõe a venda dos direitos de propriedade ao capitalista, mas também se estabelece no momento de consumo do espaço construído, entre capitalista e usuário.

A natureza desse usuário também implica uma particularidade em relação ao caso rural. Os usuários do espaço construído, convertidos em proprietários jurídicos da terra, possuem um perfil que varia de acordo com a função que assumem na estrutura global da produção capitalista. Para alguns usuários, a propriedade da terra representa um requisito para a atividade de acumulação que desenvolvem, como comerciantes e industriais. Para outros, é suporte de um consumo final, de um valor de uso, que se define na utilização como moradia. Ao contrário do caso rural que ocupa a análise de Marx, os proprietários da terra urbana não configuram um conjunto social homogêneo.

Outras particularidades surgem do exame detalhado das articulações primária e secundária da terra urbana.

2.2.1.1 A articulação primária

A *articulação primária* se estabelece com a indústria da construção, caracterizada por um processo inacabado de penetração das relações capitalistas, o que se observa inclusive nos países de capitalismo mais avançado. Nesse setor, concorrem com a produção capitalista formas não capitalistas ou de transição da produção do espaço construído. Jaramillo (2010) destaca quatro características principais que reforçam essa condição e que representam obstáculos para a subordinação desse setor ao capital.

Em primeiro lugar, o setor da construção apresenta um período de rotação do capital excepcionalmente prolongado. Isso se deve, por um lado, ao longo processo de trabalho que lhe é característico, ou seja, ao significativo tempo transcorrido entre o início e o fim da produção e, por outro, da extensa duração da circulação do bem em virtude de sua durabilidade. O período prolongado de rotação do capital daí resultante exige uma acumulação prévia de capital mais elevada que nos demais processos de produção. Além disso, por imobilizar o capital produtivo em atividades não produtivas, ameaçando a continuidade da produção e as vantagens da especialização do capital, o longo período de rotação do capital demanda que o setor recorra de maneira sistemática a um capital de circulação que faça as vezes do capital produtivo (JARAMILLO, 2010).

Um segundo obstáculo ao livre movimento do capital no setor é a imprescindibilidade de acesso à terra. Tal premissa significa uma obrigação do capitalista em pagar a renda da terra ao proprietário, sendo que, para realizar esse repasse sem afetar a remuneração normal de seu investimento, o capitalista eleva o preço do espaço construído, o que repercute em um estreitamento da demanda e em dificuldades de atendimento dos estratos mais pobres. A necessidade de superar a resistência oposta pela propriedade da terra vem acompanhada da inexistência de um mecanismo que adeque o fluxo de terras ao ritmo da acumulação na construção, o que, segundo o referido autor, torna a escassez de terra um fenômeno possível, tanto por circunstâncias fortuitas como pela reivindicação dos proprietários por níveis mais elevados de renda.

Uma terceira característica destacada refere-se às oscilações nas condições de acumulação características do setor da construção. Essas oscilações decorrem não só de

flutuações que atingem o financiamento, o preço dos insumos, a disponibilidade de mão-de-obra e a amplitude da demanda, mas também em virtude da grande dependência do setor de um fluxo de capital de circulação, o que o expõe às variações da esfera monetária. Como consequência desse cenário, os capitalistas assumem uma série de comportamentos de redução de riscos, que repercutem, por sua vez, na acumulação do setor. Tendem a minimizar a parte fixa de seu capital, mais suscetível a desvalorização mediante uma crise, o que significa maior resistência à adoção de inovações técnicas. Além disso, o grande capital diversifica seu investimento em várias operações pequenas, o que debilita as possibilidades de aproveitamento das economias de escala, reduzindo o ritmo de aumento da produtividade e da centralização de capital (JARAMILLO, 2010).

Por fim, Jaramillo (2010) aponta as limitações do mercado espontâneo como característica que promove o atraso capitalista da atividade da construção. Sob a ótica da oferta, o bem imobiliário é por natureza um produto que condensa uma magnitude considerável de valor, além de ser um bem durável, cujo consumo toma longo período. Esse aspecto é agravado pelas circunstâncias expostas anteriormente: o atraso produtivo do setor debilita a redução dos preços individuais, a renda paga ao proprietário da terra representa um sobrepreço sobre as condições médias de produção, as flutuações nas condições de acumulação provocam uma elevação de preços em períodos de expansão para compensar os períodos recessivos, e o período de trabalho prolongado demanda um aumento no preço para remunerar a maior quantidade de capital variável.

No que se refere à demanda, outros fatores dificultam a existência espontânea de uma massa suficiente de compradores de espaço construído. Um primeiro fator diz respeito às obras públicas, categoria de bem imobiliário fundamental para conformação dos valores de uso na cidade, que encontram dificuldades para serem consumidas conforme a lógica mercantil. Além disso, Jaramillo (2010) destaca a incompatibilidade entre o salário pago ao trabalhador pelo capital, que garante a reprodução da mão-de-obra, e o valor cobrado ao trabalhador pelo consumo do espaço construído; e a existência de demandantes com outras necessidades alternativas, cujo horizonte de consumo é muito mais curto que a vida útil do bem imobiliário.

Diante dessa demanda estruturalmente deficitária, surge a necessidade de induzir condições adequadas, seja através do Estado, comprador dos bens imobiliários de consumo coletivo, ou por meio de um capital de circulação que fragmente

temporalmente os pagamentos, na forma de aluguéis ou do parcelamento das vendas. As limitações na capacidade de operação do Estado e a não disponibilidade desse capital de circulação conduzem a um déficit estrutural na cidade capitalista, sendo que parte significativa da demanda potencial de espaço construído deixa de ser atendida. Como consequência, o capital tende a coexistir com outras formas de produção do espaço construído destinado a reprodução da força de trabalho, como a autoconstrução pelas camadas sociais mais pobres e a construção por contrato (JARAMILLO, 2010).

Pelo lado do capital, essas circunstâncias que dificultam a penetração do capital no setor exigem uma série de estratégias. As condições externas de acumulação, referentes à necessidade de acesso à terra e a um fluxo de capital de financiamento, se tornam objeto de atuação de agentes específicos (o incorporador, o urbanizador etc.), de forma separada ou, com mais frequência, de maneira convergente. Segundo o autor, esse agente, que representa um capital de circulação, tende a suplantar o capital produtivo do controle da produção. Logo, o capital destinado à edificação se converte em uma extensão subordinada do capital incorporador, que conduz a acumulação no setor (JARAMILLO, 2010).

Pelo lado do Estado, o comportamento assumido inclui a compra de espaço construído, a disponibilização de financiamento, a geração de subsídios para ampliar a demanda, a adaptação da estrutura jurídica com intuito de garantir uma oferta adequada de terras etc. Pode, ainda, abranger a intervenção direta na qualidade de incorporador, produzindo espaço construído na forma capitalista desvalorizada (JARAMILLO, 2010).

2.2.1.2 A articulação secundária

A articulação secundária da terra urbana, por sua vez, se refere aos processos de consumo do espaço construído. Esse consumo ocorre segundo lógicas específicas determinadas pelos diferentes tipos de atividades urbanas. Dentre essas, Jaramillo (2010) destaca as três que assumem maior importância nas cidades: a indústria, o comércio e a habitação.

O desenvolvimento das atividades comerciais e industriais está intimamente relacionado ao processo de urbanização, sendo a cidade o lugar privilegiado da produção e circulação de mercadorias. A terra urbana é suporte material dessas atividades e interfere de maneira decisiva nos processos econômicos que definem. Em relação à indústria, incide sobre os custos de transporte, dos insumos ao local de produção e das mercadorias ao ponto de comercialização. No comércio, a propriedade

territorial interfere nos custos de exploração capitalista dos edifícios e, principalmente, nas velocidades de rotação do capital, que determinam a massa de lucro realizável por unidade de capital investido.

Entretanto, a cidade é, sobretudo, abrigo permanente para uma imensa concentração de pessoas, o que torna a habitação a atividade urbana mais volumosa. Essa atividade adquire duas modulações distintas no capitalismo conforme as classes sociais dos habitantes e o papel que desempenham na produção do valor. A maior proporção da população urbana se apresenta ao capital como detentora da mercadoria que mobiliza a produção capitalista, a força de trabalho. Sua reconstituição humana, que tem a habitação como eixo, opera como processo de reprodução geral do sistema. Portanto, o espaço construído destinado à sua habitação é suporte de reprodução da força de trabalho e define uma articulação secundária da terra urbana com o processo de reprodução da força de trabalho. Já a reconstituição dos setores sociais cuja função não é a venda de força de trabalho adquire um sentido diverso, o consumo de mais-valia. O espaço construído que constitui a habitação desses grupos promove um segundo tipo de articulação secundária da terra urbana, relacionado ao processo de consumo de mais-valia (JARAMILLO, 2010).

Partindo de uma abordagem semiológica, Jaramillo (2010) analisa os determinantes da articulação secundária da terra urbana, formulando a noção de *imbricação espacial dos usos do espaço construído*. Tal enfoque, segundo o autor,

[...] sublinha o componente convencional, sem excluir os determinantes técnicos das condutas do espaço, eludindo simultaneamente o determinismo técnico, por um lado, e por outro, o casuísmo desestruturado, e permite apoiar-se em sua conceituação e formalização que são muito elaboradas; brinda uma alternativa aos holismo e individualismo reducionistas, que permite articular o caráter coletivo destes esquemas de atribuição de usos do solo, e as práticas individuais; permite introduzir a dimensão da representação, aspecto chave neste fenômeno (JARAMILLO, 2010, p. 114).

Os determinantes técnicos, ou de tipo funcional, interferem na distribuição dos usos no espaço urbano, na medida em que um uso se situa em determinado lugar em função da acessibilidade que este oferece; porque dois usos específicos se repelem, pois suas atividades interferem umas com as outras; ou se atraem, porque são similares ou por existirem vantagens de aglomeração ao executarem suas atividades de maneira contígua. Ao mesmo tempo, existe um segundo conjunto de determinantes que atuam na distribuição dos usos no espaço, determinantes de tipo convencional. Esses obedecem a

fenômenos mais complexos, algumas vezes fortuitos, referentes à identificação que os habitantes da cidade desenvolvem entre algumas atividades e porções específicas do território, que repercutem no encadeamento dos usos no espaço como um todo. É a superposição dos determinantes de tipo funcional e de tipo convencional que define a imbricação dos usos do espaço urbano.

A dinâmica de modificação dos determinantes funcionais, embora afete a estrutura semiológica de atribuição de usos do espaço construído, é independente em relação a ela, já que diz respeito a circunstâncias técnicas determinadas. Já as modificações dos determinantes convencionais obedecem à lógica das mutações linguísticas por meio do mecanismo dialético “língua *versus* fala” (JARAMILLO, 2010, p.119), sendo a língua o repertório de signos e de leis de associação entre eles. Já a fala, por sua vez, é a linguagem concreta, combinação, por um articulador, dos signos e das regras para expressar uma mensagem. A articulação da linguagem na fala pode ocorrer através de duas possibilidades: o articulador utiliza palavras e relações entre palavras já contempladas na língua que, nesse caso, não sofre qualquer modificação. Uma segunda possibilidade se delineia quando o articulador promove o uso de novos elementos, palavras, encadeamentos gramaticais, modalidades fonéticas. Caso a novidade seja compreendida e compartilhada pelos demais participantes da língua, conformando o que na linguística se denomina neologismo, os novos componentes são incorporados e a língua se transforma. No espaço urbano, os articuladores são os usuários e os construtores das edificações que, embora submetidos aos determinismos técnicos da sociedade capitalista, tentam alterar as leis que definem a distribuição espacial dos usos em benefício próprio. Ainda assim, as possibilidades de introduzir neologismos são sempre precárias, sendo que não existe um mecanismo que garanta o êxito de uma operação com esse caráter (JARAMILLO, 2010).

O autor considera que a renda da terra é resultado desse processo de atribuição de usos no espaço urbano, como também o retroalimenta e detém capacidade de intervir em sua transformação. A estrutura geral de usos determina, para cada localidade, não uma única opção de utilização do espaço, mas sim um leque de possibilidades. O mecanismo que promove a prevalência de um uso nesse espectro de opções é a renda da terra: a atividade capaz de gerar um nível maior de renda terminará por impor-se. Os articuladores tentam modificar a estrutura de atribuição de usos de maneira que se eleve a renda que emerge do terreno que controlam, o que ocorre, conforma a análise

semiológica do autor, através de estratégias de modificação do texto ou do código. O texto diz respeito à cidade concreta enquanto articulação coletiva que cria uma série de modulações às possibilidades de articulação de cada terreno, e sua modificação está restrita ao código preexistente, ou seja, as potencialidades que a cidade já oferece. Uma modificação que envolva o código, por sua vez, promove uma inovação que não é pautada pelas possibilidades contidas no texto da cidade. Nessa busca pela renda máxima, também não há qualquer garantia de um desfecho favorável.

2.2.2 Do valor de uso ao valor de troca: os efeitos úteis de aglomeração

O consumo do espaço construído, que define a articulação secundária da terra urbana descrita por Jaramillo (2010), está condicionado pelo acesso a um conjunto complexo de valores de uso proporcionados pela cidade. Nos processos de acumulação, esses valores de uso são apropriados pelo capital e transformados em valores de troca. Dentre os autores que exploram a dialética dessa transformação o mais difundido e conhecido é Lefebvre (2001).

Para esse autor, a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. Enquanto valor de uso a cidade é uma obra, realizada nas condições históricas, a ser associada mais com a obra de arte do que com o simples produto material: “se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais que uma produção de objetos” (LEFEBVRE, 2001, p. 52). O uso principal da cidade obra é a *Festa*, que consome improdutivamente, pelo prazer e pelo prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro.

O desenvolvimento da indústria promove transformações profundas nas formações urbanas, naquilo que o autor descreve como “o assalto da cidade pela industrialização” (LEFEBVRE, 2001, p. 21). Desde então, institui-se uma orientação irreversível da cidade obra na direção da cidade produto.

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização de uso (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

Na cidade produto, o valor de troca – expressão dos espaços comprados e vendidos, do consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos – tende a subjugar o valor de uso. Esse processo, marcado pela oposição entre obra e produto, não

significa a submissão irrestrita do sentido da obra. Isso porque o triunfo completo da lógica da mercadoria seria sua derrocada, uma vez que destruiria o caráter coletivo do urbano que precisamente suporta a acumulação do capital, o valor de uso (JARAMILLO, 2010).

Todo capital particular é uma unidade autônoma de um processo de trabalho concreto e de um processo de produção de valor e mais-valia. Esse processo é privado, ou seja, cada capital é um polo autônomo de apropriação real da natureza e um polo autônomo de acumulação. Define, portanto, relações de produção também privadas, independentemente da maior ou menor socialização do processo de produção e das relações jurídicas de propriedade.

Segundo Topalov (1884), o processo de acumulação privada requer o controle de um conjunto complexo de valores de uso: força de trabalho, objetos de trabalho, meio de trabalho. A maior parte desses valores de uso são mercadorias, produtos de um processo de trabalho concreto controlado por um polo privado de acumulação e susceptíveis de reprodução indefinida. Sua produção e circulação são determinadas pela lei do valor e seu consumo produtivo transmite seu valor ao produto final.

Outra parte dos valores de uso necessários à valorização do capital não são mercadorias, e constituem o resultado social, não controlado, de múltiplos trabalhos privados, passados e presentes. Não devem sua existência a um processo de trabalho particular controlado por um polo autônomo e, dessa forma, não possuem um valor de troca, ainda que tenham um preço. Esses valores de uso não transmitem valor ao produto, embora proporcionem um lucro ao produtor. Apresentam-se como condições de produção, mas de maneira potencial, sendo que sua própria existência enquanto valor de uso depende de que um capital privado deles se aproprie e os utilize como tais em um processo de trabalho concreto (TOPALOV, 1984).

O autor classifica esses valores de uso em duas categorias: os *valores de uso de propriedade do capital* e os *valores de uso de propriedade da natureza*. A primeira categoria se refere aos valores de uso derivados da concentração dos meios de produção nas mãos dos capitalistas privados, e abrange o aumento da produtividade social do trabalho advindo da concentração produtiva, bem como as próprias propriedades físicas ou químicas dos elementos materiais utilizados. Esses valores de uso são formados no momento mesmo de sua apropriação no processo de produção, eles aumentam a produtividade e diminuem o valor dos produtos. Podem ser reproduzidos de maneira

indefinida por qualquer capital privado, motivo pelo qual são denominados de propriedade do capital.

O mesmo não ocorre com os *valores de uso de propriedade da natureza*. Esses aparecem como condições externas de valorização, não reproduzíveis pelo capital ou desigualmente pré-constituídos e disponíveis. O que diferencia essa categoria que inclui os recursos naturais, não é sua disponibilidade escassa, aspecto que pode ser superado pelo capital, mas a incapacidade dos polos autônomos de acumulação em controlar sua criação. Sua conformação pode demandar séculos e depender da atividade multiforme da sociedade. Ressalta-se que a diversificação de suas qualidades proporciona uma produtividade material também diversificada ao trabalho que lhes é aplicado. Por essa razão, e por constituírem premissa para a produção, sempre que são objeto de uma apropriação privada assumem um preço (TOPALOV, 1984).

O caráter não reproduzível e a apropriação privada são duas características que também definem os valores de uso proporcionados pela cidade aos capitais privados que ali se valorizam e, nesse sentido, os capitais privados tomam a “cidade como natureza” (TOPALOV, 1984, p. 24). Esses valores de uso são abordados pelo autor a partir da noção de *efeitos úteis de aglomeração*, que surgem

[...] da união entre, de um lado, um processo particular de valorização de um capital e, de outro, uma configuração espacial determinada de objetos imobiliários e de fluxos de força de trabalho e mercadorias, fluxos articulados a esses objetos e que existem independentemente de cada capital particular (TOPALOV, 1984, p. 28).

Os objetos imobiliários são o suporte das atividades capitalistas urbanas, e constituem edificações e produtos do trabalho passado ligados a uma determinada localização. Cada localização oferece o acesso a um conjunto específico de valores de uso complexos, resultado da articulação entre os objetos imobiliários. Cada objeto imobiliário, por sua vez, suporta um processo de valorização do capital controlado por um polo independente de acumulação, que se apropria dos valores de uso produzidos pelos efeitos úteis de aglomeração, transformando-os em mercadoria. Esse controle individual não se estende à configuração espacial que sustenta a produção desses efeitos, nem tampouco aos processos sociais que a ela se articulam, como a produção e circulação de mercadorias e a reprodução da força de trabalho. Ou seja, “nenhum capital particular pode produzir os efeitos úteis de aglomeração, condição para sua própria valorização” (TOPALOV, 1984, p. 29).

No que se refere ao controle social das condições de reprodução, é mais notória a impotência do capital privado na cidade do que na agricultura. Isso porque a produção dos efeitos úteis de aglomeração na cidade envolve o acesso a um conjunto complexo de valores de uso, determinado pelas características de localização. Esse aspecto não encontra a mesma relevância na produção agrícola, pautada, sobretudo, pelas virtualidades orgânicas da terra. Em outras palavras, “se encontra, de fato, mais ao alcance de um investidor capitalista fabricar terra cultivável que de um construtor de habitações tornar urbanizável uma zona” (TOPALOV, 1984, p. 30). Uma vez que esse conjunto complexo de valores de uso é configurado pela sociedade, o caso urbano explicita de maneira ainda mais evidente como a renda da terra se sustenta em um conjunto de relações sociais, e não em um aspecto material, a terra e sua escassez.

De acordo com Topalov (1984), os valores de uso que originam os efeitos úteis de aglomeração são produzidos por capitais privados individuais, sob a forma de mercadorias, ou pela atuação do Estado, através do provimento de equipamentos e infraestruturas públicas. Exatamente por isso, esses efeitos não podem ser reproduzidos: um capital privado individual requer a ação do Estado e de outros capitais individuais para assegurar as condições de sua valorização, e não detém controle sobre nenhum desses agentes; por outro lado, o Estado proporciona valores de uso a capitais privados que tampouco controla.

A atuação estatal desempenha função particularmente importante na formação dos valores de uso da cidade. O Estado promove a produção e circulação de bens imobiliários que entram como meios de produção no conjunto dos processos de valorização dos capitais privados. Esse gasto público representa a desvalorização de um capital fixo massivo que suporta uma circulação não mercantil de equipamentos e infraestruturas e dos bens e serviços produzidos a partir de sua exploração. Os bens imobiliários, assim financiados, constituem a manifestação física do caráter coletivo da cidade: são as ruas, as vias, as praças os parques etc. Eles integram os processos produtivos que os utilizam como simples valor de uso, e sua utilização pelos habitantes da cidade não está submetida a barreiras jurídicas que impliquem uma mediação mercantil, pois as atividades coletivas que sustentam não podem ser restringidas sob o risco de que a cidade não possa funcionar como tal. Os terrenos que suportam esses espaços não podem ser apropriados de forma privada, são “terrenos não apropriáveis

individualmente” (JARAMILLO, 2010, p. 98). Ainda que no âmbito rural também existam, o certo é que sua importância é muito maior no marco urbano.

O controle da articulação entre os valores de uso produzidos pelo Poder Público e pelos polos individuais de acumulação que originam os efeitos úteis de aglomeração, não pode ser atribuído ao “desejo planejado imputável ao Estado” (TOPALOV, 1984, p. 33). O mobilizador imediato desse processo é a busca pelas condições espaciais da valorização do capital. De acordo com o autor, os efeitos dessa articulação sobre a acumulação dependerão das formas concretas do controle social sobre as condições espaciais da mais-valia: podem significar a indução de mais-valias localizadas em benefício de capitais particulares ou de proprietários de terra implicados, ou pode gerar efeitos benéficos em prol das condições gerais de acumulação, transmitidos ao conjunto de capitais mediante baixa de preços. Porém, as próprias condições que definem essa conformação reduzem a possibilidade de socialização desses benefícios:

De todos os modos, a exterioridade do Estado e do capital, a autonomia de alguns capitais privados em relação a outros, e as contradições que pesam sobre os aparatos do Estado limitam estritamente a extensão de uma socialização capitalista da conformação dos efeitos úteis de aglomeração (TOPALOV, 1984, p. 34).

As particularidades da inserção da terra urbana na acumulação capitalista, analisados aqui sob a ótica de sua articulação complexa aos processos econômicos e a partir da noção de *efeitos úteis de aglomeração*, implicam uma maior relevância dos aspectos locacionais para a valorização do capital no espaço urbano, bem como denotam uma atuação mais decisiva do Estado para garantir as condições dessa valorização.

2.3 As categorias da renda da terra urbana

O exposto acima sobre a articulação da terra urbana aos processos de acumulação capitalista fornece os subsídios básicos para o exame das manifestações concretas da renda territorial urbana em suas diferentes modalidades, tendo como base a abordagem de Jaramillo (2010). Embora autores como Lipietz (1974) e Topalov (1984) também desenvolvam modulações sobre a renda urbana, considera-se que a aproximação de Jaramillo (2010) é a que mais clara e didaticamente trabalha algumas inadequações teóricas da TGRT, como também detalha de maneira mais precisa os tipos

particulares da renda da terra urbana, constituindo dentre esses autores o aporte mais adequado aos objetivos dessa dissertação.

Ao contrário da TGRT, que supõe a primazia dos determinantes produtivos na formação das rendas, Jaramillo (2010) destaca a condição escassa da terra e o caráter de monopólio das rendas da terra que deriva dessa condição.

A Renda da Terra como fenômeno geral se apoia na escassez de terras nos setores que necessitam dela para a produção (tanto na acepção “relativa” ou “absoluta” dessa expressão), que faz emergir lucros extraordinários permanentes que a concorrência não logra dissolver” (JARAMILLO, 2010, p. 84).

Tratando em um primeiro momento da renda da terra enquanto categorial geral, o autor sustenta que a *Renda Absoluta* e a *Renda Diferencial* são manifestações quantitativas de um mesmo mecanismo e não categorias econômicas diferentes que somente se superpõe em sua operação. A distinção entre ambas as categorias obedece puramente a peculiaridades na curva de oferta. A *Renda Diferencial* emerge de uma escassez relativa, que compõe um cenário no qual há a possibilidade de ampliação da produção, mas mediante a utilização de terrenos que possuem um custo de produção cada vez maior, e a *Renda Absoluta* se forma sob a condição de uma escassez absoluta, em que o aumento da demanda não pode ser acompanhado pelo aumento da produção em virtude da indisponibilidade de terras adicionais.

Essa concepção monopolística da renda da terra assume um *Preço de Mercado* constantemente superior ao valor nos setores em que o acesso à terra é condição para a produção. Para Jaramillo (2010), o valor não configura um limite intransponível para os preços reguladores e, dessa forma, essa circunstância não significa a anulação dos princípios da teoria do valor-trabalho. O autor aponta uma inadequação na solução que Marx (1974) oferece para a transformação dos valores em preços que repercute em seu conceito de *Renda Absoluta*. Tal renda não teria origem na mais-valia setorial que se forma nos setores de baixa *Composição Orgânica de Capital*, nos quais o *Preço de Produção* é inferior ao *Valor*²³. Estaria relacionada, segundo seu entendimento, à escassez generalizada de terras, coincidindo com aquilo que Marx (1974) denomina de

²³ Sobre essa questão Jaramillo (2010) afirma: “[...] se se recorre à lógica geral que emprega Marx para analisar a estrutura capitalista, não parece ter sentido a inquietude que provavelmente dá origem a sua reflexão sobre o nível anômalo na *Composição Orgânica de Capital* na agricultura. O fato de que quando exista renda os preços de transação dos bens agrícolas converjam a um preço natural que supere quantitativamente seu *Valor*, não é indício de que a *Lei do Valor* não esteja operando, nem isso pode assimilar-se a perturbações acidentais da concorrência. Em outras palavras, não há nada o que conciliar” (JARAMILLO, 2010, p. 44).

Renda de Monopólio generalizada. Essa concepção parece estar mais alinhada à leitura que a tradição marxista desenvolve sobre o papel da propriedade fundiária no sistema capitalista: elemento mediado pelo capital, despido de qualquer interferência nos processos produtivos. A noção de uma renda que emerja puramente dessa propriedade sustenta contradições com a lógica desse pensamento.

Esses princípios gerais sobre a categoria renda da terra são norteadores da aproximação de Jaramillo (2010) à renda urbana em suas diferentes manifestações. A modulação que propõe o autor parte de uma diferenciação básica referente à articulação da terra com os processos econômicos urbanos: a articulação primária, relativa aos processos produtivos, determina a formação de *rendas urbanas primárias*²⁴; e a articulação secundária, referente aos processos de consumo, está relacionada a *rendas urbanas secundárias*.

2.3.1 As rendas urbanas primárias

As rendas urbanas primárias se apresentam em três modalidades: a *Renda Primária Diferencial tipo 1*, a *Renda Primária Diferencial tipo 2* e a *Renda Absoluta Urbana*.

Para o autor, a *Renda Primária Diferencial tipo 1* surge no processo produtivo da construção e é relativa às variações nos custos de produção. São duas as variáveis que promovem essas variações: aquilo que o autor denomina de *construtibilidade* e a localização do terreno.

A *construtibilidade* se refere às características geomorfológicas da terra que implicam maiores ou menores custos para a construção, como a capacidade portante do solo e sua declividade. A concorrência dos construtores pelos terrenos que apresentam as melhores condições permite a conversão das mais-valias diferenciais assim geradas em rendas, e o preço do espaço construído passa a ser regulado pelas condições de produção dos piores terrenos. Jaramillo (2010) destaca que, em termos globais, o papel dessa variável tem pouco impacto na formação dos preços da terra, papel que tende a diminuir ainda mais com o desenvolvimento técnico do setor da construção.

O segundo aspecto é relativo à localização. O fator locacional promove a variação nos custos produtivos por meio de duas variáveis: a distância do transporte de

²⁴ Duas das rendas que o autor situa nesse grupo apresentam, além da articulação com os processos produtivos, condicionantes determinados na esfera da circulação, como será descrito mais adiante. O critério de sua classificação parece ter privilegiado o componente primário quando este é simultâneo a uma articulação secundária.

insumos ao local de produção e o acesso aos valores de uso proporcionados pelas infraestruturas. A primeira tem efeito marginal, por conta do desenvolvimento dos meios de transporte nas cidades, sendo a segunda variável preponderante para a variação dos custos. Desde então, *Rendas Primárias Diferenciais tipo 1* podem emergir nos terrenos melhor situados em termos de provisão das infraestruturas, considerando o caráter público ou privado de seu financiamento. Quando esse financiamento é público e homogêneo na cidade, não constitui fator gerador de renda, pois define situação isonômica para o conjunto de proprietários. Por outro lado, quando parte desse custo é realizado pelo capital privado, os proprietários de terrenos localizados em zonas já servidas se beneficiam de rendas da terra. O mesmo ocorre com os proprietários favorecidos por uma atuação particularista do Estado no provimento gratuito da infraestrutura. Seu custo privado de urbanização é reduzido em relação aos demais proprietários, o que também configura condições de formação de *Rendas Primárias Diferenciais tipo 1*.

A *Renda Primária Diferencial tipo 2*, está ligada à intensidade diversa de capital aplicado à terra e se associa, segundo Jaramillo (2010), a um dos fenômenos técnicos mais importantes nas cidades contemporâneas, a construção em altura. Para o autor, esse fenômeno não pode ser atribuído, como supõe algumas interpretações tecnocráticas, à regulação urbanística. Nem tampouco pode ser explicado pela capacidade econômica heterogênea dos incorporadores, noção difundida entre operadores do mercado imobiliário. Essas leituras partem de uma falsa premissa, segundo a qual a produção em altura é sempre preferível ao capital. Embora incidam na definição dos níveis de intensidade construtiva, a regulação urbanística e a capacidade econômica dos agentes o fazem modificando um processo que tem sua própria lógica.

Essa lógica, segundo o autor, deriva de um dispositivo mercantil que articula dois fatores: o custo de produção das técnicas de construção em altura, e os preços do espaço construído nas diferentes zonas da cidade. Ao mesmo tempo em que a construção em altura permite multiplicar a quantidade de espaço construído vendável, implica custos de produção adicionais, crescentes à medida que o número de pavimentos aumenta. A confrontação entre custo e preço de venda é chave para a decisão econômica dos incorporadores, sendo que a construção em altura prevalece quando o preço de venda é suficientemente elevado para compensar os custos

proporcionalmente maiores. Do contrário, se utiliza a técnica menos intensiva. Assim se define o escalonamento das alturas das edificações nas diferentes zonas da cidade.

Essa gradação de alturas também significa uma gradação das rendas. Jaramillo (2010) exemplifica tal fato, simulando a produção de uma quantidade de espaço construído sob diferentes técnicas construtivas e preços de venda. Para esse exercício imagina-se uma quantidade de espaço construído (M) equivalente a 100 metros quadrados (m^2), produzida em um terreno de mesma metragem. Para sua construção é possível utilizar três técnicas construtivas de densidade distinta: de baixa densidade, na qual se constrói em um único pavimento; de alta densidade, quando se edifica em dois pavimentos; e de altíssima densidade, quando a construção possui três pavimentos. Como a quantidade de espaço construído é fixa, essas técnicas implicam diferentes ocupações do terreno (T): 100, 50 e 33,3 m^2 respectivamente. A taxa de lucro média (g) admitida para esse exercício é de 0,2, e o *Custo Unitário* (CU) de produção é uma função linear que varia conforme a intensidade da técnica: 1 unidade monetária para a técnica de baixa densidade, 1,2 para a de alta e 1,44 para a de altíssima. Logo, para produzir 100 metros quadrados essas três técnicas demandam, respectivamente, um capital (K) de 100, 120 e 144, que sob a taxa média produzem um lucro de 10, 24 e 28,8. O *Preço de Produção* (PP), definido pela soma dessas grandezas, será de 120, 144 e 172,8, conforme indica a **Tabela 1**.

Tabela 1. Demanda de capital para a construção em três técnicas construtivas distintas

Técnica construtiva	K	G	PP	M	T	CU
Baixa densidade	100	20	120	100	100	1,00
Alta densidade	120	24	144	100	50	1,20
Altíssima densidade	144	28,8	172,8	100	33,3	1,44

Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

A **Tabela 2** ilustra um primeiro cenário de demanda, relativo a uma zona da cidade onde os consumidores estão dispostos a pagar um *Preço Unitário de Mercado* (PUM) de 2 unidades monetárias, o que gera um *Preço Total de Mercado* (PTM) de 200. A *Renda Total* (R), resultado da diferença entre esse preço total e o *Preço de Produção* (PP), varia conforme a técnica construtiva: 80 para a de baixa densidade, 56 para a de alta e 27,2 para a de altíssima. A renda unitária (r) para o terreno possui os valores de 0,8, 1,12 e -0,716, respectivamente. Sob essas condições de consumo, portanto, a técnica de alta densidade proporciona os maiores níveis de renda por unidade de superfície do terreno e deve prevalecer.

Tabela 2. Formação de rendas em altíssima, alta e baixa densidade com preços baixos do espaço construído

Técnica construtiva	PUM	PTM	R	r
Baixa densidade	2,0	200	80	0,8
Alta densidade	2,0	200	56	1,12
Altíssima densidade	2,0	200	27,2	0,716

Fonte: adaptada de JARAMILLO, 2010.

Em um segundo cenário, em que o *Preço Unitário de Mercado (PUM)* que paga a demanda atinge o valor de 2,5, a técnica de altíssima densidade prepondera. Isso porque o *Preço Total de Mercado (PTM)* assume uma grandeza de 250, compensando o alto custo dessa técnica e garantindo um nível de renda unitária de 2,31, superior às duas outras modalidades. Esse passa ser o nível de renda exigido pelo proprietário da terra e a técnica de alta densidade aquela que é praticada.

Tabela 3. Formação de rendas em altíssima, alta e baixa densidade com preços muito altos do espaço construído

Técnica construtiva	PUM	PTM	R	r
Baixa densidade	2,5	250	130	1,3
Alta densidade	2,5	250	106	2,12
Altíssima densidade	2,5	250	77,2	2,31

Fonte: adaptada de (JARAMILLO, 2010).

A *Renda Primária Diferencial tipo 2* surge justamente da diferença entre o nível de renda obtido com a intensificação de capital e aquele que é gerado por uma cota normal de capital aplicado à terra. Para esse exercício considera-se a cota normal de capital igual a 1 unidade monetária por unidade de área. A diferença entre a renda unitária gerada pela cota normal (r_{cn}) e a renda unitária total (r) gerada pela cota de capital efetivamente aplicado (K/T) define a *Renda Primária Diferencial tipo 2* para cada um dos casos apresentados anteriormente, considerando a técnica que prevaleceu para cada nível de *Preço Unitário de Mercado (PUM)*.

Tabela 4. Preços da terra, densidades construtivas e intensidade de capital ante preços do espaço construído de diferentes magnitudes

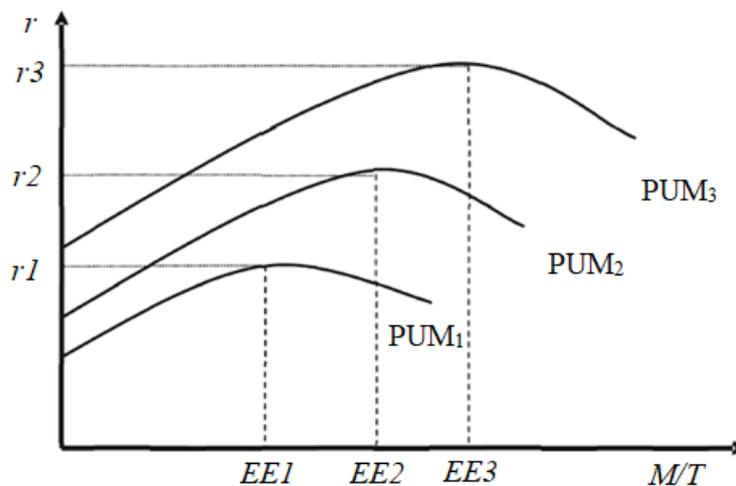
Técnica construtiva	PUM	CA	K/T	r_{cn}	r	rd 2
Alta densidade	2,0	2	2,40	0,80	1,12	0,32
Altíssima densidade	2,5	3	4,32	1,30	2,31	1,01

Fonte: adaptada de JARAMILLO, 2010.

Portanto, para cada magnitude do *Preço Unitário de Mercado* existe uma intensidade da técnica construtiva compatível a um nível máximo de renda. O autor

relaciona essa intensidade da técnica à edificabilidade²⁵ (JARAMILLO, 2010, p.137) do terreno, relação entre a metragem construída e a área do lote. A edificabilidade que define um nível de renda máximo para um determinado preço de venda é denominada pelo autor de *edificabilidade econômica*, sendo que uma edificabilidade maior que essa significa uma contração da renda. Em virtude da disputa entre proprietários e incorporadores imobiliários, esses últimos tenderão a promover a *edificabilidade econômica*, moldando o *skyline* da cidade. O **Gráfico 1** apresenta diferentes *edificabilidades econômicas (EE)*, para diferentes *Preços Unitários de Mercado*.

Gráfico 1. Renda e edificabilidade econômica em terrenos com diferentes preços do espaço construído

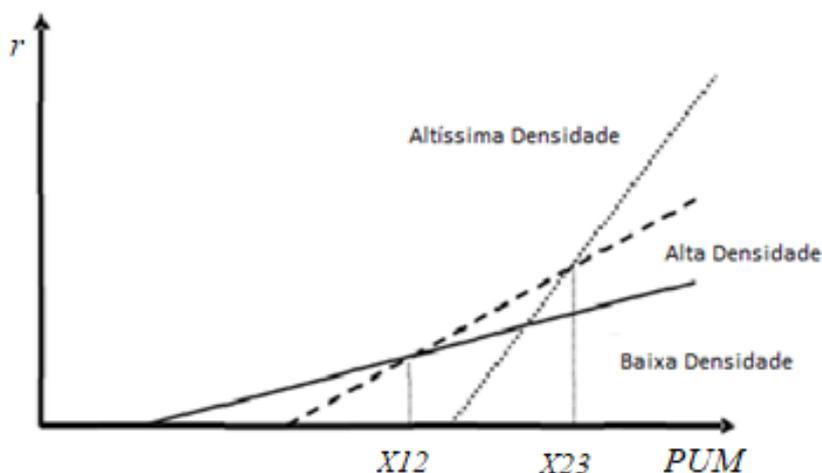


Fonte: Jaramillo 2010, p. 145.

Em um gráfico de eixos cartesianos a relação entre r e PUM é descrita por uma reta ascendente, cuja pendente é exatamente a edificabilidade utilizada pela respectiva técnica. A curva parte do eixo das abcissas no ponto equivalente a seu *Preço de Produção*, em uma situação de renda nula. O **Gráfico 2** representa a renda e o preço de venda para as três intensidades de técnicas construtivas, e ilustra a operação entre preço do espaço construído e o custo de produção das técnicas em altura na definição dos gabaritos nas diferentes zonas da cidade.

²⁵ É importante frisar que a altura de um edifício não pode ser traduzida exclusivamente pela relação que define o conceito de edificabilidade. Taxas diferentes de ocupação do terreno para uma mesma área construída significam alturas distintas para a edificação. Não obstante, essa associação é adequada para o nível de abstração da análise de Jaramillo (2010).

Gráfico 2. Renda e preço unitário do espaço construído para três técnicas construtivas de intensidade diversa



Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010

Uma segunda categoria dentre as *rendas urbanas primárias* descritas pelo autor é a *Renda Absoluta Urbana*. Essa é a modalidade que explica o nível de renda mínima dos terrenos e, na medida em que afeta a todos eles, contribui fundamentalmente com o nível geral dos preços da terra. Como já mencionado, trata-se de uma renda de monopólio generalizada cuja magnitude corresponde ao total da renda na terra marginal. Seu limite inferior é determinado pela concorrência dos usos não urbanos, geralmente usos agrícolas, das terras do entorno imediato da cidade.

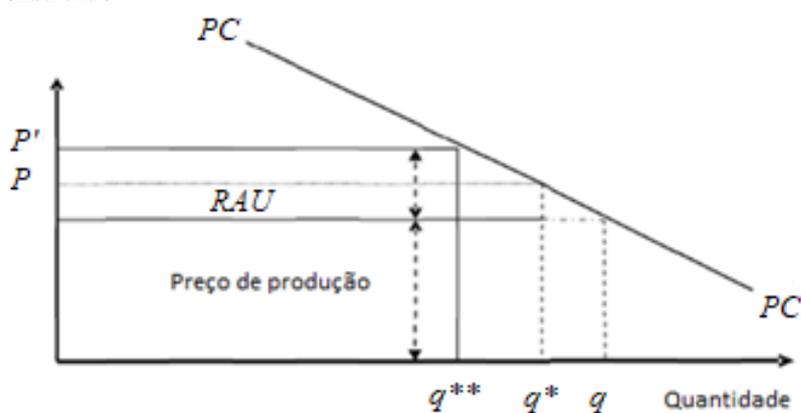
Entretanto, o autor atenta para o fato de que a *Renda Absoluta Urbana* geralmente supera, em muito, o limite inferior definido pela renda nos terrenos agrícolas da fronteira urbana, afirmando que “no limite da cidade se rompe a continuidade na progressão espacial da magnitude da renda e se produz um salto” (JARAMILLO, 2010, p. 150). A explicação para esse salto reside no fato de que os terrenos, para serem considerados como parte da cidade, exigem a conexão com uma série de valores de uso gerados pela articulação complexa entre as infraestruturas urbanas e o conjunto dos imóveis privados. Tal fato garante o caráter irreproduzível do terreno urbano, sendo que, em determinadas circunstâncias, pode conduzir a sua escassez, limitando a produção imobiliária. Escassez que pode ser provocada por uma multiplicidade de fatores: limitações fiscais, dificuldades de operação do Estado, normas urbanísticas restritivas, fatores geográficos ou pela retenção especulativa da terra por parte dos proprietários (JARAMILLO, 2010). Essas características excepcionais e irreproduzíveis

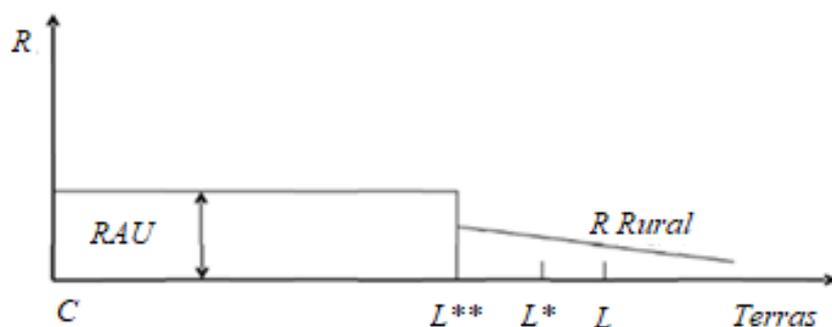
do terreno urbano pautam as relações de força entre proprietários e demandantes de terra urbana e determinam o limite superior da *Renda Absoluta Urbana*.

O salto da *Renda Absoluta Urbana* na fronteira urbana é ilustrado no **Gráfico 3**. Diante da inexistência de rendas rurais o preço (P) converge ao Preço de Produção, que seguindo a curva do Preço de Mercado (PM), define a quantidade de espaço construído ofertado (q). Nessa hipótese, a cidade alcançaria o limite L de terras representado na parte inferior do gráfico. A existência da renda rural implica a elevação do preço (P'). A interseção com a curva do Preço de Consumo se desloca para a esquerda, o que reduz a quantidade de espaço construído ofertado (q^*). Em termos de rendas, parte inferior do gráfico, isso significa que a cidade dispõe de quantidade menor de terras (L^*), e que a renda rural máxima determina a *Renda Absoluta Urbana* (RAU').

No entanto, esses cenários anteriores não correspondem à dinâmica da *Renda Absoluta Urbana*. Pelas condições mencionadas anteriormente, os demandantes de espaço operam diante de uma escassez de terras. Desde então, o preço pago pelo espaço construído se eleva (P a P''), e a quantidade de espaço construído ofertado é reduzida (q a q^{**}). No gráfico das rendas, a cidade ocupa uma quantidade ainda menor de terras (L^{**}) e a *Renda Absoluta Urbana* tem um salto, se distanciando do limite inferior definido pela Renda Rural.

Gráfico 3. Renda Absoluta Urbana e escassez de terra urbanizável – formação dos preços do espaço construído





Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

2.3.2 As rendas urbanas secundárias

As *rendas urbanas secundárias* constituem o segundo grupo da classificação de Jaramillo (2010). As cinco categorias desse grupo mantêm relação com os processos de consumo do espaço construído. São elas: a *Renda Diferencial de Comércio*, a *Renda de Monopólio de Segregação*, a *Renda Diferencial de Habitação*, a *Renda Diferencial Industrial* e a *Renda Industrial de Monopólio*.

Dentre essas modalidades, talvez a mais característica seja aquela relacionada à atividade comercial. A circulação das mercadorias demanda a transferência de uma parcela da mais-valia gerada pelo capital produtivo em remuneração ao capital comercial. O produtor concede um desconto ao comerciante, gerando uma diferença entre o preço de fabricante e o preço final, e daí surge a margem comercial que remunera o capitalista dedicado à circulação (JARAMILLO, 2010). A amplitude dessa margem dependerá da velocidade de rotação do capital comercial e, dessa forma, os capitais comerciais tendem permanentemente a acelerar sua rotação.

A imbricação dos usos urbanos promove uma heterogeneidade que proporciona disparidades estáveis e irreproduzíveis nas velocidades de rotação dos capitais a depender das seções da cidade em que operam. Configura-se uma gradação nesses termos sendo que os capitais que dispõem de uma rotação mais acelerada controlam uma condição para obter uma mais-valia extraordinária que não é reproduzível pelo capital individual. Essa circunstância permite que o excedente gerado seja apropriado na forma de *Renda Diferencial de Comércio*, cujo limite inferior é determinado pela mais-valia produzida pelos comerciantes pior localizados, ou seja, pela velocidade de rotação marginal, e o superior pela mais-valia diferencial efetivamente produzida. Esse mecanismo atua em outras atividades urbanas nas quais a rentabilidade está diretamente

relacionada ao volume de negócios proporcionados pela modulação dos usos, como nas atividades bancárias e na prestação de alguns serviços. A segregação social e a dimensão simbólica do espaço, fatores que podem provocar a variação dos preços no espaço, também promovem mais-valias passíveis de transformação em *Renda Diferencial de Comércio*.

O consumo da habitação determina o surgimento de outras duas categorias de rendas secundárias. A diferenciação entre ambas está relacionada ao grupo social do qual se trate: no caso das classes trabalhadoras, a habitação é um componente de reprodução da força de trabalho, enquanto que para a burguesia, é um consumo de mais-valia. Nesse segundo caso, a habitação é expressão da diferenciação social, objeto de um “gasto conspícuo” (JARAMILLO, 2010, p. 163) que não busca satisfazer uma necessidade objetiva, mas manifestar o pertencimento a uma determinada classe social. Embora esse fenômeno tenha sua origem e razão de ser no interior da classe capitalista, tende a estender-se sobre o conjunto da sociedade, hierarquizando no espaço não somente a magnitude de capitais, mas também a magnitude dos rendimentos. Logo, os grupos de maiores rendimentos reservam para sua habitação setores específicos da cidade, com a exclusão das demais classes sociais. A renda se converte no mecanismo econômico dessa exclusão, um imposto privado pago em uma quantia que supere as possibilidades de acesso dos setores sociais de menor renda. Uma divisão social do espaço se conforma a partir dessa lógica, modulada pela magnitude relativa dos rendimentos. A renda que emerge desse fenômeno é denominada por Jaramillo (2010) de *Renda de Monopólio de Segregação*.

Já os distintos custos de reprodução da força de trabalho no espaço promovem a formação da *Renda Diferencial de Habitação*. O capital tende a garantir um salário condizente às condições de habitação do trabalhador pior situado na cidade, cuja magnitude inclui, além da remuneração paga pela força de trabalho, o valor equivalente ao preço da habitação e aos custos dos deslocamentos desse trabalhador que habita os lugares mais distantes. Esse salário, desde então, se torna a remuneração normal do conjunto de trabalhadores. O trabalhador melhor situado, que não arca com custos elevados de transporte, paga ao proprietário da terra, sob a forma de *Renda Diferencial de Habitação*, um valor equivalente à magnitude desses custos. Nesse sentido, é possível deduzir que o crescimento urbano, ao provocar o aumento dos custos de utilização da habitação marginal, repercute diretamente no salário geral, acirrando as

contradições entre capital e trabalho. É por esse motivo que o capital em seu conjunto tenta restringir esse tipo de renda, demandando a atuação do Estado, o que pode ocorrer de maneira indireta, através do melhoramento dos meios de transporte, do subsídio em tarifas, de políticas de densificação, ou por meio de ações diretas que limitem a capacidade dos proprietários urbanos para exigir essa renda (JARAMILLO, 2010).

Ainda compõe o grupo das rendas secundárias, a *Renda Diferencial Industrial* e a *Renda de Monopólio Industrial*. A primeira está relacionada ao consumo do espaço construído pela atividade industrial. Sua magnitude tende a ser tênue, por conta do desenvolvimento técnico e social dos meios de transporte e comunicação que promoveram a homogeneização das condições para instalação industrial nas cidades. A segunda categoria surge de circunstâncias de monopólio que se estabelecem ou por conta da delimitação insuficiente de zonas industriais, ou porque o Estado estabelece um tributo especial por esses terrenos.

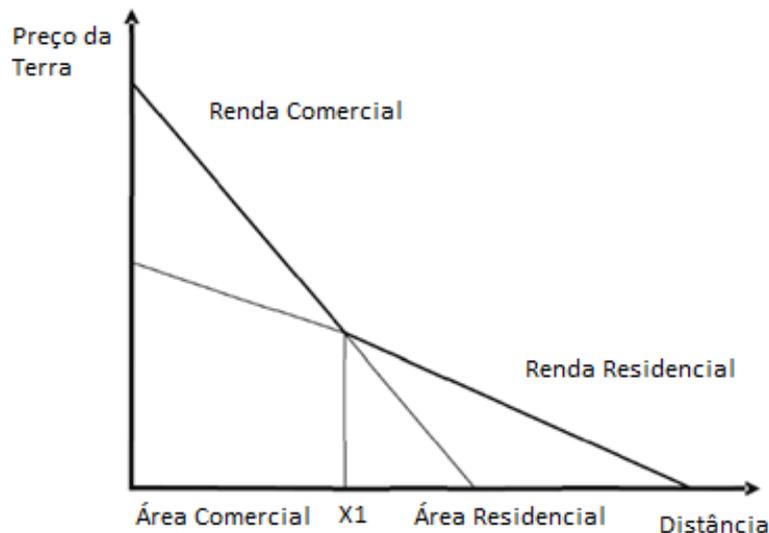
2.3.3 Imbricação das rendas urbanas e capitalização da renda total urbana

Cada uma das categorias de renda descritas por Jaramillo (2010) está ligada a um processo econômico ou social distinto, ou a um aspecto específico dentro de um mesmo processo. Essas diferentes rendas coexistem em um mesmo ponto do espaço, sendo que cada terreno suporta uma combinação específica, de acordo com as modalidades da renda que dele emergem. O autor fala em uma *imbricação competitiva* das rendas secundárias entre si, e de uma *imbricação aditiva* entre as rendas primárias e dessas com as secundárias.

O conceito de *imbricação competitiva* é particularmente relevante para compreender a atuação da renda da terra na distribuição dos usos no espaço urbano. Jaramillo (2010) refuta uma causalidade simples entre os usos da terra e o preço da terra, e vice-versa. Como já exposto, sua abordagem semiológica define que o preço dos terrenos, expressão capitalizada das rendas, deriva das pautas coletivas de utilização do espaço da cidade, de acordo com as quais as atividades se desenvolvam com vantagem em alguns lugares em relação a outros. Essa determinação, porém, não alcança os usos finais do espaço construído e da terra, e sim define uma gama de atividades que podem se desenvolver naquele lugar, cada qual com uma renda secundária potencial que lhe é específica. O mercado fará com que a atividade que prevaleça seja aquela capaz de gerar um maior nível de renda secundária.

O **Gráfico 4** ilustra a operação desse mecanismo considerando uma cidade com somente duas atividades, a comercial e a residencial. Para fins da análise, sua distribuição espacial obedece a termos puramente técnicos. As rendas que geram essas atividades têm um aspecto em comum, vão diminuindo à medida que se afastam do centro. No entanto, os parâmetros desse comportamento não são idênticos: próximo ao centro, a atividade comercial apresenta níveis maiores de renda, que diminuem rapidamente com o aumento da distância ao centro, sendo que a partir do ponto x a atividade residencial passa a proporcionar uma renda superior. Simplificadamente, à esquerda desse ponto a atividade comercial prepondera e à sua direita a que prevalece é a atividade residencial.

Gráfico 4. Imbricação competitiva entre as rendas secundárias

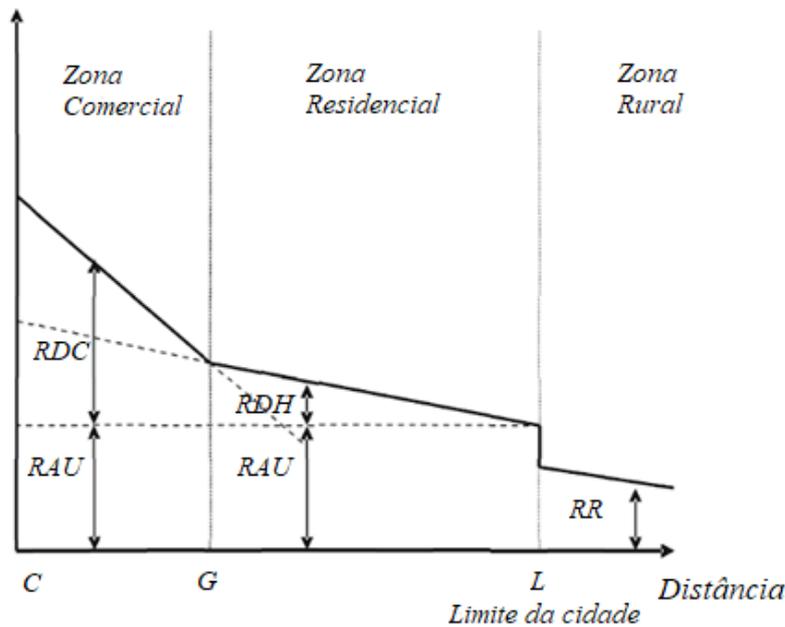


Fonte: Jaramillo 2010, p.179.

Já a imbricação aditiva das rendas primárias significa uma soma algébrica simples entre rendas primárias: *Rendas Primárias Diferenciais tipo 1 e tipo 2* e a *Renda Absoluta Urbana*. Essas rendas também se adicionam às rendas secundárias conforme ilustra o **Gráfico 5**, que representa uma cidade concêntrica que abriga os usos residencial e comercial. Formam-se três zonas: a Zona Comercial, a Zona Residencial e a Zona Rural. Na primeira, mais próxima ao centro, a renda secundária mais elevada é a *Renda Diferencial de Comércio (RDC)*, que somada à *Renda Absoluta Urbana (RAU)* comum a todos os terrenos da cidade, define a renda total dos terrenos nessa área. Na segunda zona, a renda secundária mais alta é a *Renda Diferencial de Habitação (RDH)*, e o agregado entre essa renda e a *Renda Absoluta Urbana* compõe a renda total dos

terrenos. Para além dos limites urbanos se situa a terceira zona, na qual a renda pertinente é a *Renda Rural (RR)*, cujo nível é descontínuo em relação aos níveis urbanos em decorrência do já mencionado salto que ocorre na fronteira urbana.

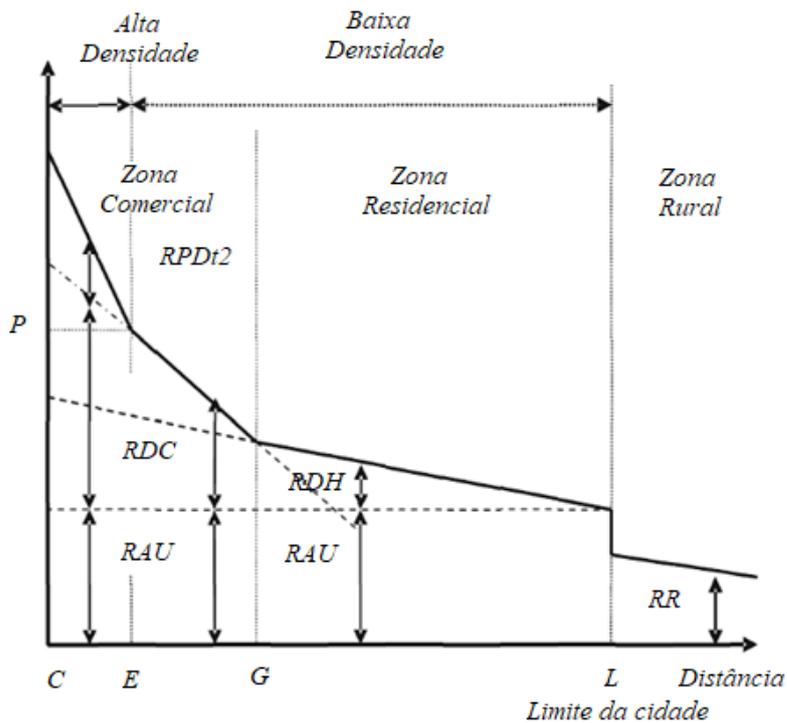
Gráfico 5. Esquema de imbricação aditiva e competitiva entre as rendas



Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

O **Gráfico 06** introduz ao esquema a *Renda Primária Diferencial tipo 2 (RPDt2)*, referente à intensidade das técnicas construtivas. Considera-se que a partir do ponto *P*, na *Zona Comercial*, o preço do espaço construído supera o limiar que possibilita a construção em altura. Nas áreas em que se emprega essa técnica, a renda total dos terrenos será composta pela *Renda Absoluta Urbana*, somada à *Renda Diferencial de Comércio* e à *Renda Primária Diferencial tipo 2*. Portanto, sobre cada um dos terrenos se dá uma combinação particular de rendas urbanas, que conformam uma renda total, cuja capitalização na taxa de juros corrente define o preço da terra.

Gráfico 6. Esquema de imbricação aditiva e competitiva entre as rendas incluindo a Renda Primária Diferencial tipo 2



Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

Essa decomposição do valor da terra nas diferentes categorias da renda compõe uma primeira aproximação às dinâmicas do preço e do mercado de terras, e constitui a base para a análise da regulação Estatal nesse âmbito. Os instrumentos regulatórios, tema do próximo capítulo, incidem sobre a renda de uma maneira específica, privilegiando a captura de determinados componentes em relação aos demais, o que demanda, portanto, compreender essas diferentes manifestações e os processos econômicos a que se associam.

3 O MERCADO DE TERRAS URBANAS E A GESTÃO PÚBLICA

Até esse ponto da construção teórica, a representação da propriedade territorial urbana esteve restrita à dinâmica de formação das rendas da terra, bem como a incidência Estatal em sua realização econômica foi tratada, sobretudo, sob a ótica da provisão de infraestruturas. O presente capítulo aprofunda essa análise, introduz uma representação menos abstrata da transformação da renda em preço no mercado de terras e apresenta as modalidades regulatórias por meio das quais o Estado incide nas dinâmicas desse mercado.

No que se refere à representação da relação entre preço e renda, a abordagem preserva o princípio metodológico construído até aqui, segundo o qual o preço da terra é a capitalização das rendas que se articulam em um terreno, porém introduz à análise outras variáveis que, sem desvirtuar a razão qualitativa entre preço e renda, alteram a magnitude quantitativa da tradução de uma expressão à outra. Em relação às modalidades de regulação do mercado, a exposição busca consolidar os princípios norteadores da análise dos objetos da pesquisa, entendendo a relação entre a normativa urbanística e as rendas, os efeitos da tributação sobre o mercado de terras e os diferentes vieses que podem assumir as estratégias de recuperação das mais-valias urbanas.

3.1 Os movimentos dos preços da terra urbana

O preço da terra foi tratado até aqui de maneira incidental, entendido simplesmente como a capitalização das diferentes rendas que se imbricam em um mesmo terreno. Essa noção sintetiza o princípio fundamental da formação dos preços, mas corresponde a uma representação abstrata do fenômeno, uma vez que sobre ele atuam inúmeros determinantes que alteram a relação qualitativa e quantitativa entre preço e renda (JARAMILLO, 2010). Esses determinantes podem ser endógenos à dinâmica da transformação entre as duas formas, ou exógenos a ela. No primeiro caso, se referem às especificidades que a renda assume na composição do preço dos diferentes tipos de imóveis (novos ou antigos) e nas distintas modalidades de circulação do espaço construído (compra e venda, aluguel), bem como ao comportamento dos níveis de renda no tempo (JARAMILLO, 2010). Embora sejam aspectos fundamentais para uma representação mais concreta do mercado de terras, o detalhamento desses condicionantes não compõe os objetivos desse trabalho. A análise aqui desenvolvida

busca consolidar um entendimento da dinâmica geral da valorização da terra para compreender o alcance das estratégias regulatórias do Estado. A partir de então, a exposição se volta para os determinantes exógenos que interferem na relação renda e preço, o que Jaramillo (2010) denomina de *movimentos dos preços da terra*.

Segundo o autor, as oscilações constantes nos preços são um dos traços mais visíveis e pertinentes do funcionamento do mercado de terras, imprimindo particularidades importantes no comportamento dos agentes e tendo repercussões sobre a configuração das cidades. O autor classifica os movimentos dos preços da terra urbana em diferentes categorias, sob dois critérios: a relação com aspectos estruturais ou conjunturais da operação dos mercados de terra; e sua escala de incidência, considerando seu efeito sobre os terrenos em geral ou pontualmente sobre alguns. São três as categorias resultantes: os *movimentos estruturais gerais*, os *movimentos conjunturais gerais* e os *movimentos estruturais particulares* (JARAMILLO, 2010).

a) Os *movimentos estruturais gerais* afetam o conjunto dos terrenos da cidade e estão vinculados a aspectos estruturais da operação da economia capitalista. Seu principal determinante é a tendência de redução progressiva da taxa de lucro geral intrínseca ao capitalismo. Esse fenômeno, descrito por Marx (1974), tem como efeito o crescimento secular do preço da terra, uma vez que o preço é a renda capitalizada sob a taxa de juros corrente, manifestação abstrata da taxa de lucro geral.

Outro determinante está relacionado aos avanços nas forças produtivas, que tendem a diminuir o valor unitário das mercadorias em geral. No meio urbano, isso significa que o preço da terra tende a representar uma parcela crescente do preço dos imóveis, com importantes repercussões econômicas e políticas, particularmente no caso da habitação (JARAMILLO, 2010).

Um terceiro determinante está relacionado às rendas da terra, mais precisamente ao crescimento que experimentam diante da tendência de aumento da demanda por espaço construído. Esse crescimento afeta, mais precisamente, a *Renda Absoluta Urbana*, que expressa a contraposição fundamental entre ofertantes e demandantes, e a *Renda Diferencial de Habitação*, uma vez que a expansão urbana significa o aumento dos custos de deslocamento. Como são rendas compartilhadas por uma grande quantidade de terrenos, sua elevação contribui notavelmente para o crescimento secular dos preços da terra urbana, uma vez que, além dessas categorias, o aumento da demanda por espaço construído faz crescer os rendimentos da população e o fundo de consumo

dos habitantes, impactando também os níveis da *Renda Diferencial de Comércio*, da *Renda de Monopólio de Segregação*, e da *Renda Primária Diferencial tipo 2*.

b) Outra dinâmica que abarca o conjunto de lotes na cidade são os *movimentos conjunturais gerais*, que configuram flutuações ao redor da tendência estrutural de crescimento descrita anteriormente. O mercado de terras apresenta particularidades em relação aos demais mercados capitalistas, uma vez que nele a demanda suscita a oferta e a concorrência entre os demandantes, definindo dessa forma, o preço de transação da terra. Portanto, “nem do ponto de vista das quantidades, nem do ponto de vista dos preços, a oferta não é autônoma em relação à demanda” (TOAPLOV, 1984, p.240). Logo, as oscilações observadas nos preços da terra não podem ser associadas à interação demanda/oferta, mas sim às oscilações de outros mercados com os quais se conecta o mercado de terras (JARAMILLO, 2010).

Dentre esses mercados, o principal é aquele relacionado às atividades da construção, uma vez que a ampliação ou o estreitamento da produção de espaço construído implica uma ampliação ou estreitamento da demanda por terrenos urbanos. Como detalhado no capítulo anterior, o setor da construção é um dos setores com as oscilações mais profundas e reiteradas da economia capitalista, decorrentes, principalmente, do longo período de produção e da dependência em relação a outros setores que lhe transmitem instabilidade, tal como o setor de circulação de capital.

As oscilações no mercado financeiro além de afetarem o mercado de terras por meio do setor da construção, também exercem sobre ele uma influência direta. A compra de terrenos e de imóveis é uma opção de poupança e de investimento financeiro que se entrelaça com as alternativas propriamente financeiras, de forma que, mesmo sem a modificação das rendas, as mudanças nas taxas de rendimento dessas opções afetam os preços dos terrenos. A própria taxa de juros, cuja redução tendencial está relacionada ao crescimento secular do preço da terra, também tem efeito sobre os *movimentos conjunturais gerais*.

Os próprios determinantes desses movimentos retroalimentam a dinâmica de sua própria criação, através de um comportamento característico aos agentes que operam no mercado de terras, a especulação urbana. Essa prática consiste, basicamente, na compra de terrenos a um preço determinado com a intenção de vendê-los com preço superior e será tratada, posteriormente, com mais detalhes. Tal prática está baseada em

expectativas, nem sempre convertidas em realidade, o que conduz a frequentes expansões e contrações abruptas do valor imobiliário.

c) A terceira modalidade dos movimentos dos preços descritos por Jaramillo (2010) são os *movimentos estruturais particulares*, que se referem às mudanças relativamente repentinas nos preços de determinados terrenos que não são resultantes de fenômenos conjunturais, mas da implantação normal e contínua da estrutura urbana. Seus determinantes podem se agrupar em duas categorias: as mudanças de uso da terra e a intensificação da densidade construtiva.

A primeira delas determina os casos mais importantes e estendidos dos *movimentos estruturais particulares*. O desenvolvimento da acumulação de capital na cidade conduz a constantes acomodações na divisão técnica e social do espaço, provocando mudanças nos usos urbanos da terra. Isso afeta o ordenamento das *rendas secundárias* potenciais, geralmente na direção de mudanças positivas nos preços, em um lapso de tempo relativamente curto. Um terreno particular, em virtude do desenvolvimento da estrutura urbana, passa de um uso determinado, a outro de uma hierarquia maior, que suporta uma renda superior. Conversões do uso habitacional na zona normal da cidade para o uso comercial e a transformação da terra rural do entrono da cidade em terra urbana, constituem exemplos desse fenômeno.

O segundo determinante relacionado a esses movimentos está ligado à intensificação da densidade construtiva. A superação de determinado limiar do preço de vendas do espaço construído permite que se passe a técnicas construtivas de maior altura. Logo que tais técnicas se disseminam e se tornam práticas, a totalidade da mais-valia diferencial produzida se torna passível de transformação em *Renda Primária Diferencial tipo 2*.

Os movimentos assim descritos repercutem decisivamente na forma segundo a qual a propriedade territorial urbana se insere na sociedade capitalista, alterando a prática dos agentes, as possibilidades de acumulação e a configuração espacial das cidades. Em relação ao comportamento dos agentes esses movimentos conduzem a uma disputa pela apropriação dos incrementos gerados, configurando a já mencionada especulação urbana. Essa não é uma prática homogênea, e dependendo da natureza dos agentes envolvidos assume uma lógica e graus de pertinência variados.

Jaramillo (2010) denomina de *protoespeculação* o comportamento especulativo dos usuários finais do espaço construído. Por mais que a dimensão do valor de troca

esteja presente na lógica desses usuários, não se caracteriza como agente especializado na captura dos incrementos dos preços, sendo que, com frequência, a noção de uso subordina o cálculo puramente mercadológico em suas ações. Em termos gerais, são agentes mercantis simples, poupadores passivos, ou famílias que realizam investimentos por meio da compra de terrenos e imóveis. Suas taxas de lucro são baixas ou nulas e há pouquíssima mobilidade em seus investimentos.

Existem, por outro lado, agentes capitalistas que se especializam nas operações de compra e venda de terras, obtendo rendimentos equivalentes ou superiores a taxa de lucro geral. Esses agentes não têm nenhum controle sobre os determinantes produtivos das mutações nos preços, apenas identificam as dinâmicas de valorização e a partir dessa informação realizam sua compra/venda, o que leva Jaramillo (2010) a denominar sua prática de *especulação passiva*. O acesso à informação é aspecto chave para a atuação desse agente, particularmente as informações relativas às ações estatais e do grande capital construtor, fato que explica a opacidade característica da operação do mercado de terras.

Um terceiro tipo de operação é a *especulação indutiva*, levada a cabo pelos incorporadores imobiliários, agentes que detém o controle econômico da produção, e dessa forma desfrutam de uma condição diferencial no sistema de atribuição de usos da terra urbana, ou seja, possuem ampla margem de manipulação sobre o texto urbano e, inclusive, sobre o código. Ao contrário do especulador passivo, o especulador indutivo controla um ato produtivo: compra terrenos não edificadas, constroem e vendem espaço construído. Portanto, possui maior capacidade de induzir efeitos sobre determinadas porções do espaço urbano, bem como apresentam maior controle sobre as mais-valias geradas a partir desses efeitos. Em sua operação, a valorização da terra não aparece nítida, está disfarçada no preço do espaço construído. Em geral, o tratamento estatal não identifica esse tipo de operação como um processo especulativo, sendo que a regulação pública, quando existe, fica restrita à especulação passiva descrita anteriormente.

Essa modalidade da especulação urbana tem efeito significativo sobre a operação do setor da construção: o grande capital desse setor tende a combinar, de maneira simultânea, o lucro capitalista com a captura do incremento dos preços da terra. Isso ocorre através da busca permanente pelas mutações na configuração do texto urbano, por meio da articulação de operações produtivas com operações de compra e venda de terras, e exige um investimento considerável de capital (JARAMILLO, 2010).

Como efeito dessa sinergia capital/renda, a especulação indutiva estende boa parte das peculiaridades características do mercado de terras, descritas no capítulo anterior, ao setor da construção, incorporando um nível de risco considerável a essa atividade produtiva.

O grande capital incorporador não tem, portanto, o interesse de apoiar medidas restritivas da especulação como tal, uma vez que a acumulação que desenvolve depende desse fenômeno. Estão interessados apenas em medidas restritivas direcionadas às práticas especulativas dos agentes dos quais comprem as terras, sendo que para eles “algo radical como a neutralização da propriedade da terra é provavelmente algo muito menos atrativo” (JARAMILLO, 2010, p.219).

A essas três modalidades da especulação urbana, Topalov (1984) acrescenta um quarto tipo: a *especulação pública* (TOPALOV, 1984), muito pertinente ao problema de pesquisa conforme abordado no próximo capítulo. Segundo o autor, a gestão da propriedade pública da terra pode assumir diferentes feições. Pode se alinhar às dinâmicas de acumulação do capital imobiliário, promovendo a venda dos terrenos públicos a preço de custo, ou abaixo dele, de maneira que são os construtores aqueles que se apropriam da máxima renda. Uma segunda possibilidade é a gestão social do patrimônio público, quando a correlação de forças entre as classes permite às coletividades locais subtrair terrenos de um uso privado mais rentável para destiná-los a operações públicas de habitação popular ou a equipamentos sociais. A especulação pública se contrapõe a essas modalidades. Ao contrário do modelo de gestão social, os terrenos são cedidos ao setor privado para uma máxima rentabilização, ou seja, o Estado “se submete à lei da renda” (TOPALOV, 1984, p.54). Também se diferencia do modelo de ajuda à acumulação, uma vez que essa cessão se realiza no preço máximo e a apropriação da renda é estatal e não privada. O autor associa essa modalidade aos aparatos do Estado que “funcionam massivamente sob a norma da corrupção, prevalecendo seu papel repressivo sobre seu papel diretamente econômico” (TOPALOV, 1984, p. 54).

Os movimentos dos preços da terra urbana também têm efeito sobre a acumulação no setor da construção. Como a renda significa um sobrepreço da terra e, conseqüentemente, do bem imobiliário, ela provoca uma limitação da quantidade de espaço construído produzido, bem como do investimento no setor. Além disso, seu pagamento, realizado de maneira capitalizada e prévia, implica na necessidade do

capitalista dispor de uma quantidade maior de capital para deflagrar o processo produtivo.

Essa influência direta sobre a atividade da construção não significa que o impacto econômico da renda esteja restrito a esse setor. Em longo prazo, a renda é uma subtração do fundo geral de mais-valia que é repartido entre o conjunto dos capitalistas e impulsiona a redução da taxa geral de lucro. Esse efeito sobre a reprodução do capital tende a se intensificar diante da tendência secular de aumento do preço da terra. Um dos exemplos mais ilustrativos do impacto dos movimentos dos preços da terra sobre a acumulação geral é a elevação dos preços dos terrenos dedicados à habitação popular, que provoca o encarecimento de um elemento chave para o funcionamento do capitalismo: a reprodução da força de trabalho.

Sob outra perspectiva, a remuneração rentista também significa a destinação do excedente da economia de maneira improdutivo. Os recursos dedicados à especulação da terra significam um desvio de fundos que poderiam ser destinados à produção, o que reduz o ritmo da acumulação. Ainda que se considere que grande parte dos recursos aplicados no mercado de terras tenha origem no capital financeiro, a heterogeneidade da propriedade territorial e dos agentes proprietários no contexto urbano, aponta que esse desvio pode ser significativo. Há de se considerar, ainda, que os movimentos dos preços no mercado de terras afetam o patrimônio de setores numerosos da população, o que, em curto prazo, pode potencializar oscilações no consumo e assim afetar a demanda efetiva geral, efeito que é potencializado diante da utilização dos imóveis como garantia de empréstimos pelas famílias.

A configuração espacial das cidades também sofre impactos em virtude dos movimentos dos preços da terra, que trazem consigo efeitos inconvenientes importantes. Um deles é o fenômeno da *hiperdensificação*, provocado pela ação de proprietários e incorporadores imobiliários que constroem em alta intensidade como forma de maximizar seus rendimentos. Essa ação afeta o conjunto dos habitantes da cidade, trazendo consigo problemas como a congestão urbana, dificuldades na mobilidade, elevação dos custos da infraestrutura e redução dos espaços coletivos (JARAMILLO, 2010).

Outro inconveniente relacionado aos movimentos dos preços é a obsolescência prematura de amplas porções do estoque de espaço construído. A superação de determinado nível do preço de vendas conduz à alteração da *edificabilidade econômica*,

promovendo transformações físicas em áreas já consolidadas da cidade. Essas transformações podem envolver a destruição de parte do estoque habitacional, circunstância problemática principalmente nas cidades que apresentam um alto déficit habitacional, bem como colocar em risco o patrimônio arquitetônico urbano. Esse fenômeno tem importante efeito no aprofundamento da segregação socioespacial, uma vez que a revitalização de áreas centrais provoca a remoção dos ocupantes para porções mais distantes do território, desprovidas de equipamentos públicos e da oferta de serviços e emprego.

Tendo em vista a os movimentos dos preços nas diferentes escalas e seus efeitos sobre a operação do mercado de terras, é importante situar os alcances da gestão estatal nesse âmbito.

No que se refere aos *movimentos estruturais gerais* a interferência do Estado é restrita, uma vez que essa dinâmica é pautada por aspectos fundamentais do funcionamento do modo de produção capitalista. Embora o Estado possa promover uma alteração do regramento jurídico sobre a propriedade da terra, na direção de um regime estatizado, eliminando a terra enquanto bem transacionável, as dinâmicas da renda não sofreriam alteração, mudando apenas o agente beneficiado em sua apropriação: no caso não mais o proprietário, mas o capitalista construtor ou incorporador imobiliário. Ainda que a renda não fosse capitalizada no preço da terra, o seria no preço do espaço construído, atuando sobre esse preço os mesmos determinantes estruturais gerais descritos por Jaramillo (2010) para a propriedade territorial.

Em relação aos *movimentos conjunturais gerais* as possibilidades de incidência estão ligadas à capacidade do Estado de intervir nos mercados que, segundo o autor, transferem suas oscilações ao preço da terra: o mercado da construção e o mercado financeiro. A modulação dos condicionantes macroeconômicos da estrutura produtiva e financeira pode garantir maior capacidade de regulação estatal sobre esses mercados, reduzindo as expectativas de ganhos extraordinários e, conseqüentemente, minorando a instabilidade passível de ser transferida ao mercado de terras.

Já no que se refere aos *movimentos estruturais particulares*, o Estado desempenha um papel decisivo, podendo torná-los mais agudos ou mais suaves, defasando-os no tempo ou deslocando-os no espaço. É nesse âmbito em que operam o regramento urbanístico e as práticas de planejamento que tem por objetivo a gestão dos preços da terra. Em virtude da inter-relação entre os múltiplos níveis dos movimentos

descritos pelo autor, isso não significa dizer que os efeitos do planejamento urbano sobre tais oscilações estejam restritos a essa escala, mas, sem dúvida, essa constatação revela as limitações da capacidade regulatória dos instrumentos urbanísticos. É importante ressaltar que essas considerações são relativas às variações do processo de transformação da renda em preço. Os fenômenos de geração das rendas, que constituem o fundamento dessa transformação e centro de gravidade para os movimentos dos preços, foram descritos no capítulo anterior, quando se destacou a relevância que assumem as ações estatais nesses fenômenos.

3.2 As modalidades da gestão estatal sobre a terra urbana

O Estado intervém nas dinâmicas do mercado de terras de diferentes formas e com distintos resultados. Até aqui foram abordadas as modalidades de intervenção direta, relacionadas à formação das rendas e dos preços. Existem ainda modalidades indiretas de incidência, nas quais o Estado não interfere nos determinantes desses fenômenos, mas promove sua regulação. Para tanto, utiliza de diferentes expedientes: a regulação urbanística, a tributação sobre a terra e a aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas²⁶. Esse aparato regulatório não é homogêneo, sendo que seus objetivos, mecanismos de funcionamento e efeitos são variados. Sua aplicação também pode assumir diferentes vieses, mais ou menos alinhados a uma perspectiva de justiça social.

3.2.1 A regulação dos usos e dos potenciais construtivos

Uma das funções mais notáveis do Estado nas cidades contemporâneas é a regulação normativa. A livre operação do mercado de terras não garante as condições necessárias à acumulação capitalista, relativas à conformação dos efeitos úteis de aglomeração, principalmente no que tange a reprodução da força de trabalho. Além disso, gera custos sociais e ambientais que podem se desdobrar em pressões políticas efetivas. Desde então, as ações regulatórias estatais buscam intervir no funcionamento

²⁶ A diferenciação que se estabelece entre a tributação da terra e os instrumentos urbanísticos de recuperação das mais-valias urbanas se sustenta no entendimento de que são mecanismos essencialmente diferentes em seus objetivos e em sua incidência sobre as rendas. Enquanto a tributação tem finalidade, sobretudo, arrecadatória e atua sobre a totalidade do valor da terra, a recuperação das mais-valias possui um caráter compensatório e incide nas variações do preço da terra. Isso não significa que as duas categorias não matizem conceitos urbanísticos e tributários, motivo pelo qual alguns autores optam pela análise conjunta desses instrumentos sob o termo “recuperação da valorização da terra” (PIZA, LEVY, CYMBALISTA, 2005) ou “recuperação de mais-valias fundiárias urbanas” (PEREIRA, 2007; ALMEIDA, MONTE-MÓR, 2010).

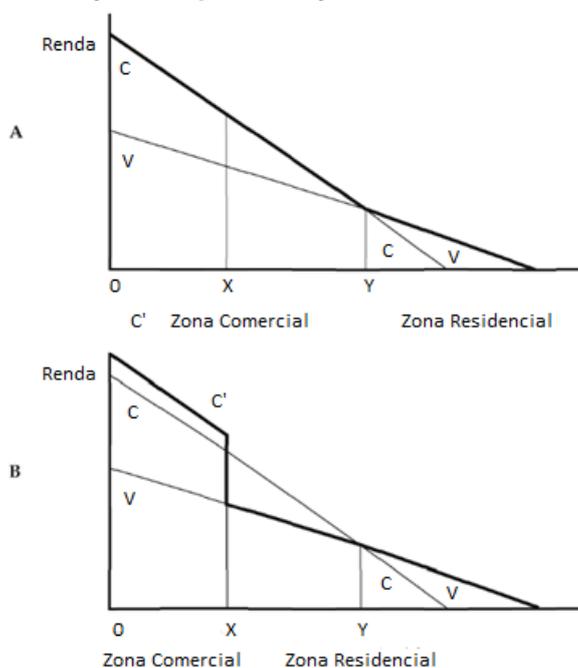
desse mercado, o que ocorre principalmente por meio de dois mecanismos específicos: a regulação dos usos e a regulação das densidades do espaço construído.

A heterogeneidade na distribuição dos usos é uma das características mais marcantes do espaço urbano. É justamente a diversidade de atividades e o entrelaçamento entre elas que fazem da cidade o valor de uso complexo que é. Como exposto no segundo capítulo, Jaramillo (2010) remete essas características a um esquema de atribuição de usos pautado pelo compartilhamento de convenções coletivas, segundo as quais algumas atividades se desenvolvem com vantagens em determinadas zonas da cidade. O preço da terra atua como mecanismo de modulação dessas convenções, impondo dentre as atividades convencionais aquela capaz de gerar um maior nível de renda. O regramento normativo do Estado pode afetar e restringir a operação espontânea desse mecanismo.

O **Gráfico 7** exemplifica essa atuação, ao representar a concorrência entre o uso comercial e residencial no espaço urbano. A proximidade ao centro da cidade, eixo das ordenadas, garante maiores níveis de renda, em virtude da *Renda Diferencial de Comércio*. Desde então, a operação do mercado garante a prevalência desse uso até o ponto *Y*, e os preços dos terrenos aí localizados se referem à capitalização dos níveis de renda que esse uso garante. A partir desse ponto a atividade residencial prepondera, com seus patamares de rendas e preços.

A parte inferior do gráfico ilustra uma mudança normativa que restringe o uso comercial até o ponto *X*, contrariando a dinâmica mercantil descrita anteriormente. Entre esse ponto e o ponto *Y* a proibição do uso comercial conduz à diminuição da renda, agora referente ao uso residencial, e em consequência a redução dos preços praticados. A mudança normativa também pode ter um efeito indireto na zona até o ponto *X*. Diante da restrição da zona comercial, a rotação do capital nessa área pode ser impulsionada, e com ela os níveis da *Renda Diferencial de Comércio*.

Gráfico 7. Efeito de uma alteração na regulamentação de usos da terra



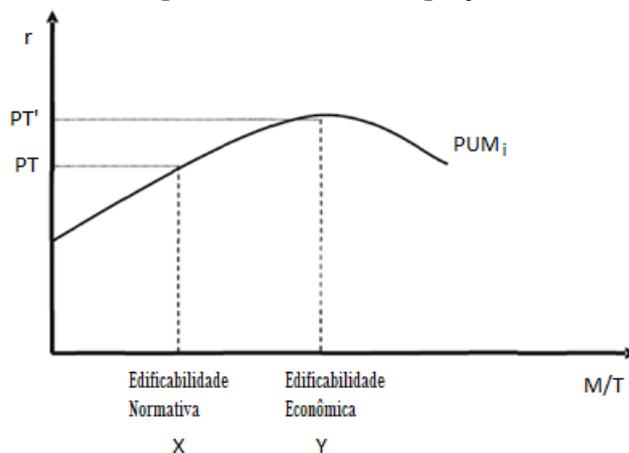
Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

Essa representação esquemática demonstra que a incidência da regulação dos usos no território depende da articulação com o esquema de atribuição de usos no espaço urbano, no que se refere às pautas coletivas e à imbricação das rendas da terra. Sua incidência pode restringir uma dinâmica que já opera, ou reconhecer sua operação no âmbito normativo. Em ambos os casos atua segundo condições pré-estabelecidas, ainda que virtualmente. Por esse entendimento, a noção tecnocrática que atribui à norma a capacidade de induzir o desenvolvimento de atividades urbanas é inadequada.

Um segundo fenômeno muito visível na cidade e objeto da regulação urbanística é a variação das densidades construtivas. Na exposição de Jaramillo (2010), tal fenômeno está associado à *Renda Diferencial tipo 2* e resulta da interação entre os preços unitários do espaço construído nas distintas zonas da cidade e os custos de produção das diferentes técnicas em altura. As normas definidas pelo Estado restringem a edificabilidade do terreno, limitando a quantidade máxima de espaço construído que pode ser produzida, estabelecendo o que Jaramillo (2010) denomina de *edificabilidade normativa*. Na legislação urbanística brasileira, esse conceito está expresso no parâmetro denominado coeficiente de aproveitamento, razão entre a quantidade de espaço construído permitido pela norma e a área do terreno. Esse parâmetro tem efeito sobre o preço da terra e sobre as densidades construtivas quando define limites

inferiores aos da *edificabilidade econômica* do lote, conforme esquematiza o **Gráfico 8**. Desde então o preço da terra sofre uma redução (de PT' a PT).

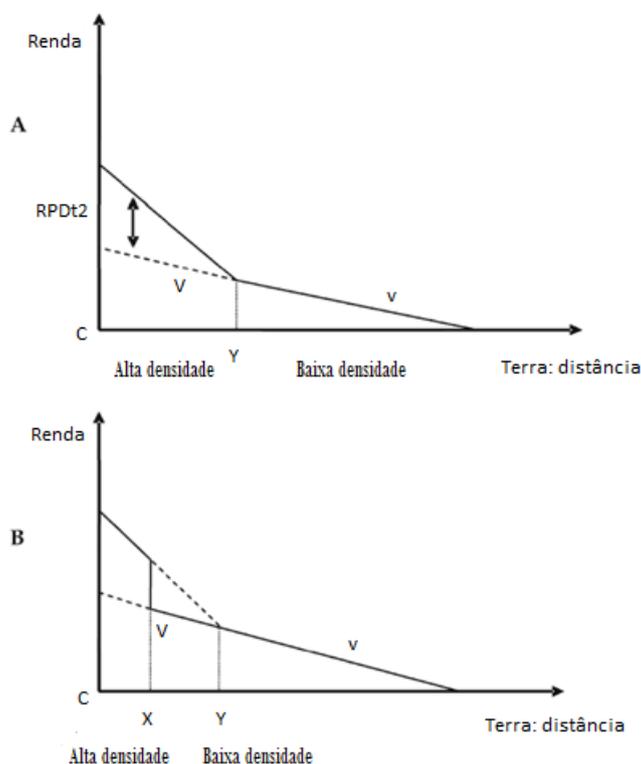
Gráfico 8. Efeito do coeficiente de aproveitamento sobre o preço da terra em um lote individual



Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

O **Gráfico 9** ilustra essa circunstância em termos agregados. A alteração normativa reduz o *coeficiente de aproveitamento* na zona de alta densidade entre os pontos Y e X , eliminando o componente de *Renda Diferencial tipo 2* e, conseqüentemente, reduzindo os preços da terra praticados na zona afetada. Imaginando a situação inversa, a alteração da norma poderia viabilizar a realização de um potencial construtivo maior, em uma zona em que o preço de vendas do espaço construído já permitisse a construção em níveis de intensidade superiores. Assim como ocorre com a regulação de usos, a incidência das normas relativas à edificabilidade depende de sua articulação com uma dinâmica concreta ou virtual pré-existente, relacionada, nesse caso, à relação entre o custo da técnica construtiva em altura e o preço de vendas do espaço construído.

Gráfico 9. Coeficiente de aproveitamento e preço da terra em termos agregados



Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

Tanto em termos dos usos autorizados como dos potenciais construtivos permitidos, a norma urbanística não possui uma relação de causalidade com a valorização da terra urbana. Essa constatação é fundamental no que se refere à definição das estratégias estatais para capturar a valorização induzida pela alteração normativa. Os instrumentos que tem como gatilho de cobrança a alteração normativa em si estão mais propícios a gerar situações de cobranças injustificadas, nos casos em que essa alteração não gera valorização da terra. Uma estratégia mais adequada são as contrapartidas não compulsórias, cobradas quando o proprietário decide acessar uma possibilidade que a norma lhe oferece, mecanismo similar aos instrumentos de Outorga Urbanística.

3.2.2 A tributação sobre a terra urbana

Segundo Jaramillo (2010), a tributação é a incidência mais visível da ação do Estado sobre os preços da terra nas cidades. O tributo sobre a terra tem uma longa tradição na sociedade contemporânea, fundamentada por uma concepção compartilhada por pensadores de diferentes vertentes do pensamento econômico²⁷ segundo a qual o

²⁷ Jaramillo (2010) cita Ricardo, Walras e George, Proudhon e Marx.

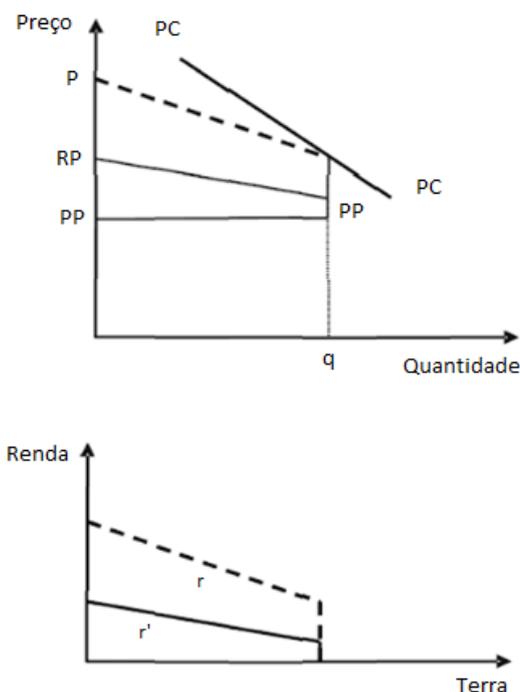
proprietário da terra é um agente passivo ante a produção, que se beneficia do esforço global da sociedade sem nenhuma contrapartida de sua parte, ao se apropriar da renda da terra. Essa noção confere legitimidade para a recuperação, por meio do Estado, de parte ou da totalidade da renda para o conjunto da sociedade. Derivam desse entendimento algumas propostas concretas de intervenção estatal, dentre as quais a que obteve maior visibilidade foi a tributação, tendo na obra *Progress and Poverty*, de Henry George (1992), sua versão mais radical: um imposto único sobre a terra rural de mesma magnitude da renda.

Dois importantes entendimentos relativos aos efeitos da tributação sobre a terra derivam dessa obra. O primeiro deles supõe que o tributo sobre a renda periódica tem efeito na redução do preço da terra, sendo que o preço que se manifesta nas transações do mercado corresponde à parte não tributada da renda. O efeito na redução do preço da terra não é o mesmo se o tributo é cobrado de forma periódica ou se a cobrança ocorre de uma única vez, capitalizando a totalidade da renda que se pretende capturar. No primeiro caso o preço da terra se reduz de maneira permanente, em magnitude equivalente ao valor do imposto periódico. Já diante da cobrança única a redução no preço se restringe à transação na qual o imposto é pago. Essa distinção é importante para compreender o alcance dos instrumentos tributários e urbanísticos aplicados sobre a propriedade territorial urbana.

O segundo entendimento postulado diz respeito à *neutralidade* do tributo sobre a renda da terra, ou seja, o encargo cobrado não altera o preço que pagam os consumidores do bem tributado, nem tampouco a quantidade produzida ou transacionada desses bens. A totalidade do encargo recai sobre a propriedade da terra e é paga pelo proprietário (JARAMILLO, 2010).

Esses conceitos estão esquematizados no **Gráfico 10**. Segundo o princípio da *neutralidade* a cobrança do imposto não afeta as linhas de *Preço de Produção (PP)*, de *Preço de Circulação (PC)*, nem tampouco a quantidade de espaço construído produzido (q). Provoca a redução do preço transacionado (de P para PI) e, como demonstra a parte inferior do gráfico, a redução dos níveis de renda (de r para r').

Gráfico 10. Impacto de longo prazo do imposto sobre a renda urbana na presença de rendas secundárias e absolutas.



Fonte: adaptado de JARAMILLO, 2010.

A tradição da economia neoclássica estende esses conceitos para o caso da terra urbana sem maiores transformações. Assume-se a valorização da terra como resultado de *externalidades positivas*²⁸ proporcionadas pela cidade, que embora não sejam produzidas pela ação individual, podem ser legitimamente apropriadas pelos detentores do controle jurídico sobre a terra. Na base dessas externalidades positivas estão a produção e operação da cidade, que implicam custos, ou seja, conformam *externalidades negativas*²⁹. Sob essa ótica, a tributação não tem como objetivo impedir a transferência indevida de valor ao proprietário, mas sim descontar os custos, ou externalidades negativas, que incorre a coletividade na conformação das vantagens das quais desfrutam o proprietário. Na linguagem da economia neoclássica se trata de “internalizar a externalidade negativa” (JARAMILLO, 2010, p. 284). Logo, a magnitude do imposto não deve referir-se à totalidade da renda, mas sim à totalidade do custo assumido pela coletividade.

²⁸ Situações em que a atividade de uma unidade econômica beneficia outras unidades (PINTO, 2010).

²⁹ Inversamente às externalidades positivas, são situações em que a atividade de uma unidade econômica prejudica outras unidades. Representam uma distribuição dos custos da atividade econômica para unidades que dela não se beneficiam (PINTO, 2010).

No que se refere à tradição marxista, as ações do Estado para recuperar a valorização da terra não ocupam lugar nas obras clássicas. Isso porque a crítica marxista é estrutural, e se orienta às relações capitalistas como um todo. Sua derivação política concentra esforços na eliminação da relação de exploração que é a base da produção da mais-valia e da existência do próprio capitalismo, a exploração da força de trabalho. Jaramillo (2010) afirma que essa posição teórica é reconsiderada posteriormente, e as metas redistributivas nos marcos do capitalismo passam a ter maior importância dentro da reflexão marxista. Tal reconsideração vem acompanhada de uma crescente convicção de que a melhoria nas condições materiais do proletariado pode gerar maior independência e capacidade de mobilização, e desde logo, são um fim desejável em si mesmo.

3.2.2.1.1 Os efeitos da tributação sobre a gestão da terra: os círculos virtuosos e viciosos

Scheringer e Smolka (2005) analisam os impactos que a tributação sobre a propriedade imobiliária exerce sobre as políticas de gestão da terra. Uma forte carga fiscal nesses termos, constituída por impostos e também por taxas e outras contrapartidas, está associada ao que os autores denominam de *círculos virtuosos da gestão da terra*.

O primeiro desses círculos diz respeito aos efeitos da tributação sobre o disciplinamento do mercado de terras: o *círculo da oferta de terra urbanizada barata*. Os impostos sobre a terra aumentam os custos relativos à especulação urbana, moderando as expectativas de ganhos futuros e gerando uma série de repercussões positivas na operação do mercado: crescimento da oferta de terrenos; redução da vacância e subutilização imobiliária; diminuição dos preços praticados; maior transparência nas informações relativas aos preços e transações; e melhores condições para uma arrecadação mais efetiva (SCHERINGER, SMOLKA, 2005). O aumento da oferta daí decorrente resultará em preços mais baixos, o que reduz ainda mais as expectativas de ganhos futuros, retomando o círculo.

A abundância de terra urbanizada a preços baixos conduz à inclusão de um número crescente de famílias pobres no mercado formal, e promove a *cidadania tributária* dessas famílias. Esse efeito, pouco levantado no debate da tributação sobre a terra, expressa “a conscientização do cidadão para o fato de que a necessária arrecadação de tributos deve reverter-se em benefícios que cumpram o papel de atender

às necessidades da coletividade, reduzindo distâncias sociais” (BRASIL, 2001, p.144/145). Uma população contribuinte, ciente dos impostos que paga e preocupada com a qualidade dos serviços públicos providos a partir dessa carga fiscal, tende a exercer uma participação cidadão ativa. Incorporadas ao mercado formal, essas famílias estão mais aptas a exigir a qualidade dos serviços públicos providos pelo Estado, configurando o *círculo virtuoso do acesso à terra formal*.

Desde então, a base fiscal do município é fortalecida, a disponibilidade de recursos é ampliada e o financiamento da terra urbanizada pode ser homeostático, ou seja, “pode chegar a um equilíbrio interno, os recursos se redistribuem no interior do conjunto dos proprietários e adquirentes, e não requer recursos externos” (SCHERINGER, SMOLKA, 2005, p.18). Logo, a oferta de terra urbanizada é expandida, os preços são reduzidos, mais famílias são incluídas no mercado formal e a base fiscal é novamente ampliada, configurando o terceiro círculo, o *círculo virtuoso do fortalecimento municipal*.

Figura 1. Os círculos virtuosos da gestão da terra



Fonte: Scheringer, Smolka 2005, p. 32.

Por outro lado, a débil carga fiscal sobre a terra está relacionada à operação dos *círculos viciosos da gestão da terra*.

A fragilidade das finanças públicas conduz a um baixo investimento em infraestruturas básicas, contribuindo para a escassez de terra urbanizada e para o aumento dos preços praticados no mercado (SCHECHINGER, SMOLKA, 2005). Essa conjuntura exclui uma parcela significativa da população do mercado formal, e

impulsiona as alternativas informais de acesso à terra. A contribuição com os impostos locais é afetada retroalimentando, desde então, o *círculo vicioso da precariedade municipal*.

A crescente demanda no mercado informal permite aos parceladores a cobrança de um sobrepreço pelo terreno não urbanizado oferecido nesse mercado. Esse sobrepreço tem impacto no empobrecimento das famílias que buscam refúgio na informalidade. Nesse cenário, o município é pressionado a aliviar a carga fiscal que incide sobre a habitação, defasando a alíquota e a base de cálculo do imposto predial urbano, como também prevendo isenções para a expedição e registro de títulos e redução dos custos de licenciamentos e autorizações. A redução na arrecadação daí resultante, alimenta a precariedade fiscal do município e nega às famílias que habitam as ocupações informais a já mencionada *cidadania tributária*, retroalimentando-a. A marginalização dessas famílias é aprofundada e, assim, se delinea o *círculo vicioso da informalidade* (SCHECHINGER, SMOLKA, 2005).

Um terceiro círculo se configura em decorrência das expectativas de lucros extraordinários que proprietários e parceladores compartilham diante da escassez de terras urbanizadas e da elevação de preços decorrente. Para fazer frente a esse cenário, o município sofre novas pressões para reduzir a carga fiscal sobre a terra e a habitação. Essa resolução, no entanto, tem efeito oposto, impulsionando a valorização da terra e a retenção especulativa da terra. A escassez de oferta se torna mais severa e impulsiona ainda mais a elevação dos preços provocando uma espiral especulativa que conforma o *círculo vicioso da especulação com a terra* (SCHECHINGER, SMOLKA, 2005).

Figura 2. Os círculos viciosos da gestão da terra



Fonte: Scheringer, Smolka (2005, p. 30).

Essa exposição demonstra com clareza a relação entre a baixa tributação sobre a terra e a urbanização precária experimentada nos países latino-americanos, foco da análise dos autores. Evidentemente, essa conjuntura não se deve a imperícia técnica da prática tributária. Sua perpetuação é funcional ao processo de urbanização característico desses países, evidenciado por relações políticas arcaicas, por um mercado imobiliário restrito e especulativo, pela aplicação arbitrária da lei e pela manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2000). Os setores do capital que se beneficiam dessas condições, principalmente aqueles ligados ao capital imobiliário, operam em sintonia com a máquina pública para opor resistência aos instrumentos tributários relacionados aos *círculos virtuosos da gestão da terra*.

Dentre esses instrumentos, o mais difundido é o imposto predial urbano (JARAMILLO, 2010). A disseminação desse imposto está ligada implícita ou explicitamente às argumentações clássicas referentes à sua neutralidade, que supõe a não afetação da esfera produtiva.

No Brasil, esse imposto recebe o nome de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)³⁰. Possui competência municipal, sendo aplicado na área urbana conforme legislação local, sendo calculado com base no valor venal dos imóveis constante no cadastro imobiliário fiscal do município que considera tanto o valor da terra como das

³⁰ Constituição Federal (1988) artigo 156, inciso I.

edificações³¹. A quantia a ser paga é determinada por uma alíquota sobre esse valor, sendo que essa alíquota pode variar conforme a localização, o uso e a ocupação do terreno. Tem como objetivo arrecadar recursos para o financiamento da produção, operação e manutenção da infraestrutura urbana. Esse imposto é a forma privilegiada de captura das rendas da terra urbana, uma vez que incide, periodicamente, sobre a totalidade das variações dos preços dos terrenos urbanos, tendo um efeito constante na depressão das rendas e dos preços da terra. Sua progressividade no tempo é prevista na Constituição Federal (1988)³² e regulamentada no Estatuto da Cidade (2001), caracterizando uma segunda modalidade de aplicação, que não possui um fim arrecadatório, mas busca combater a especulação urbana e concretizar a função social da propriedade (PIZA, LEVY, CYMBALISTA, 2005).

Na prática, o IPTU é um imposto mal aproveitado no país (AFONSO *et al.*, 2013), apesar das referidas vantagens na instituição de um imposto predial urbano vigoroso. Enquanto em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália o imposto representa de 2 a 3% do PIB (DE CESARE, 2005 *apud* AFONSO *et al.*, 2013), no Brasil a arrecadação com o IPTU ficou em 0,44% do produto em 2007 (AFONSO *et al.*, 2013). O principal determinante para o mau desempenho do imposto é desatualização de sua base de cálculo³³. As atualizações nesse âmbito demandam a aprovação das câmaras legislativas municipais (AFONSO *et al.*, 2013), expondo as definições sobre esse instrumento aos interesses políticos da esfera local.

Um segundo imposto que incide sobre a propriedade imobiliária no Brasil é o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI)³⁴. Assim como o IPTU, sua função é majoritariamente fiscal, tendo como objetivo angariar recursos para o fisco municipal. Incide sobre as transações que envolvem a transferência da propriedade de bens imóveis por ato oneroso, tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais da cidade. Sua base de cálculo é o valor de mercado do imóvel negociado, declarado pelo contribuinte ou estimado pelo Poder Público. As

³¹ Jaramillo (2010) afirma que mesmo quando cálculo tem como referência o preço do bem, se a cobrança não excede a magnitude da *Renda Absoluta Urbana* que emerge do terreno, o imposto mantém seu caráter neutro. Por outro lado, Scheringer e Smolka (2005) apontam que o efeito do imposto pode ser diferente se aplicado sobre a terra ou sobre o bem imobiliário, posto que o segundo segue a lógica do capital e não da renda fundiária.

³² Art. 182, §4, inciso II.

³³ Scheringer e Smolka (2005) apontam que no país o valor cadastral base para o imposto representa entre 50% a 60% do valor comercial do imóvel. Alertam ainda, para a deficiência na cobertura dos cadastros imobiliários, menos de 70% dos imóveis da cidade, e para uma evasão superior a 30%.

³⁴ Constituição Federal (1988) artigo 156, inciso II.

alíquotas são definidas em lei municipal e, em geral, variam entre 2% e 3% do valor declarado ou estimado do imóvel (DE CESARE, 2005 *apud* AFONSO *et al.*, 2013). Esse imposto incide sobre as rendas urbanas e rurais, mas possui uma abrangência mais restrita em relação ao IPTU, sendo que seu impacto é maior nas regiões onde a dinâmica imobiliária é mais intensa. Como a sua cobrança é eventual, seu efeito na redução das rendas é restrito ao evento da transação dos imóveis.

3.2.3 Instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas

Além dos impostos aqui descritos, que incidem sobre o valor total dos bens imobiliários, o Estado dispõe de ferramentas urbanísticas e tributárias que têm como objetivo capturar os incrementos nos preços dos imóveis. Esses incrementos recebem a denominação de *mais-valias urbanas*. Aqui, o termo mais-valia não assume o sentido que lhe é atribuído no vocabulário marxista, relativo ao excedente que o capitalista extrai do trabalhador no processo de produção-circulação. A denominação, no caso, tem origem na palavra francesa *plusvalía*, referente ao crescimento do preço do bem e carrega, além disso, uma conotação de que esse aumento é imerecido (JARAMILLO, 2010). Desde então, os instrumentos que incidem sobre os incrementos nos preços são denominados de *instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas*. Sob a ótica do referencial teórico aqui adotado, as mais-valias urbanas são variações nos níveis das rendas da terra ou reflexo dos movimentos dos preços descritos anteriormente, nem sempre pautados pela dinâmica das rendas. Embora a aplicação desses instrumentos esteja relacionada aos objetivos de fortalecimento das finanças públicas e de regulação do mercado de terras, seu princípio básico é recuperar, para a comunidade, os incrementos de valor da terra que resultam da ação comunitária (SANTORO, 2007). A magnitude dessa recuperação é, antes de tudo, expressão de diferentes concepções teóricas sobre a propriedade da terra urbana e seu valor.

As abordagens da economia clássica, principalmente nas obras de George (1992) e Ricardo (1982), assumem a totalidade da renda, ou do preço da terra, como uma transferência injustificada de valor do conjunto da sociedade para os proprietários. Sob essa ótica, não somente os atuais incrementos no preço devem ser objeto de captura pelo Estado, mas todos os incrementos pretéritos também são passíveis da imposição confiscatória pela coletividade (JARAMILLO, 2010). Os fundamentos teóricos da recuperação das mais-valias urbanas constituem uma relativização controversa dessa noção, que diferencia uma magnitude do preço da terra que é passível de captura pelo

Estado, as chamadas mais-valias urbanas, e outra que é de legítima apropriação privada. Diferentes interpretações se apoiam nesse entendimento, admitindo-se distintas proporções para a incidência dessa captura.

Uma primeira interpretação considera que somente a magnitude do preço “original” da terra é de usufruto do proprietário, enquanto que a integralidade do crescimento do preço é tomada como enriquecimento injustificado e passível de captura. Opera segundo a ótica de uma situação originária, prévia à valorização experimentada pelo imóvel, que deve ser reestabelecida por meio do confisco total das mais-valias fundiárias. Em termos práticos, a captura integral dos incrementos nos preços da terra pode ser alcançada mediante um imposto geral sobre a terra urbana de aplicação periódica (como o imposto predial), com uma base de cálculo de atualização frequente.

Outra concepção supõe que não é legítimo que o Estado reivindique todas as mais-valias urbanas, mas somente aquelas propiciadas diretamente pelas ações estatais (JARAMILLO, 2010). A valorização que emerge da operação do próprio mercado, fruto da conduta dos demais agentes privados ou dos movimentos dos preços nos quais não interfere o Estado, pertence exclusivamente ao proprietário. Esse entendimento limita o universo da captura à valorização diretamente atribuída aos investimentos públicos ou às mudanças na regulação urbanística, mais precisamente, às normas de uso e aos parâmetros relativos ao potencial construtivo. O instrumento colombiano *Participación en Plusvalías* reflete essa interpretação e busca capturar as mais-valias decorrentes das alterações na regulamentação dos usos do espaço construído ou das densidades (JARAMILLO, 2001). Como o fato gerador da contrapartida é a mudança normativa a cobrança assume, nesse caso, um caráter compulsório.

Uma derivação mais condescendente com a propriedade territorial urbana surge da concepção anterior: a captura das mais-valias urbanas deve se restringir não somente àquelas induzidas pela ação estatal, como também se limitar à magnitude dos custos em que incorre o Estado para realizar essa ação (JARAMILLO, 2010). Diante de uma valorização superior ao gasto estatal, a diferença é legitimamente conservada pelo proprietário. Subjaz esse entendimento a noção, já discutida, que assume a valorização da terra como uma *externalidade positiva* e os custos de operação da cidade, que sustentam essa valorização, como *externalidades negativas*.

É possível atribuir a essa noção os instrumentos das Outorgas Urbanísticas³⁵, que demandam contrapartidas pela utilização de potencial construtivo adicional³⁶ ou pela mudança para um uso ou classificação da terra mais rentável, entendendo que essas alterações implicam custos à coletividade (mais demanda por áreas verdes, equipamentos públicos e infraestrutura), que devem ser compensados com uma contrapartida do proprietário privado. Outro exemplo concreto dessa noção é o instrumento da Contribuição de Melhoria³⁷, incorporado na legislação da maioria dos países da América Latina (FURTADO, 2000). Tem por objetivo recuperar os custos do Estado com certas obras públicas, o que ocorre por meio da tributação pontual dos incrementos nos preços dos imóveis associados à implementação de tais obras. A captura que empreende é equivalente aos custos das obras. Outro exemplo muito próximo à Contribuição de Melhoria é a Cobrança pela Infraestrutura Básica. Sua aplicação busca financiar a urbanização de novas extensões do território, recuperando os custos públicos através de um imposto sobre a valorização gerada pela urbanização (JARAMILLO, 2010).

No extremo desse espectro teórico, está a concepção mais patrimonialista e liberal em relação à propriedade territorial urbana, para a qual tanto o preço original da terra como seus incrementos pertencem integralmente ao proprietário e não podem ser objeto de captura pública (JARAMILLO, 2010). Essa visão, bastante difundida, concede ao dono da terra o direito ilimitado sobre o bem possuído, enxergando-o como legítimo beneficiário de privilégios excepcionais. A noção econômica que a sustenta supõe que a livre concorrência em busca do direito a esses privilégios garante resultados de eficiência e equidade (HARRIS, 1977 *apud* JARAMILLO, 2010).

A **Figura 3** esquematiza a lógica de incidência dos instrumentos de recuperação de mais-valias no preço da terra. O valor total da terra é entendido a partir de uma diferenciação básica: o preço “original” (A), parcela de legítima apropriação privada, correspondente ao valor pago pelo proprietário atual mais o valor das benfeitorias

³⁵ Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (2001), seção IX. As Outorgas serão tema do próximo capítulo.

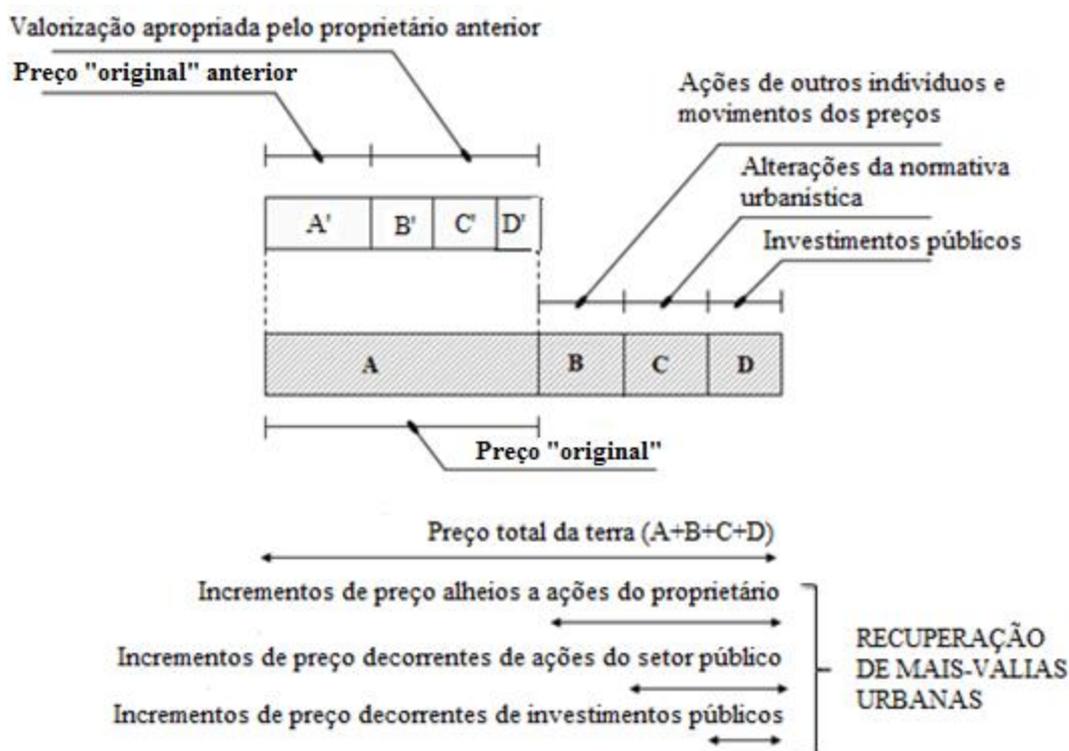
³⁶ A Operação Urbana Consorciada, instrumento previsto no Estatuto da Cidade (2001), também concede potencial construtivo adicional, mas nesse caso vinculando-o ao financiamento de uma intervenção urbanística específica, sendo que os recursos arrecadados devem ser aplicados, obrigatoriamente, no interior do perímetro que a define. Nesse sentido, o princípio distributivo é limitado e o instrumento se encaixa melhor à categoria dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

³⁷ O termo Contribuição de Melhoria é próprio da normativa brasileira (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001). Na Colômbia esse instrumento recebe o nome de Contribuição de Valorização. Outras denominações incluem “Impuesto de mejorías” e “Special Assessments” (FURTADO, 1999).

produzidas sobre a terra; e as mais-valias urbanas, incrementos de preço alheios às ações do proprietário, oriundos das ações de outros indivíduos e dos movimentos dos preços da terra (*B*), das alterações da normativa urbanística (*C*) e dos investimentos públicos (*D*). São esses os incrementos passíveis de recuperação conforme as concepções descritas anteriormente.

Existe uma contradição interna a essa interpretação, sintetizada na ideia de um preço “original” cujo valor pertence ao proprietário. A **Figura 3** também ilustra a decomposição desse preço, demonstrando que ele também é formado por incrementos pretéritos (*B'*, *C'*, *D'*), ou mais-valias-urbanas. Portanto, os componentes do preço identificados, segundo esse entendimento, como ilegítimos estão na base da formação do preço “original”, de lícita apropriação privada.

Figura 3. A incidência da recuperação das mais-valias urbanas nos componentes do preço da terra



Fonte: adaptada de FURTADO, 2004

Sob a ótica da renda da terra, essa lógica também demonstra fragilidade. Os componentes do preço são manifestações de um mesmo fenômeno: a imbricação das rendas da terra. Embora, como exposto no capítulo anterior, esses componentes possam corresponder a diferentes categorias de renda, a natureza social de sua formação é a mesma. Dessa forma, a diferenciação relacionada à prática da recuperação de mais-

valias deve ser atribuída muito mais à esfera política do que a natureza concreta do preço da terra.

3.2.4 Ampliando o conceito: a gestão social da valorização da terra

Como mencionado anteriormente, as modalidades de gestão da terra urbana são aplicadas com objetivos variados: aumentar a arrecadação pública, regular e manejar a ocupação da terra e os usos urbanos, controlar os efeitos negativos do funcionamento dos mercados de terra e redistribuir a renda no território. Diante do quadro social de absoluta pobreza e desigualdade dos países latino-americanos³⁸, que impacta significativamente a configuração das cidades da região, o objetivo redistributivo deve ter protagonista no conjunto das políticas urbanas, particularmente na atuação estatal no controle da valorização fundiária.

Essa atuação deve nortear a formulação e aplicação dos instrumentos regulatórios, mas não está restrita a eles. Como destaca Furtado (2000) deve incluir as três esferas das decisões públicas que incidem no valor da terra: as ações públicas que geram os incrementos nos preços, como os investimentos em obras públicas e a regulação urbanística; as ações de captura do valor da terra, que incluem a tributação e a recuperação das mais-valias urbanas; e uma terceira ação, relacionada à destinação dos recursos assim capturados.

Somente a coordenação coerente dessas ações permite que a redistribuição da renda no território efetivamente se realize. Isso porque as iniciativas nas diferentes esferas podem ser contraditórias, dissimulando os efeitos globais da atuação estatal sobre o valor da terra: uma recuperação de mais-valias vigorosa pode ter seu potencial redistributivo anulado diante de um modelo de aplicação dos investimentos públicos que promova o investimento das receitas globais do município em porções específicas da cidade, alimentando a valorização em uma magnitude que supere a sua recuperação pelo setor público (FURTADO, 2000).

A centralidade do princípio redistributivo encontra tradução na noção de “gestão social da valorização da terra” (SANTORO; CYMBALISTA, 2005). Esse termo denota um recorte mais abrangente para o tema da gestão pública sobre a terra urbana,

³⁸ Segundo dados do CEPAL (2018), em 2016 o número de pessoas pobres na América Latina alcançou 186 milhões de pessoas, o equivalente a 30,7% da população da região. Desse total, mais de 132 milhões (71%) residentes em áreas urbanas. A desigualdade na distribuição de renda também é marcante nos países latino-americanos, com destaque para o Brasil, onde 1% da população concentra 24% da renda (MORGAN, 2017).

[...] incorporando a ideia da gestão participativa, do controle social, da equidade, da justiça social. O termo “gestão social da valorização da terra” deve ser visto não apenas como uma relação entre proprietário e Poder Público, mas como relação ampliada, na qual deve participar toda a sociedade, instaurando um processo democrático de participação (SANTORO; CYMBALISTA, 2005, p.11/12).

Como bem destaca Furtado (2000) em sua análise do contexto latino-americano, sem essa concepção renovada “a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias continuará servindo como um mecanismo antissocial que somente exacerba o abismo já existente entre ricos e pobres” (FURTADO, 2000, s. p.).

Ao longo desse capítulo foram exploradas as diferentes modalidades da gestão pública sobre a terra urbana, tendo em vista seus efeitos particulares sobre a renda e o preço. Atuando a partir de dinâmicas mercantis pré-estabelecidas, a norma urbanística, a tributação e os instrumentos de recuperação das mais-valias urbanas possuem a capacidade de modular a operação do mercado, sendo que essa modulação pode assumir diferentes paradigmas. Os instrumentos regulatórios podem atuar de maneira coordenada para garantir o melhor funcionamento do mercado; podem impulsionar a concentração de valor no espaço, ao privilegiar determinadas áreas na destinação dos recursos arrecadados; podem operar segundo metas redistributivas, alinhados à ideia de uma gestão social da valorização da terra. Esse último constitui o paradigma adotado para a análise desenvolvida no próximo capítulo sobre a gestão pública da valorização da terra no Distrito Federal.

4 A APLICAÇÃO DAS OUTORGAS URBANÍSTICAS NO DF

Os fundamentos teóricos apresentados nos capítulos anteriores fornecem os subsídios para a análise da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODIR) e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (ONALT) no DF. Esses instrumentos urbanísticos integram os dispositivos locais de gestão do mercado de terras, juntamente aos tributos sobre bens imóveis, IPTU³⁹ e ITBI⁴⁰ e, mais recentemente, ao mecanismo da Compensação Urbanística⁴¹, que possibilita, mediante contrapartida, a regularização e o licenciamento de edificações em terrenos regularizados que estão em desacordo com as normas. Esse instrumento, até o término da elaboração desse trabalho, ainda não havia sido aplicado.

Já as Outorgas têm longa trajetória de aplicação no DF, que remonta à década de 1990, precedendo, inclusive, a previsão desses instrumentos no Estatuto da Cidade (2001), fato que oferece um retrospecto consistente para a pesquisa científica. A abordagem desses instrumentos sob a ótica da gestão social da valorização da terra demanda, para além da captura das rendas, o exame da destinação dos recursos arrecadados. Desde então, o Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF (FUNDURB), destino da arrecadação promovida pelas Outorgas, é incorporado ao escopo da análise.

O ponto de partida do capítulo resgata os fundamentos jurídicos das Outorgas Urbanísticas na normativa brasileira, desde as primeiras discussões sobre o Solo Criado até a regulamentação dos instrumentos no Estatuto da Cidade (2001). Como forma de contextualizar sua aplicação no DF, a segunda seção compõe uma breve síntese da questão fundiária local, a partir dos círculos da gestão da terra descritos por Smolka e Scheringer (2005). Em seguida, o trabalho delinea a trajetória legislativa das Outorgas e do FUNDURB, para então se voltar a análise da aplicação dos instrumentos, considerando sua incidência sobre as rendas da terra e a gestão dos recursos arrecadados.

4.1 Fundamentos jurídicos: o solo criado e o Estatuto da Cidade

O princípio jurídico que fundamenta as Outorgas Urbanísticas é a limitação do direito de propriedade para a regulação do espaço urbano que, no Brasil, ganha seus

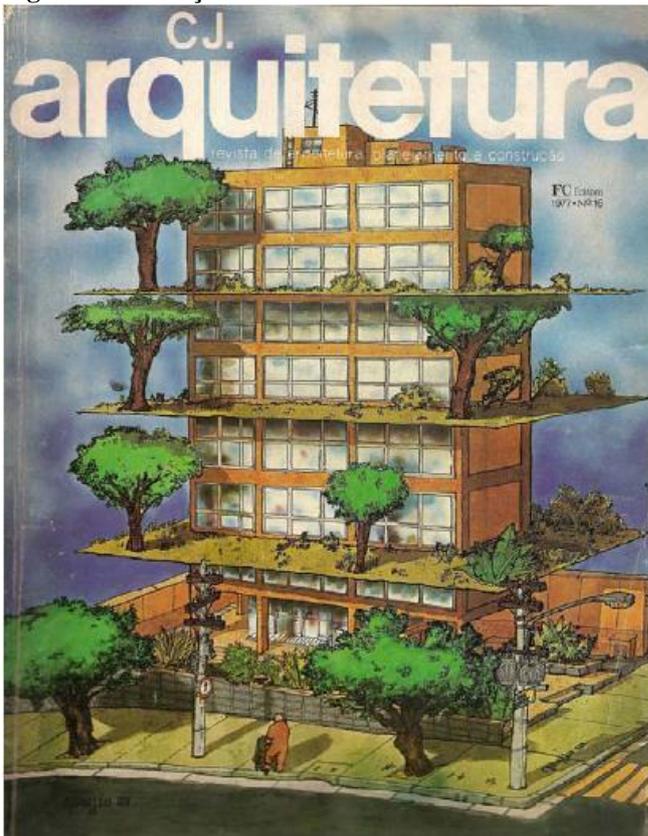
³⁹ Decreto nº 28.445/2007.

⁴⁰ Decreto nº 27.576/2006.

⁴¹ Lei Complementar Nº 940/2018.

primeiros contornos no conceito de Solo Criado. Esse conceito é formulado no início da década de 1970, por um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo (MALERONKA; FURTADO, 2013). A criação de solo seria então “a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (MOREIRA *et al*, 1975, p. 7, *apud* MALERONKA; FURTADO, 2013).

Figura 4. Ilustração do conceito de solo criado



Fonte: CJ Arquitetura nº 16, 1977 *apud* MALERONKA; FURTADO 2013, p. 21.

Segundo esse conceito, essas áreas adicionais elevam a demanda por infraestrutura e equipamentos públicos, e desequilibram a isonomia entre os proprietários urbanos. Logo, o Estado deve atuar para reestabelecer o equilíbrio, equalizando a parcela do valor da terra que eventualmente decorrem dos diferentes aproveitamentos urbanísticos permitidos pela norma. Em outros termos, trata-se de garantir que as externalidades negativas decorrentes do adensamento construtivo sejam compensadas pelas externalidades positivas geradas ao proprietário. Não há, portanto,

qualquer incompatibilidade dessa noção com a leitura neoclássica do espaço urbano e com sua abordagem referente aos tributos sobre a terra⁴², muito pelo contrário.

Nas palavras de Maleronka e Furtado (2013), a intenção do Solo Criado seria

[...] isolar os efeitos econômicos do zoneamento urbanístico, os quais podem ser atribuídos à atuação pública que envolve decisões e intenções de projeto urbano – em contraposição à iniciativa privada – e levando-se ainda em conta a estreita relação dessas decisões urbanísticas com a infraestrutura disponível em cada área ou zona da cidade (MALERONKA; FURTADO, 2013, p. 8).

A aplicação concreta do conceito ocorre a partir da definição de um coeficiente de aproveitamento básico, único e unitário para todos os terrenos urbanos, de maneira que a parcela do valor do terreno que caberia ao proprietário seria aquela vinculada a esse aproveitamento básico. O excedente, eventualmente permitido pela definição de um coeficiente de aproveitamento máximo, deve ser retornado ao Poder Público. É importante destacar que o conceito do Solo Criado esteve associado, desde o princípio das discussões, a essa proposição de caráter equitativo de um coeficiente de aproveitamento único e unitário para toda a cidade. Esse ponto, entretanto, se mostrou politicamente muito sensível, tendo gerado controvérsias sobre sua validade jurídica ainda nos primeiros debates sobre o tema⁴³ (MALERONKA; FURTADO, 2013).

O Solo Criado, entretanto, não repercute imediatamente na formulação de políticas urbanas concretas. Pelo contrário, após a discussão inaugural na década de 1970 a questão sofre um esmaecimento paulatino, que se estende até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na esteira da autonomia municipal promulgada pela nova Constituição, surgem as primeiras iniciativas de regulamentação, que refletem uma diversidade de interpretações sobre o conceito e diferentes modulações de instrumentos. Mas é no decorrer da primeira década desse século que esses instrumentos, tanto sob a denominação de Solo Criado como de Outorga Onerosa do Direito de Construir, passam a ser utilizados mais amplamente pelos municípios. Contribuem para isso, além da disseminação de resultados positivos de sua aplicação, a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades em 2003, que passa a atuar no

⁴² Comentada no terceiro capítulo dessa dissertação.

⁴³ É nesse contexto que, em 1976, renomados juristas brasileiros se reúnem e lançam a chamada Carta de Embu, que inclui em seu conteúdo formulações sobre o Solo Criado e o coeficiente de aproveitamento único. Sobre esse último o documento atesta que “É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos”. (FPFL/CEPAM, 1976 *apud* MALERONKA; FURTADO, 2013).

apoio à revisão de Planos Diretores municipais, mediante a divulgação de temas como a gestão social da valorização da terra (MALERONKA; FURTADO, 2013).

É somente durante o processo de aprovação do Estatuto da Cidade (2001) que a Outorga Onerosa de Alteração de Uso é levantada como alternativa enquanto instrumento de recuperação das mais-valias urbanas (SANTORO *et al.*, 2010). Segundo Bassul (2005), sua inserção no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade ocorreu em função da utilização que já ocorria no DF. Percebe-se, mais recentemente, o surgimento de interpretações que consideram a aplicação dessa modalidade de Outorga para a transformação da classificação da terra rural em urbana (SANTORO, 2012, SANTORO *et al.*, 2013). Essa transformação, em decorrência do já mencionado salto da renda na fronteira urbana, pode implicar uma valorização significativa da terra.

O Estatuto da Cidade (2001) regulamenta os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso no âmbito federal. Ambos compõem o ferramental da lei, cujo objetivo é garantir aos municípios meios para a realização concreta das funções sociais da cidade e da propriedade urbana⁴⁴. Integram, mais especificamente, os dispositivos de recuperação de mais-valias da lei⁴⁵, juntamente com Contribuição de Melhoria⁴⁶, vinculados às seguintes diretrizes gerais definidas no art. 2º do Estatuto:

[...]

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

[...]

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

[...]

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; [...] (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, art.2º).

⁴⁴ A função social da cidade supõe a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, art. 2º inciso I). Já a propriedade urbana cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (Diretrizes Gerais da Política Urbana)” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, art. 39).

⁴⁵ A Operação Urbana Consorciada, o IPTU progressivo no tempo e os incentivos e benefícios fiscais não são considerados aqui como instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas, pois entende-se que o princípio redistributivo não subjaz sua lógica de funcionamento.

⁴⁶ Art. 4º, inciso IV, “b”.

As Outorgas Urbanísticas são listadas como instrumentos jurídicos e políticos⁴⁷, e não dentre os dispositivos tributários e financeiros do Estatuto. Não constituem tributo, uma vez que o caráter compulsório não lhes é inerente⁴⁸. Sua aplicação é vinculada à previsão no Plano Diretor, que deve dispor também sobre as áreas em que incide sua aplicação⁴⁹. Dessa forma, busca-se atrelar os instrumentos ao planejamento urbano e à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Também remete-se ao Plano Diretor para a definição do coeficiente de aproveitamento básico e, embora a ideia do Solo Criado estivesse inicialmente associada a um coeficiente básico único para toda a cidade, o Estatuto prevê a possibilidade que este seja único ou diferenciado conforme as zonas da cidade⁵⁰. O mesmo ocorre com a definição do coeficiente de aproveitamento máximo, que deverá levar em conta a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento esperado de densidade⁵¹.

O Estatuto da Cidade (2001) ainda determina que uma lei municipal específica definirá a fórmula de cálculo da cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento das Outorgas e a contrapartida do beneficiário⁵². A aprovação dos cálculos e das isenções por lei pode facilitar o controle social, evitando soluções particulares e eventuais favorecimentos. A contrapartida não fica atrelada a forma pecuniária, podendo ser paga em obras e serviços de interesse coletivo ou bens imóveis.

Por fim, o Estatuto define a destinação dos recursos arrecadados com as Outorgas Urbanísticas, como forma de garantir sua redistribuição e conforme a diretriz da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. As seguintes finalidades ficam instituídas:

⁴⁷ Art. 4º, inciso V.

⁴⁸ A natureza jurídica da contrapartida, entretanto, é controversa. Piza *et al.* (2005), compartilha do entendimento que a receita oriunda do pagamento da outorga é preço público, de regime contratual e não compulsório, constituindo obrigação assumida de forma voluntária. Por outro lado, Sousa (2016) sustenta que a contraprestação da outorga possui a natureza de uma compensação urbanística, uma vez que, para ser considerada preço público, o potencial construtivo adicional autorizado teria que ser considerado bem pertencente ao Poder Público, o que não procede segundo seu entendimento. A Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, por meio do Parecer Normativo nº 0039/2008, acompanha o primeiro entendimento.

⁴⁹ Art. 28.

⁵⁰ Art. 28, §2º.

⁵¹ Art. 28, §3º.

⁵² Art. 30.

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, Art. 26).

Conforme destaca Piza *et al.* (2005), a não aplicação dos recursos das contrapartidas conforme essas finalidades, pode configurar-se em improbidade administrativa. Uma alternativa para garantir essa destinação é o direcionamento dos recursos auferidos para um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, gerido de forma democrática por um Conselho composto por representantes da sociedade civil e do Poder Público (PIZA *et al.*, 2005).

4.2 Os círculos viciosos da gestão da terra no DF

Essa seção tem como objetivo fazer uma breve caracterização dos *círculos viciosos da gestão da terra* no DF⁵³, apontando suas principais particularidades. A primeira e mais marcante dessas particularidades é a propriedade pública da terra.

A construção de Brasília demandou um extenso processo de desapropriações das fazendas situadas na região. A intenção inicial era a desapropriação total desse território, dando ao Estado o monopólio fundiário. Apesar dessa situação nunca ter se concretizado de fato⁵⁴, a maioria das terras do quadrilátero do DF passou à propriedade estatal. Segundo dados da Agência de Desenvolvimento do DF – Terracap, 51,36% das terras foram integralmente desapropriadas, estando sob o domínio do Distrito Federal ou da União; 8,53% estão desapropriadas em comum; 6,83% em processo de desapropriação; e 33,28% permaneceram de propriedade privada (OLIVEIRA, 2008).

⁵³ Em seu texto *Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal* (2016), Jatobá identifica a operação dos *círculos viciosos de gestão da terra* no DF, com enfoque do impacto que exercem sobre a informalidade territorial. A exposição aqui apresentada reforça sua argumentação, introduzindo a ela novos componentes.

⁵⁴ O processo de desapropriações foi inconcluso e marcado por inúmeras imprecisões, decorrentes, principalmente, da fragilidade registral das glebas e das fazendas da região na época da implantação da cidade. O último levantamento das propriedades contidas no quadrilátero havia ocorrido entre 1855 e 1858, ainda no regime de Registro Paroquial (OLIVEIRA, 2008). Como resultado criou-se uma situação fundiária extremamente complexa, com inúmeras situações de posse da terra, quadro que se estende aos dias de hoje.

A gestão desse patrimônio fundiário é pautada, no decorrer da evolução urbana, pela *especulação pública* da terra, conforme conceituação desenvolvida por Topalov (1984) e apresentada no terceiro capítulo, com os terrenos sendo vendidos ao setor privado sob o preço máximo e o Estado se apropriando da integralidade da renda. Segundo Campos (1988), esse perfil de gestão tem origem ainda nos momentos iniciais da consolidação da cidade, quando o governo começa a lotear e emitir letras imobiliárias, as “Obrigações de Brasília”, como maneira de financiar a construção da capital, tendo, portanto, interesse na maior valorização da terra (CAMPOS, 1988). Nesse primeiro momento, que se estende do período de construção até o início da década de 1970, essa atuação estatal é discricionária e ainda não se caracteriza a existência de um mercado imobiliário. Esse mercado surge, principalmente, mediante a criação da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap⁵⁵, em 1972, empresa pública encarregada de administrar o patrimônio imobiliário estatal. Esse marco, configura-se no início da separação entre a propriedade da terra e o capital imobiliário na cidade (CAMPOS, 1988).

A venda por licitação, por meio de leilão e pelo maior lance, passa a ser a modalidade predominante nas transações imobiliárias realizadas pela Terracap. Diante do monopólio na oferta de novas áreas para a expansão urbana e do controle estatal sobre a atividade de parcelamento da terra⁵⁶, essa modalidade de venda garante ao Estado a maximização na apropriação das rendas potenciais, principalmente das *Rendas Absolutas Urbanas*, categoria que é expressão da escassez de terras e cuja antecipação é possível a partir da transformação rural/urbano; e das *Rendas Diferenciais de Habitação*, relacionadas aos custos de utilização das habitações. Ambas compartilhadas por grande parte do conjunto de terrenos da cidade. Outras rendas eventuais também são objeto de antecipação pelo Estado: a *Renda Primária Diferencial tipo 2*, estimada a partir dos parâmetros que definem o potencial construtivo permitido para os lotes; a *Renda Diferencial de Comércio*, quando a localização garante condições privilegiadas para a atividade comercial; e a *Renda de Monopólio de Segregação*, ligada a diferenciação espacial das classes mais privilegiadas.

Na estruturação do espaço urbano de Brasília merece destaque essa última modalidade, que apresenta níveis elevados nas regiões centrais do aglomerado. Essas

⁵⁵ Hoje denominada Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

⁵⁶ Prerrogativa que se mantém até 1995 (JATOBÁ, 2016).

regiões foram destinadas, desde o princípio da ocupação urbana, para os segmentos da tecnoburocracia e das elites dominantes que

[...] além de ocuparem o espaço de acordo com a sua condição de classe, tinha essa diferença mais acentuada, em função da estandardização caracterizadora de seus diversos espaços e da relativa homogeneização interna dos seus usuários, determinada pela divisão técnica do trabalho (CAMPOS, 1988, p. 83).

Ao mesmo tempo, as periferias distantes da cidade se configuraram como espaço dos excluídos, mediante uma ativa política de Estado de remoção das ocupações informais próximas às regiões centrais (CAMPOS, 1988). Com a formação dos submercados imobiliários na capital, o mecanismo econômico dessa diferenciação socioespacial passa a ser a renda, particularmente a *Renda de Monopólio de Segregação*. O Estado, ao exigir o preço máximo pelas terras melhor situadas, restringe o acesso a essas localidades às famílias com renda familiar elevada. Essa faixa de mercado, por sua vez, está reservada para a atuação do capital incorporador, em face das estratégias mercadológicas de produção da habitação e da lógica de realização dos ganhos imobiliários (CAMPOS, 1988). Logo, a oferta de terras públicas para áreas habitacionais próximas ao centro é direcionada, sobretudo, às classes mais abastadas, mediante a produção encabeçada pelo capital incorporador. Isso ocorre mediante o estímulo da geração de *Rendas de Monopólio de Segregação*, em níveis capazes de garantir a remuneração exigida por esse capital e também pelo Estado proprietário de terras. Desde então se configura uma intrincada simbiose entre as necessidades do poder público local e as intenções das classes rentistas, formadas não só pelos incorporadores, mas também por proprietários de terras, banqueiros, instituições públicas, políticos locais, grileiros etc. Conjuntamente ao Governo do DF, esse grupos configuram uma coalização rentista, que atua de maneira implacável para garantir a rentabilidade fundiária máxima, principalmente sobre as terras melhor localizadas.

A diferença entre os valores imobiliários nas áreas centrais e os valores praticados nas periferias da cidade é um indício dessa operação concertada, como demonstram as **Tabelas 6 e 7**.

Tabela 5. Valor mediano do m² dos imóveis transacionados conforme dados do ITBI 2105 – regiões mais valorizadas

Uso residencial unifamiliar		Uso residencial multifamiliar	
Área de ponderação	R\$/m ²	Área de ponderação	R\$/m ²
Lago Norte e Varjão	8.573,09	Asa Norte	5.148,43
Sudoeste/Octogonal	8.122,85	Asa Sul	4.941,16
Asa Sul	8.117,73	Cruzeiro	4.836,67
Asa Norte	7.688,28	Lago Sul e Park Way	4331,65

Fonte: SEGETH e SEFAZ, 2015.

Tabela 6. Valor mediano do m² dos imóveis transacionados conforme dados do ITBI 2015 – regiões menos valorizadas

Uso residencial unifamiliar		Uso residencial multifamiliar	
Área de ponderação	R\$/m ²	Área de ponderação	R\$/m ²
Ceilândia - Setor M - Impar	2.406,87	Samambaia - Q. 200, 400 e 600-Pares	736,88
Planaltina	2.336,56	Samambaia - Q. 200, 400 e 600- Impares	735,48
São Sebastião e Jardim Botânico	1.780,83	Samambaia - Q. 100, 300 e 500- Impares	680,09
Riacho Fundo II	1108,87	Samambaia - Q. 100, 300 e 500-Pares	679,58

Fonte: SEGETH e SEFAZ, 2015.

A aplicação dos recursos arrecadados com a especulação pública da terra parece retroalimentar a lógica rentista. Um exemplo empírico que corrobora essa hipótese é a recente construção do Estádio Nacional de Brasília. Entre 2010 e 2014, a Terracap repassou R\$ 1,575 bilhão à Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap – para as obras do estádio⁵⁷, localizado no centro da cidade. Nessa operação, o capital incorporador realizou seus ganhos extraordinários, ao mesmo tempo em que o preço da terra urbanizada nas zonas centrais se elevou e permitiu ao Poder Público a máxima extração de renda fundiária. Desde então o *círculo vicioso da especulação com a terra* é retroalimentado⁵⁸.

⁵⁷ Conforme artigo do Correio Braziliense. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/16/interna_cidadesdf.588667/construcao-do-mane-gerou-rombo-de-r-1-3-bi-aos-cofres-da-terracap.shtml. Acesso em: 01/06/2018.

⁵⁸ Jatobá (2016) também cita como indicativo da operação desse círculo vicioso no DF a retenção de projeções residenciais nas Asas Sul e Norte: são 94 projeções para construção de blocos residenciais desocupadas, correspondendo a 6% do total de projeções do Plano Piloto conforme levantamento de 2015 do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal - Sinduscon/DF. Destaca-se, nesse âmbito, a retenção promovida pela Universidade de Brasília, detentora de inúmeras projeções vazias.

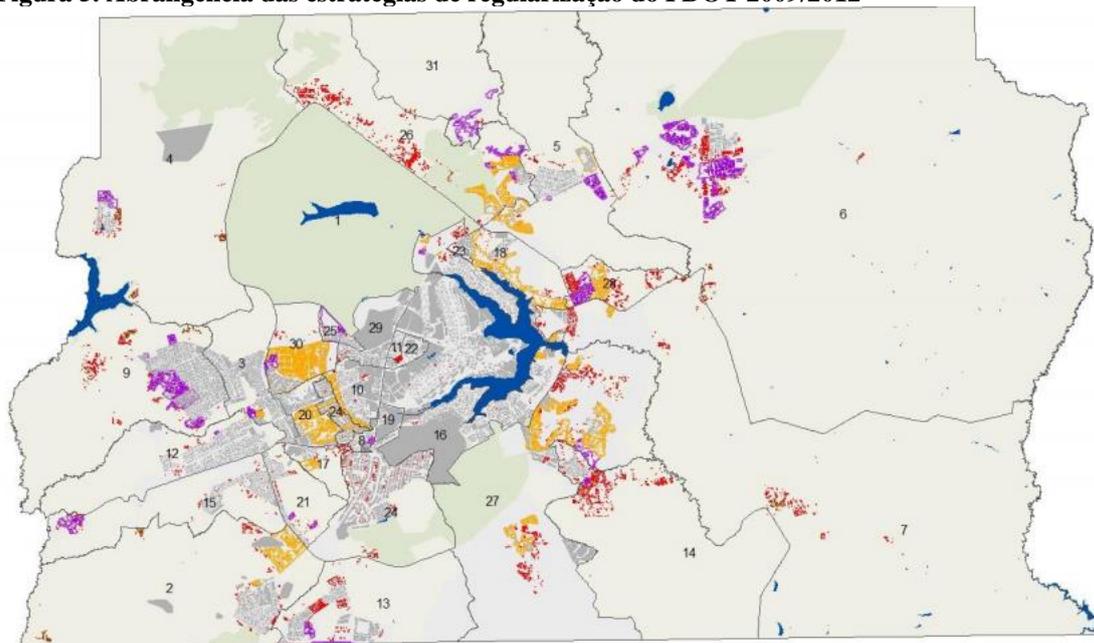
Essa lógica contribui para que Brasília apresente, segundo o índice FipeZap⁵⁹ de preços anunciados, o terceiro metro quadrado mais caro para imóveis residenciais entre as cidades pesquisadas: R\$: 7.251,00, valor inferior apenas aos apresentados pelo Rio de Janeiro e por São Paulo⁶⁰. Esse custo elevado e a escassez de terra urbanizada formal empurram tanto a população de menor renda, quanto a de maior renda, para o mercado informal (JATOBÁ, 2016). Segundo dados da SEGETH⁶¹, 34,42%, dos terrenos no DF não possuem registro cartorial, o que corresponde a um total de 194.453 terrenos. Essa informalidade é significativa tanto em RA habitadas por população de baixa renda, quanto em bairros de média-alta e alta renda, como o Jardim Botânico, Vicente Pires e Sobradinho II, onde os terrenos sem registro superam a proporção de 2/3 do total. Esse cenário se reflete nas estratégias de regularização adotadas pelo Estado: as Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), delimitadas para abranger as ocupações de renda média e alta, superam em extensão territorial as Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), ocupadas predominantemente por população de baixa renda (até cinco salários mínimos). Essa situação é ilustrada pela **Figura 5**, na qual as ARINE estão marcadas em laranja e as ARIS em roxo.

⁵⁹ Índice da Fundação Instituto de Pesquisa Econômico (Fipe) que mede a variação dos preços imobiliários anunciados.

⁶⁰ Dados de abril de 2018. Disponíveis em: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2018/05/fipezap-201804-residencial-venda.pdf>. Acesso em: 01/06/2018

⁶¹ Disponíveis em: <http://www.observatorioterritorial.segeth.df.gov.br/terrenos-nao-registrados/>. Acesso em: 01/06/2018.

Figura 5. Abrangência das estratégias de regularização do PDOT 2009/2012



Fonte: elaboração da SEGETH com dados do SITURB, 200/2012.

Mesmo as ocupações informais de baixa renda não estão imunes às dinâmicas da valorização da terra. Pesquisa realizada por Jatobá (2016) levantou preços de lotes situados no Sol Nascente, 26 de Setembro, Morro da Cruz e Altiplano Leste, e demonstrou que os valores praticados nessas ocupações informais são inacessíveis para a população com renda até três salários mínimos. A população de baixíssima renda, excluída das possibilidades oferecidas pela informalidade urbana, recorre então à locação, geralmente com preços também elevados, ou aos assentamentos precários da periferia metropolitana (JATOBÁ, 2016). Esses indicativos apontam para a operação do segundo círculo da tríade de Scheringer e Smolka (2005), o *círculo vicioso da informalidade*.

Esses dois primeiros círculos aqui descritos conduzem ao terceiro, o *círculo vicioso da precariedade municipal* no DF. Um primeiro indício de sua operação é processo de regularização fundiária dos assentamentos informais, que envolve, além da resolução do problema registral dos terrenos, a provisão pública de infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços, custeada pelo Estado. A população beneficiada por essa provisão é isenta de impostos e contribuições que possam, integral ou parcialmente, recuperar ao Poder Público os gastos decorrentes. Embora, como coloca Jatobá (2016), esse procedimento seja adotado para evitar a “expulsão” da população de menor renda após a realização dos melhoramentos urbanos, apresenta consequências

importantes nem sempre consideradas nas políticas de regularização fundiária. O parcelador irregular ou o grileiro da terra pública se apropria integralmente das rendas potenciais que se formam diante da perspectiva de uma urbanização arcada com recursos públicos (*Rendas Absolutas e Rendas Diferenciais de Habitação*, principalmente), o que implica o aumento da atratividade do parcelamento irregular enquanto negócio, bem como o já mencionado encarecimento da terra urbana informal. Ao mesmo tempo, agrava a precariedade das finanças públicas pois, além do fato da urbanização de assentamentos ser uma alternativa mais custosa que a produção de novos parcelamentos urbanos, o governo perde em arrecadação, reduzindo assim a receita disponível para o investimento na oferta de lotes formais (JATOBÁ, 2016).

O *círculo vicioso da precariedade municipal* no DF também está relacionado à debilidade da aplicação do principal imposto que incide sobre a renda da terra, o IPTU. Para o DF, as alíquotas desse imposto assumem os seguintes valores: 3% para terrenos não edificados; 1% para imóvel não residencial edificado; 0,30% para imóvel edificado de uso exclusivamente residencial⁶². Levantamento de Carvalho Jr. (2008), situa esses valores entre os mais baixos em uma amostra de 365 cidades brasileiras. Também contribuem para a debilidade do imposto o baixo número de domicílios pagantes (CARVALHO JR, 2009), bem como a defasagem na planta genérica de valores imobiliários, que segundo Azevedo *et al.* (2014) pode variar entre 30% e 80% abaixo do valor de mercado, a depender da região da cidade. Todos esses fatores parecem contribuir para uma baixa representatividade do IPTU na arrecadação distrital. Estudo de Afonso *et al.* (2013) indica uma participação de 29% do imposto nas receitas tributárias das capitais brasileiras. Analisando a mesma cesta de impostos no DF, observa-se uma redução dessa proporção para 13%. No que pesem as particularidades federativas, que interferem, sobretudo, na arrecadação do Imposto de Renda Retido em Fonte (IRRF)⁶³, essa disparidade é significativa e merecedora de uma análise mais aprofundada que transcende os objetivos desse trabalho.

⁶² Decreto nº 28.445/2007.

⁶³ A natureza de estado e município do DF pode significar uma maior arrecadação com esse imposto comparativamente aos municípios.

Tabela 7. Composição da receita tributária nos municípios e mesma composição analisada para o DF

Componentes da receita tributária	Capitais no Brasil (2007)¹	Distrito Federal (2017)²
ISS*	52%	28%
<u>IPTU</u>	<u>29%</u>	<u>13%</u>
ITBI	7%	6%
IRRF e contribuições por melhoria	6%	49%
Taxas	5%	4%

* Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

Fonte: (1) AFOSNSO *et al.*, 2013; (2) SEFAZ, 2007.

É justamente sobre a dinâmica dos *círculos viciosos de gestão da terra* que incidem os instrumentos das Outorgas Urbanísticas. As seções seguintes investigam a natureza dessa incidência, se alinhada às vicissitudes dessa dinâmica ou contribuindo para convertê-la nos *círculos virtuosos de gestão da terra*.

4.3 Regulamentação distrital

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, que na legislação do DF atende pela sigla ODIR, foi a primeira modalidade da Outorga Urbanística a ser mencionada no arcabouço jurídico local. Isso ocorre por intermédio do PDOT 1992⁶⁴ e, desde então, o instrumento passa a compor o escopo dos planos urbanísticos distritais. A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODEF, promulgada em 1993, também faz menção ao mecanismo, sob a denominação “solo criado”⁶⁵.

A inserção da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, ou ONALT, na norma geral só viria a ocorrer em 1997, por meio da aprovação do novo PDOT⁶⁶. Esse é o primeiro plano a dispor sobre as duas modalidades do instrumento⁶⁷, prevendo que deveriam ser utilizados preferencialmente na Zona Urbana de Dinamização e na Zona Urbana de Consolidação⁶⁸. Em 2007, a Emenda nº 49 à LODEF determina que tanto a ODIR e ONALT devem integrar o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

⁶⁴ Lei Distrital nº 353/1992.

⁶⁵ Art. 325, LODEF, 1993.

⁶⁶ Lei Complementar nº 17.

⁶⁷ Seção II e III.

⁶⁸ Art. 47 e art. 48.

Respeitando essa disposição, o PDOT de 2009⁶⁹ especifica as Outorgas Urbanísticas dentre os instrumentos de política urbana do DF. Determina que a legislação específica estabeleça normas e procedimentos gerais de aplicação, definindo (1) a fórmula de cálculo para a cobrança da contrapartida, (2) um coeficiente de ajuste a compor a fórmula, (3) os casos passíveis de isenção, (4) procedimentos para a solicitação do direito de construir adicional e (5) o tipo de contrapartida que melhor satisfaça o interesse público⁷⁰, observadas as seguintes modalidades previstas na lei:

- I – pecúnia, como regra;
- II – custeio de obras, edificações e aquisição de imóveis, como exceção, desde que seja imperativa tal forma de pagamento para alcançar a função social vinculada ao benefício auferido pela intervenção;
- III – custeio de planos, projetos, estudos técnicos de viabilidade econômico-financeira e de viabilidade ambiental, bem como serviços, como exceção, desde que seja imperativa tal forma de pagamento para alcançar a função social vinculada ao benefício auferido pela intervenção;
- IV – custeio de equipamentos urbanos e comunitários necessários, adequados aos interesses e necessidades da população beneficiária ou usuária e às características locais;
- V – doação de unidades habitacionais de interesse social;
- VI – urbanização de áreas públicas;
- VII – outros meios definidos em lei específica (LC nº803/2009, art.170).

No caso de pagamento em pecúnia, a arrecadação deve ser integralmente remetida ao FUNDURB⁷¹. O Plano ainda prevê as finalidades de aplicação dos recursos, repetindo os mesmos incisos do Estatuto da Cidade (2001) e acrescentando um novo:

- IX – promoção de ações e melhoria nos planos e programas de acessibilidade e mobilidade (LC nº803/2009, art.171).

Em relação à ODIR, o PDOT define que será aplicada nos lotes onde o direito de construir pode ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo, mediante contrapartida⁷². As áreas de aplicação são discriminadas: (1) a Zona Urbana do Conjunto Tombado, (2) as áreas onde o coeficiente de aproveitamento máximo é superior ao básico, (3) as Áreas de Dinamização, (4) as áreas objeto de operações urbanas consorciadas e (5) as

⁶⁹ Lei Complementar nº803/2009.

⁷⁰ Art. 169.

⁷¹ Art. 173

⁷² Art. 174

ARINE⁷³. Sobre a Zona do Conjunto Tombado, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB, segundo o plano, detalhará as áreas onde poderá ser aplicada a Outorga.

A ONALT, por sua vez, é conceituada como contrapartida pela alteração de usos e dos diversos tipos de atividade que venha a acarretar a valorização das unidades imobiliárias. Considera-se alteração de uso a mudança do uso ou do tipo de atividade para outro diferente daquele originalmente indicado nas normas vigentes para a respectiva unidade imobiliária⁷⁴. A mudança na proporção e a inclusão de novos usos e atividades também configura a contrapartida⁷⁵. Sobre as áreas de aplicação, o PDOT define que a ONALT poderá ser aplicada na Macrozona Urbana conforme indicações da Lei de Uso e Ocupação do Solo⁷⁶. Mais uma vez, a aplicação na Zona Urbana do Conjunto Tombado é deixada a critério do PPCUB.

A Lei Complementar nº 854/2012, que atualiza o PDOT 2009, introduz dois complementos que merecem menção. O primeiro deles referente à responsabilidade do Poder Executivo em assegurar a transparência, a publicidade e o controle social da destinação dos recursos arrecadados com as Outorgas⁷⁷. O segundo corresponde ao acréscimo da transformação de uso rural em urbano dentre as modalidades que configuram alteração de uso para a incidência de ONALT⁷⁸, remetendo à legislação específica para definição de critérios de cobrança, e considerando uma contrapartida diferenciada para assentamentos destinados à política habitacional de interesse social e de baixa renda, a possibilidade de caucionamento de lotes como garantia de pagamento e prazo máximo de quatro anos para quitação.

O **Quadro 1**, constante no **Anexo A**, reúne uma cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas, acrescentando as leis que regem o FUNDURB, destino dos recursos pecuniários arrecadados com sua aplicação. As legislações específicas contidas nesse quadro serão analisadas em seguida.

⁷³ Art. 175

⁷⁴ Art. 176.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Art. 177.

⁷⁷ “Por meio da divulgação periódica no Diário Oficial do Distrito Federal e na internet das seguintes informações: I – endereço do imóvel urbano beneficiado pela outorga; II – beneficiário da outorga, pessoa física ou jurídica; III – valor despendido pelo beneficiário para pagamento da outorga; IV – aplicação dos recursos auferidos pelas outorgas” (art. 168, parágrafo único).

⁷⁸ Art. 176, inciso I. Decreto que regulamenta esse inciso está atualmente em fase de elaboração pela SEGETH.

4.3.1 Legislação específica ODIR e os impactos das alterações

Em 1996, é publicada a Lei nº 1.170 que institui a ODIR no DF, regulamentando o art. 50 do PDOT 1992. O instrumento é conceituado como uma cobrança pelo acréscimo de potencial construtivo de terrenos⁷⁹, definição que será mantida nas legislações subsequentes sem maiores alterações. Define ainda os objetivos pretendidos com a aplicação.

I - a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

II - a geração de recursos para o atendimento da demanda de equipamentos urbanos e de serviços provocada por adensamentos urbanos;

III - a geração de recursos para o incremento de políticas habitacionais (Lei nº 1.170/1996, art. 3º).

A lei também determina a fórmula de cálculo da contrapartida:

$VLO = VAE \times QA$, onde:

I - VLO é o valor a ser pago pela Outorga;

II - VAE é o valor do metro quadrado da área edificada do acréscimo de potencial permitido, multiplicado por "y";

III - QA é a quantidade de metros quadrados acrescidos (Lei nº 1.170/1996, art. 5º).

Observa-se que nessa primeira formulação, o que é tomado como referência para o cálculo é o valor do metro quadrado da área edificada. O valor de “y” é remetido ao Plano Diretor Local – PDL⁸⁰.

A Lei nº 1.832/1998 traz algumas modificações importantes à lei específica. A primeira delas é em relação ao inciso II do art.5º, alterando um dos componentes da fórmula:

II - VAE é o valor do metro quadrado do terreno multiplicado por y (Lei nº 1.832/1998, art. 5º)

A referência para o cálculo da contrapartida deixa de ser a área edificada e passa a ser a área do terreno.

A segunda mudança promovida pela atualização da lei fixa o índice “y” da fórmula de cálculo ao valor máximo de 0,2, até que se aprovem os PDL⁸¹. Os PDL

⁷⁹ Art. 2º.

⁸⁰ Art. 5º.

⁸¹ Art. 5º.

aprovados indicam diferentes valores para o índice, na maioria das RA iguais ou menores a 0,2⁸².

A atualização da lei também institui a obrigatoriedade do Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT para qualquer alteração de gabarito ou adensamento⁸³, o que será objeto de detalhamento na regulamentação.

Essa regulamentação ocorre pelo Decreto nº 19.436/1998, que reforça a necessidade de elaboração de EPVT para a aplicação da ODIR, dispensando apenas as áreas da cidade na quais os PDL já indicam a possibilidade de aumento do potencial construtivo. Basicamente, essa obrigatoriedade tem por fim avaliar a capacidade da infraestrutura instalada e dos equipamentos comunitários de absorver uma densidade adicional⁸⁴. Como menciona Azevedo *et al.* (2014) essa exigência deixou de ser requerida sem ao menos ter sido implantada, sendo que foram raros os casos em que o EPVT foi elaborado.

O decreto determina que cabe à Administração Regional efetuar a cobrança da contrapartida e controlar o recebimento das parcelas⁸⁵. Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, realizada em 2014, constatou a gestão precária das Administrações nesse âmbito⁸⁶. A partir de 2015, os procedimentos relativos à aplicação foram centralizados pela SEGETH. Desde então, são atribuições da Secretaria: avaliar os casos que exigem a aplicação das duas modalidades das Outorgas; calcular o valor da contrapartida; realizar a cobrança do valor devido⁸⁷.

O decreto atrela a liberação do Alvará de Construção à quitação do débito da ODIR, integral ou a primeira parcela em caso de pagamento parcelado⁸⁸. Dispõe, ainda, sobre a fórmula de cálculo da contrapartida, definindo que o valor do metro quadrado

⁸² Sobradinho – 0,2; Taguatinga – 0,2; Candangolândia – 0,2; Ceilândia – 0,12; Samambaia – 0,1; Gama – 0,1 a 0,4; e Guará – 0,2 a 0,6.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Art. 3º.

⁸⁵ Art. 4º.

⁸⁶ Essa auditoria foi realizada para avaliar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso ou de potencial construtivo. Constatou a inadequação do quadro de pessoal das Administrações Regionais, a precariedade da estrutura física de algumas Administrações, a insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para a realização das atividades e, ainda, a falta de mecanismos de controle da cobrança das Outorgas Onerosas de Alteração de Uso e do Direito de Construir - ONALT e ODIR (processo nº 5548/2013). Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/SEAUD%20-%20Auditorias_Arquivos/Relat%C3%B3rio%20Final%20e%20Decis%C3%A3o%20-%205548-13.pdf. Acesso em: 30/05/2018.

⁸⁷ Essas funções são hoje desempenhadas pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da Central de Aprovação de Projetos da SEGETH.

⁸⁸ Art. 5º.

do terreno passa a ser calculado pela divisão do valor do terreno constante da tabela de cálculo do IPTU pela área máxima de construção permitida na norma de edificação anterior, ou seja, pelo potencial decorrente do coeficiente de aproveitamento básico⁸⁹. A fórmula de cálculo, desde então, se aproxima do “método do terreno virtual”⁹⁰, recomendado pelo Ministério das Cidades (2012, p. 40/41) para a definição da fórmula de cálculo da ODIR nos municípios.

A Lei Complementar nº 902/2015 propõe nova fórmula, que passa a trabalhar com o valor total do imóvel e com os coeficientes de aproveitamento, ao invés dos valores unitários e da área acrescida, eliminando a necessidade de aferição dessa última. Por outro lado, restringe-se a compra de potencial construtivo ao máximo permitido pela norma, ou seja, à diferença integral entre o CA máximo e o CA básico. Assim dispõe a lei:

$$VLO = (VAE / CB) * (CM - CB) * Y, \text{ onde:}$$

I - VLO é o valor a ser pago pela Outorga onerosa do direito de construir;

II - VAE é o valor da unidade imobiliária;

III - Y é o coeficiente de ajuste estabelecido para as áreas definido em lei específica;

IV - CM é o coeficiente de aproveitamento máximo da unidade imobiliária;

V - CB é o coeficiente de aproveitamento básico da unidade imobiliária.

§ 1º O VAE é o valor da unidade imobiliária constante da tabela de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU do exercício em que o cálculo da ODIR seja elaborado.

§ 2º CM - CB é a diferença entre o coeficiente de aproveitamento máximo e o coeficiente de aproveitamento básico da unidade imobiliária.

§ 3º Até que se aprove a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, a cobrança da ODIR é feita aplicando-se ao índice "Y" o valor máximo de 0,20 (Lei Complementar nº 902/2015, art. 5º).

A proposta de projeto da LUOS, elaborada pela SEGETH⁹¹, atribui novos valores ao índice de ajuste “y”, conforme o **Quadro 2. Índice de Ajuste da ODIR conforme proposta de projeto da LUOS, no Anexo B**. Esses valores são graduados de

⁸⁹ Art. 6º, § 3º.

⁹⁰ Segundo Caderno Técnico do Ministério das Cidades, “O método do terreno virtual considera que, para o empreendedor/beneficiário, a aquisição de direito adicional de construção por meio da OODC equivaleria à aquisição de uma parcela de terreno adicional que possibilitasse edificar a área desejada, considerando o coeficiente de aproveitamento básico e os limites máximos definidos para a zona em que o terreno se encontra” (MCIDADES, 2012, p. 40/41).

⁹¹ Enviada à Câmara Legislativa do DF – CLDF em 2017. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/minuta_plc_luos.pdf. Acesso em: 30/05/2018.

acordo com uma classificação das RA pela renda da população, tomando por base agrupamento proposto pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDAD (CODEPLAN, 2015). Quanto maior a renda, menor o abatimento e, portanto, maior o índice. Admite-se que a cobrança reduzida nas regiões mais pobres teria a capacidade de induzir a atividade de construção nessas localidades, suposição que será tratada mais adiante. Uma regra de transição prevê que os novos valores entram em vigor três anos após a publicação da lei, obedecendo a uma progressão de valores, também em três anos.

4.3.2 Legislação específica da ONALT

O Distrito Federal é precursor na utilização do instituto da ONALT no Brasil. Sua regulamentação ocorre por meio da Lei Complementar nº 294/2000⁹², que conceitua o instrumento como uma cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades, que venham a acarretar a valorização da unidade imobiliária⁹³. Observa-se, nesse primeiro momento, a restrição da modalidade de pagamento à pecúnia.

Um aspecto que merece destaque na lei é a proibição da edificação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados, hipermercados, teatros, cinemas, *shopping centers*, escolas e hospitais públicos⁹⁴. Essa proibição seria revogada mais tarde, com o detalhamento expresso da possibilidade de inserção de postos de abastecimento em alguns desses casos, mediante a cobrança de ONALT⁹⁵.

A lei institui que qualquer modificação ou extensão de uso ou tipo de atividade nas RA que não possuem PDL está condicionada ao EPVT⁹⁶. Os PDL incluem um zoneamento de usos e atividades que contempla a previsão de uma gama de usos, eliminando a necessidade de estudo prévio aos usos permitidos. A lei também determina que o valor a ser pago pela Outorga corresponde ao valor integral da valorização

⁹² Antes da regulamentação por lei específica, a Terracap já aplicava uma cobrança pela alteração de uso nos terrenos alienados, mediante a aprovação da alteração pela secretaria de desenvolvimento urbano.

⁹³ Art. 2º. Apesar dessa conceituação da legislação específica, observa-se que a aplicação do instrumento tem se restringido aos usos expressamente indicados nos PDL (tratados em outra seção desse capítulo) e nas Normas de Gabarito – NGB.

⁹⁴ Art. 2º, § 3º.

⁹⁵ Lei Complementar nº 902/2015, art. 2º.

⁹⁶ Art. 3º. Azevedo *et al.* (2014) afirma que a exigência de EPVT não têm ocorrido para nenhum caso de aplicação do instrumento.

oriunda da alteração de uso, verificada por profissional especializado em avaliação e perícia, conforme as Normas Brasileiras Registradas – NBR da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, sendo que o interessado arcará com os custos dessa avaliação⁹⁷. Não possui, entretanto, qualquer detalhamento sobre a fórmula de cálculo da contrapartida.

Fica prevista a possibilidade de parcelamento do pagamento da contrapartida, estando a expedição do Alvará de Construção ou Alvará de Funcionamento condicionada à quitação da primeira parcela ou ao pagamento integral do valor devido⁹⁸.

A lei específica é regulamentada em 2003, pelo Decreto nº 23.776, que institui os procedimentos para a aplicação do instrumento em núcleos urbanos que não possuem PDL. Nesses casos, elabora-se minuta de Projeto de Lei Complementar dispondo sobre a alteração de uso, a ser enviada à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

O decreto ainda determina a fórmula de cálculo:

$VO = A (VUP - VUA)$, onde:

I – VO é o valor a ser pago pela Outorga onerosa da alteração de uso;

II – VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação;

III – VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a Pauta de Valores Imobiliários;

IV – A é a área da unidade imobiliária.

§ 1º O valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido será calculado de acordo com as Normas Brasileiras Registradas – NBR, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e tomará por referencial a pauta de valores publicada anualmente pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, devendo ser consubstanciado em Tabela de Avaliação a serem aprovadas por ato conjunto da TERRACAP e da SEDUH.

§ 2º O cálculo do valor referido no caput será feito por servidor especializado em avaliação e perícia, credenciado e registrado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.

§ 3º A avaliação levará em conta o novo valor de mercado do imóvel em face do novo uso ou atividade a serem desenvolvidos, por força dos efeitos da ONALT sobre a unidade imobiliária favorecida (Decreto nº 23.776, art.17).

Os distintos métodos previstos para a aferição do valor do metro quadrado, para o uso atual e para o uso pretendido, acabam por distorcer o cálculo da valorização. Como os valores contidos na pauta de valores imobiliários são defasados em relação aos

⁹⁷ Art. 4º.

⁹⁸ Art. 6º.

valores de mercado, a diferença aferida, que determina o valor atribuído como contrapartida, é superestimada. Embora o decreto preveja a constituição de uma Tabela de Avaliação para ser utilizada como referência, a mesma nunca foi elaborada, estando o laudo de avaliação determinado por procedimentos internos da Terracap.

O Decreto nº 36.104/2014 altera o decreto regulamentador e corrige a distorção presente na fórmula de cálculo da contrapartida, admitindo-se o laudo de avaliação elaborado pela Terracap como parâmetro para definir o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com os usos pretendido e atual⁹⁹. Também institui como uso original para fins de cobrança da ONALT o uso previsto nas normas para a unidade imobiliária na data de 28 de janeiro de 1997, adotando-se para as unidades criadas posteriormente o primeiro uso e atividade como o uso original¹⁰⁰. Essa definição expressa teve como objetivo dar segurança jurídica à aplicação do instrumento, em virtude dos questionamentos judiciais sobre o uso original considerado para fins de cálculo.

A Lei Complementar nº 902/2015 modifica a legislação específica em pontos importantes. O primeiro deles diz respeito à permissão para a inclusão da atividade de posto de abastecimento em lotes destinados a supermercado, hipermercado, *shopping center*, uso industrial, concessionária de veículos, terminal de transporte, garagem de ônibus e clube¹⁰¹. Essa inclusão deve ser motivada por situação de relevante interesse público e precedida da participação popular, além de EPVT¹⁰². No entanto, a lei não conceitua aquilo que considera como interesse público, nem tampouco detalha os moldes dessa participação popular, o que faz com que esses condicionantes não tenham rebatimento prático. No que se refere à cobrança, a nova lei condiciona a emissão da carta de habite-se à quitação do valor integral da ONALT. Cabe destacar ainda, a menção ao pagamento em unidades habitacionais para empreendimentos de habitação de interesse social promovidos pela iniciativa privada¹⁰³, embora, conforme informações de técnicos da SEGETH, essa alternativa não tenha sido utilizada até o momento.

⁹⁹ Art. 17.

¹⁰⁰ Art. 17, § 3º e § 4º.

¹⁰¹ Art. 2º.

¹⁰² Art. 2º, § 3º.

¹⁰³ Art. 4º, § 9º.

Conforme disposição do PDOT 2009/2012¹⁰⁴, os locais de aplicação da ONALT deverão ser pormenorizados na LUOS e, no caso da Zona Urbana do Conjunto Tombado, no PPCUB¹⁰⁵. A LUOS altera o conceito daquilo que configura alteração de uso ou atividades para fins de aplicação do instrumento, estabelecendo um agrupamento das atividades regulamentadas pela lei¹⁰⁶. Somente as alterações entre atividades desses agrupamentos implicam cobrança, com ressalvas para a habitação multifamiliar, comércio varejista de combustível e hotéis que, invariavelmente, são objeto de contrapartida quando constituem a atividade pretendida.

Além disso, a minuta da lei prevê áreas que não estão sujeitas à aplicação do instrumento¹⁰⁷. São porções do território caracterizadas pela predominância de lotes pequenos (metragem inferior a 350 m²) que caracterizam uma escala local¹⁰⁸. Considera-se que tais áreas possuem menor vinculação às dinâmicas do capital da construção/incorporação. A aplicação será restrita às áreas que configuram centralidades, que apresentam maior proporção de grandes lotes e que permitirem atividades reconhecidamente indutoras da valorização imobiliária.

4.3.3 Legislação específica do FUNDURB

Segundo Azevedo *et al.* (2014) o FUNDURB foi concebido no âmbito do processo de elaboração do PDOT 1997¹⁰⁹. A criação do fundo ocorreu por meio da Lei Complementar nº 36/1997, que o vinculava à Secretaria de Obras, e lhe atribuía a função de dar suporte financeiro a projetos e programas habitacionais de interesse social. Os recursos do fundo seriam provenientes da aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano no DF, tais como concessão de uso, concessão de direito real de uso, arrendamento, retrovenda, locação, alienação, solo criado e Outorga Onerosa¹¹⁰.

¹⁰⁴ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

¹⁰⁵ Art. 177.

¹⁰⁶ Minuta do projeto de Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo, Anexo IX - Quadro de atividades agregadas para a ONALT. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/anexo9_quadro_de_atividades_agregadas_para_onalt-1.pdf. Acesso em: 28/05/2018.

¹⁰⁷ Art. 67.

¹⁰⁸ Nas seguintes Unidades de Uso e Ocupação do Solo definidas na lei: RO1, RO 2, UOS CSII 1, CSIIR 1 e CSIIR 1 NO.

¹⁰⁹ Lei Complementar nº17.

¹¹⁰ Art. 2º.

O fundo, no entanto, permaneceu inoperante até o ano de 2009 (AZEVEDO, *et al.*, 2014), quando foi alterado pela Lei Complementar nº 800. Sua vinculação se transfere a então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, e seus objetivos se ampliam:

- I – concretização dos objetivos, diretrizes, planos, programas, projetos urbanísticos e obras integrantes ou decorrentes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, em consonância com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;
- II – preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como patrimônio histórico nacional e distrital, considerando a singular condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade, na forma da Lei Orgânica do Distrito Federal;
- III – estudos e projetos para regularização fundiária;
- IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- V – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VI – proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (Lei Complementar nº 800/2009, art. 1º).

As fontes de receita incluem recursos auferidos pela aplicação de instrumentos da política urbana, oriundo de compensações urbanísticas, de preços públicos, além de outros previstos na lei¹¹¹. Os instrumentos referidos incluem: (1) alienação, (2) autorização ou permissão de uso, (3) concessão de direito real de uso, (4) concessão de uso, (5) direito de superfície, (6) ODIR e (7) ONALT. No entanto, a análise das receitas do fundo revela que unicamente as fontes representadas por esses dois últimos instrumentos destinam recursos ao fundo.

A aplicação dos recursos, conforme a lei, deve assegurar a destinação de no mínimo dez por cento do orçamento para preservação, defesa e promoção do Conjunto Urbanístico de Brasília¹¹². A lei ainda institui que o fundo será regido por um Conselho de Administração, cuja composição será objeto de outra seção desse capítulo.

A Lei Complementar nº 846/2012 altera a legislação específica, incluindo dentre as finalidades para a aplicação dos recursos:

- VII – fortalecimento, estruturação e desenvolvimento institucionais da Secretaria de Estado responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, podendo destinar até dez por cento do orçamento do FUNDURB para essa finalidade, com vistas à

¹¹¹ Art. 2º. A Ação direta de Inconstitucionalidade 99126/2011 declara que os incisos I, II, III e IV são inconstitucionais, por afrontarem à LODF (art., 143 e 144), prevendo destinação diversa de receitas que devem ser recolhidas ao Tesouro Local.

¹¹² Art. 2º, parágrafo único.

execução dos objetivos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Lei Complementar nº 846/2012, art.1º).

Essa alteração é regulamentada pelo Decreto nº 35.218/2014, que reafirma o limite de dez por cento do orçamento do fundo para essa finalidade¹¹³.

Além da legislação específica, as normas gerais sobre execução orçamentária e financeira no DF também devem ser observadas, uma vez que definem a destinação do superávit do fundo. Em 2013, a Lei Complementar nº 872, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento dos fundos, institui que o saldo positivo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal¹¹⁴. Isso significa que os recursos do fundo não executados nos exercícios financeiros subsequentes à publicação da lei foram destinados ao Governo do DF. Essa alteração é ratificada pela Lei Complementar nº 925/2017. Essa orientação formulada na lei e a destinação dos recursos a partir do próprio fundo permitem problematizar as limitações da operação das Outorgas Urbanísticas na redistribuição das rendas. A execução financeira e orçamentária do FUNDURB será tema de outra seção desse capítulo.

4.4 A débil incidência sobre as rendas da terra

As duas modalidades de aplicação da Outorga Urbanística estão associadas a diferentes processos econômicos e, dessa forma, incidem de maneira distinta sobre a renda da terra.

No caso da ODIR, a captura incide sobre uma renda primária, a *Renda Primária Diferencial tipo 2*, associada ao processo produtivo da construção. A formação dessa renda é pautada pela confrontação entre o custo da técnica construtiva em altura e o preço de venda que a demanda está disposta a pagar. Como já exposto, a regulação urbanística somente interfere nos níveis dessa renda quando o coeficiente de aproveitamento básico definido em norma é inferior à *edificabilidade econômica* para um determinado preço de venda. O período de formação dessa renda é longo, uma vez que está vinculado à produção do edifício.

Em relação à ONALT, sua incidência sobre a renda da terra pode ocorrer tanto sobre rendas primárias como sobre rendas secundárias. O primeiro caso ocorre quando a aplicação do instrumento é relativa à transformação da terra rural em urbana, e envolve a captura da *Renda Absoluta*. Essa é a categoria que se manifesta no conjunto dos

¹¹³ Art. 1º, inciso VII.

¹¹⁴ Art. 2º, § 2º.

terrenos urbanos e expressa o nível mínimo de renda em todos eles. Não é a mudança nas normas de uso da terra que determina a formação dessa renda, mas a conexão do terreno ao conjunto complexo de valores de uso urbanos. Entretanto, em circunstâncias de escassez na oferta de terra urbanizada e diante da garantia do provimento público de infraestruturas e equipamentos urbanos, a conversão normativa da terra rural em urbana pode assegurar o adiantamento da *Renda Absoluta Urbana* ao proprietário, ainda que o uso rural se mantenha. É justamente esse adiantamento, capitalizado no preço da propriedade, que é passível de captura. Uma vez que essa renda está relacionada à condição urbana da terra, relativa ao acesso aos valores de uso urbanos, sua formação ocorre em um ciclo curto e em ritmo constante.

O segundo caso envolve a alteração de usos em terrenos que já são urbanos e implica a captura de rendas relativas ao consumo do espaço construído. Quando o uso de destino é uma atividade comercial e a localização proporciona uma velocidade de rotação de capital mais acelerada, a renda objeto de captura será a *Renda Diferencial de Comércio*. Se a destinação de uso pretendida for o uso residencial, a captura pode incidir sobre a *Renda Diferencial de Habitação*, caso a localização implique em menores custos de utilização da habitação, ou sobre a *Renda de Monopólio de Segregação*, se essa localização garante a diferenciação socioespacial dos grupos da população com maiores rendimentos. Em todos esses casos, o ciclo de formação das rendas também é curto e o ritmo constante.

Considerando as rendas sobre as quais incidem as cobranças da ODIR e da ONALT, seus períodos e ritmos de formação, o modelo de cobrança em um único momento e de uma só vez se mostra mais adequado à outorga de potencial construtivo. Uma vez paga a contrapartida da ODIR, o efeito na redução das rendas e do preço da terra se mantém até o instante em que nova edificação for construída, momento em que o proprietário poderá capitalizar no preço da terra o montante equivalente a esse pagamento. Ainda assim, para que essa possibilidade se torne viável, é necessário que a depreciação do edifício e o preço de venda da nova edificação alcancem patamares que viabilizem a demolição do imóvel antigo e a produção de outro em seu lugar. Em relação à ONALT, o efeito da contrapartida exigida sobre a redução das rendas e do preço da terra se restringe à transação que precede a alteração de uso. Nas vendas posteriores, o proprietário já é capaz de capitalizar as rendas secundárias do novo uso nos preços cobrados pelo imóvel.

Feitas essas considerações gerais, a avaliação sobre a incidência efetiva desses instrumentos nas rendas da terra demanda a análise dos determinantes normativos que estão implicados em seu funcionamento bem como o exame detalhado dos modelos de cálculo utilizados por cada um, o que será feito a seguir.

4.4.1 Coeficiente de aproveitamento básico variável e seu impacto sobre a ODIR

O parâmetro urbanístico que garante a aplicação da ODIR é o coeficiente de aproveitamento (CA) básico. A forma como é regulamentado para as diferentes zonas da cidade é determinante para definir o alcance da incidência do instrumento sobre as *Rendas Primárias Diferenciais tipo 2*.

Como já mencionado, desde o princípio da discussão nacional, o conceito do Solo Criado esteve vinculado à ideia de um coeficiente de aproveitamento único e unitário para toda a cidade, sendo a construção para além desse coeficiente considerada solo criado. O valor unitário diz respeito à um potencial construtivo suficiente para a realização econômica da propriedade territorial urbana. Já o caráter único para toda a cidade provém do entendimento de que diferentes potenciais construtivos permitidos pela norma implicam na valorização diferencial dos lotes urbanos, quebrando a isonomia entre proprietários. O Solo Criado é a ferramenta que promoveria o isolamento dos efeitos econômicos da norma (MALERONKA; FURTADO, 2013).

Embora a regulação referente aos aproveitamentos urbanísticos interfira na formação das rendas, essa interferência é limitada e condicionada por uma dinâmica mercantil pré-existente, como ficou demonstrado no capítulo anterior dessa dissertação. No que se refere às normas que determinam o potencial construtivo realizável, tal dinâmica consiste na interação entre o custo da técnica construtiva em altura e o preço de vendas do espaço construído (JARAMILLO, 2010).

Seria mais adequado dizer que o CA básico único e unitário atua propriamente sobre os efeitos econômicos relativos à distribuição desigual de capital entre os capitalistas que atuam na produção do espaço urbano, e não sobre a norma. Efeitos esses que se consubstanciam na *Renda Primária Diferencial tipo 2*. De qualquer forma, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização subjacente à ideia

de um CA básico único e unitário é evidente, motivo pelo qual sua adoção é recomendada pelo Ministério das Cidades (2012) ¹¹⁵.

Enquanto o CA máximo é definido em função de parâmetros urbanísticos que consideram o controle da densidade populacional, a capacidade máxima das infraestruturas, dentre outros aspectos caros ao planejamento urbano, o CA básico não tem caráter urbanístico, nem tampouco conteúdo fiscal. Entretanto, existem apropriações que lhe atribuem esse cunho, definindo diferentes valores para o parâmetro conforme as zonas da cidade, ou estabelecendo coeficientes básicos diferenciados segundo a capacidade fiscal das áreas urbanas (MCIDADES, 2012).

No DF, o PDOT¹¹⁶ e as Normas de Gabarito definem distintos valores para o CA básico conforme a localização do lote. Essa heterogeneidade é resultado de um planejamento urbano lote a lote que, historicamente, definiu os parâmetros urbanísticos de maneira discricionária. Levantamento realizado com dados do Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF – SITURB, nas RA abrangidas pela LUOS, identificou 81 diferentes valores para o CA básico, distribuídos no intervalo entre 0,3 e 9,0¹¹⁷. No Conjunto Urbanístico de Brasília¹¹⁸ essa mesma variação inclui 43 diferentes valores¹¹⁹.

A proposta de projeto da LUOS, instrumento que tem como objetivo estabelecer os critérios e os parâmetros de uso e ocupação do solo para os lotes urbanos do DF, apesar de promover uma parametrização da base normativa, o que inclui os valores do CA básico¹²⁰, não resolve a variação desse parâmetro entre as diferentes regiões da cidade. Considerando a norma vigente (PDOT¹²¹ e NGB), a média aritmética para os CA básicos é de 1,86 e o coeficiente de dispersão corresponde a 26,71%. Essa porcentagem representa a variação média do CA básico de um terreno em relação à

¹¹⁵ Segundo o caderno técnico *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (MCIDADES, 2012), “o CA básico deve ser entendido verdadeiro princípio balizador da política fundiária urbana, uma vez que muitos dos instrumentos e ferramentas da política urbana municipal incidem sobre o conteúdo econômico das propriedades urbanas e sobre a valorização diferenciada de áreas e terrenos urbanos” (p. 31). A importância de sua correta regulamentação transcende, portanto, a operação do instrumento da ODIR.

¹¹⁶ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

¹¹⁷ Conforme base de dados georreferenciados da LUOS utilizada na 3ª audiência pública de aprovação da proposta de projeto de lei, que reúne informações sobre os parâmetros urbanísticos vigentes.

¹¹⁸ Formado pelas RA do Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia.

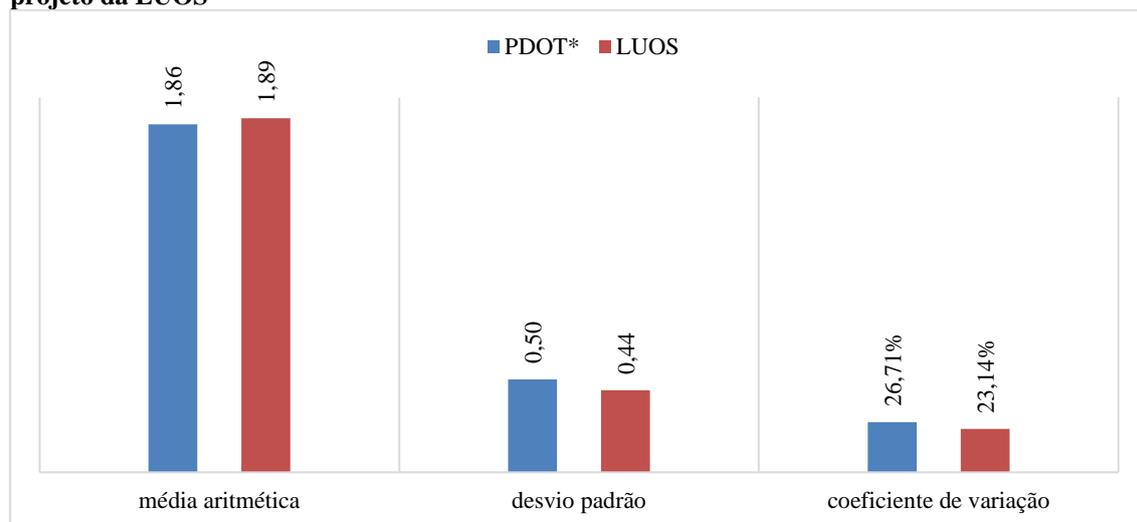
¹¹⁹ Esse levantamento utilizou uma base de dados georreferenciados obtida junto a Coordenação de Preservação – COPRESB da SEGETH.

¹²⁰ Os valores possíveis para esse parâmetro passaram de 81 para apenas 13, conforme proposta de projeto da LUOS.

¹²¹ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

média amostral. Na proposta de projeto da LUOS, a média sobe para 1,89 e o coeficiente de dispersão apresenta o valor de 23,14%, ou seja, uma tímida redução na medida de dispersão. O CA básico tende a manter, assim, seu caráter alheio ao planejamento, reflexo de uma leitura fragmentada do território, mais receptiva aos interesses particularistas do que ao interesse coletivo. Esses valores estão representados no **Gráfico 11**.

Gráfico 11. Coeficiente de variação dos valores do CA básico no PDOT 2009/2012 e na proposta de projeto da LUOS



*RA abrangidas pela LUOS. CUB não é considerado.

Fonte: elaboração desse autor com dados do SITURB e da SEGETH, 2018.

Essa variação dos CA básicos acaba por garantir aos distintos proprietários o direito de se apropriar de diferentes extensões *da Renda Primária Diferencial tipo 2*, sustentando uma situação de inequidade contrária à própria gênese do parâmetro: quanto maior o valor do CA básico, maior a parcela de apropriação privada da valorização decorrente do potencial construtivo. Desde então, a incidência da ODIR varia conforme o lote, uma vez que a captura não parte dos mesmos patamares, o que acaba por afetar decisivamente a capacidade do instrumento de isolar os efeitos econômicos provocados pelas diferentes intensidades de capital aplicadas sobre a terra, reduzindo sua eficiência na regulação dos preços do mercado fundiário urbano. Além disso, implica uma renúncia fiscal por parte do Poder Público, que poderia arrecadar maior parcela da renda e revertê-la em provimento de infraestrutura e equipamento coletivos, observando princípios redistributivos nesse investimento.

Além dessa leitura relativa à variação do CA básico, é importante apontar as regiões de incidência do instrumento, ou seja, aquelas que apresentam potencial

construtivo outorgável, oriundo da diferença entre o valor do CA básico e o valor do CA máximo.

Em termos gerais, nas RA que compõe o Conjunto Urbanístico de Brasília (CUB) – Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal e Candangolândia – a norma vigente não oferta potencial construtivo adicional, suscetível de Outorga, embora a tipologia residencial e comercial em altura seja comum em grande parte de suas localidades (Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal e Cruzeiro). Em muitos lotes a normativa não define a quantidade de espaço construído realizável através do CA básico, mas sim pelo conjunto dos outros parâmetros urbanísticos, tais como: a taxa de ocupação, a altura máxima e os afastamentos obrigatórios. Em outros, a unidade imobiliária corresponde a uma projeção, modalidade peculiar de parcelamento da terra do DF, no qual a taxa de ocupação é obrigatoriamente de 100% e o CA básico é inexistente ou igual ao CA máximo¹²². Nesses casos, o parâmetro do CA básico fica esvaziado de qualquer papel de planejamento urbano, criando um vácuo para o balizamento das políticas fundiárias no CUB. Como resultado, a *Renda Primária Diferencial tipo 2* é integralmente apropriada pelo proprietário da terra e capitalizada nos preços praticados no mercado, contribuindo para a valorização das propriedades territoriais ali localizadas, as quais se encontram dentre as mais caras do aglomerado. Outras RA nas imediações do CUB, como Lago Norte, Lago Sul e Park Way, apresentam baixo potencial outorgável, em função da predominância da tipologia residencial unifamiliar. Essas regiões também se situam entre as mais valorizadas da cidade.

A distribuição do potencial construtivo outorgável no DF é ilustrada no **Mapa1. Terrenos com potencial construtivo outorgável no DF conforme PDOT 2009/2012 e normas vigentes**, conteúdo do **Anexo D**. Considerando o zoneamento do PDOT 2009/2012¹²³ essas zonas de baixo potencial outorgável correspondem à Zona Urbana do Conjunto Tombado e à Zona Urbana de Uso Controlado I. Na primeira, o uso e a ocupação do solo devem respeitar as normas que tratam das definições, critérios e restrições estabelecidos para preservação do CUB¹²⁴. A segunda também está submetida a restrições relativas à proximidade com o CUB¹²⁵. Essa associação com a preservação é

¹²² A elaboração do projeto de lei do PPCUB, que está em curso na SEGETH, prevê a alteração dos valores de CA para algumas zonas, criando potencial construtivo outorgável e prevendo a aplicação da ODIR.

¹²³ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

¹²⁴ Art. 66, § 2º.

¹²⁵ Art. 69.

um dos argumentos que fundamentam a manutenção das baixas densidades características dessas zonas¹²⁶, e está associada à inoperância do CA básico enquanto parâmetro balizador da gestão sobre a terra em tais localidades, o que impossibilita a aplicação da ODIR¹²⁷. A preservação do CUB implica a manutenção dos aspectos morfológicos da ocupação urbana, o que significa, nos edifícios em altura, a conservação da volumetria por meio da exigência de realização máxima do potencial construtivo. Como consequência da não aplicação da ODIR, a *Renda Primária Diferencial tipo 2* é totalmente capitalizada nos preços dos lotes, o que, a depender da propriedade pública ou privada da terra e das condições em que a propriedade pública é transferida ao setor privado, beneficia o Estado, os proprietários de terras ou o capital incorporador na apropriação das rendas. De todo modo, essa capitalização resulta, em última instância, na sobrevalorização dos terrenos situados em tais zonas.

Há de se considerar, também, que embora essas sejam zonas urbanas consolidadas, algumas de suas localidades possuem percentual de vacância imobiliária acima da média do DF (7,61%): Lago Norte (24,70%), Sudoeste/Octogonal (14,21%) e Plano Piloto (11,19%)¹²⁸. Portanto, essas regiões dispõem de potencial construtivo não realizado nos lotes existentes, ainda passíveis de uma gestão pública que demande contrapartidas à coletividade pela apropriação privada da *Renda Primária Diferencial tipo 2*.

Essa distribuição do potencial outorgável no território se reflete, em certa medida, na aplicação do instrumento, conforme demonstra a **Tabela 8**. Entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2018, os valores cobrados pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH com a aplicação da ODIR totalizaram R\$ 27.063.395,83. Taguatinga foi a RA que mais contribui com esse montante (33,17%), seguida por Águas Claras (24,85), Núcleo Bandeirante (13,90%); SIA (12,96%); Riacho Fundo (4,79%) e Guará (4,32%). O **Mapa 2. Aplicação da ODIR por RA – 2016 a fev. 2018**, apresentado no **Anexo E**, espacializa esses dados.

¹²⁶ Para um detalhamento da densidade urbana nas RA do DF ver (JATOBÁ, 2017).

¹²⁷ Ao menos até a aprovação do PPCUB.

¹²⁸ Dados do Observatório territorial do DF. O Lago Norte possui esse percentual expressivo em função do parcelamento do Setor Habitacional Taquari 2ª etapa, constante na base de dados utilizada e desocupado à época de elaboração dessa dissertação. Disponível em: http://www.observatorioterritorial.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/relatorio_uso_da_terra_lotes-vagos.pdf. Acesso em: 30/05/2018.

Tabela 8. Valores cobrados com ODIR no DF – jan. de 2016 a fev. de 2018

n° RA	RA	Grupo de renda da RA*	Total cobrado	%
3	Taguatinga	Média-renda	R\$ 9.164.954,97	33,17%
20	Águas Claras	Média-renda	R\$ 6.869.494,61	24,86%
8	Núcleo Bandeirante	Média-renda	R\$ 3.839.550,37	13,90%
29	Sia	Média-renda	R\$ 3.581.844,47	12,96%
17	Riacho Fundo	Média-baixa renda	R\$ 1.324.548,51	4,79%
10	Guará	Média-renda	R\$ 1.194.285,21	4,32%
9	Ceilândia	Média-baixa renda	R\$ 659.717,81	2,39%
2	Gama	Média-baixa renda	R\$ 432.122,95	1,56%
12	Samambaia	Média-baixa renda	R\$ 388.992,52	1,41%
6	Planaltina	Média-baixa renda	R\$ 85.313,95	0,31%
13	Santa Maria	Média-baixa renda	R\$ 63.512,46	0,23%
25	Scia	Baixa-renda	R\$ 13.416,87	0,05%
19	Candangolândia	Média-baixa renda	R\$ 8.545,73	0,03%
15	Recanto Das Emas	Média-baixa renda	R\$ 3.965,35	0,01%
18	Lago Norte	Alta-renda	R\$ 130,06	0,00%
	TOTAL		R\$ 27.630.395,83	100,00%

* Conforme classificação da PDAD: alta renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00; média-alta renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; média-baixa renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00; baixa renda – renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00 (CODEPLAN, 2015)

Fonte: elaboração desse autor com dados do SITURB e da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH (2018).

As RA onde a aplicação da ODIR tem maior incidência se situam na região sudoeste do DF, nas proximidades do Plano Piloto, polo econômico da capital. Essa proximidade atrai um perfil de consumidores de rendimento médio-alto¹²⁹, que buscam alternativas aos altos preços praticados nas regiões centrais. A *edificabilidade econômica* sustentada por essa demanda permite o consumo do potencial construtivo adicional pelo capital construtor/imobiliário, o que está na base da formação da *Renda Diferencial tipo 2*, disputada por esse capital e pelos proprietários da terra. No entanto, outras rendas também estão em disputa. Essas mesmas RA estão associadas ao surgimento da *Renda Diferencial de Habitação*, decorrente de sua proximidade ao polo concentrador da oferta de emprego e serviços; da *Renda Diferencial de Comércio*, associada à concentração de mercado consumidor solvável; e, eventualmente, da *Renda de Monopólio de Segregação* que surge das convenções coletivas em prol da diferenciação social¹³⁰. Todos esses aspectos ajudam a explicar porque a Outorga de

¹²⁹ Segundo os grupos de renda por RA da PDAD (CODEPLAN, 2015).

¹³⁰ Os condomínios fechados horizontais de Vicente Pires e os condomínios verticais de Águas Claras representam tentativas de garantir a geração dessa modalidade da renda.

potencial construtivo nessas áreas é mais intensa em relação às demais RA onde o adicional de potencial também existe. Pelos mesmos motivos, fica evidente que o lugar privilegiado de captura da *Renda Primária Diferencial tipo 2* seria o CUB, porção do território onde a geração de todas essas rendas é potencializada. Contudo, pelos motivos citados anteriormente, a aplicação da ODIR nas RA que o compõe é limitada, e outras possíveis modalidades de contrapartida não são previstas para atuar na área.

4.4.2 As normas de uso e a discricionariedade na aplicação da ONALT

Os PDL são os instrumentos que dispõem sobre o regramento do uso e da ocupação do solo nas RA. São sete os PDL aprovados até hoje, abrangendo nove RA¹³¹. Nas regiões que não o possuem, as normas de uso e ocupação são conteúdo de Normas de Gabarito (NGB), aprovadas por lote ou parcelamento.

Em termos gerais, os PDL preveem um zoneamento de usos por nível de incomodidade das atividades, estabelecendo zonas de maior ou menor restrição de atividades incômodas. Permite-se, para cada uma dessas zonas, um grupo de atividades conforme uma tabela que as classificam segundo graus de incomodidade. Qualquer alteração de uso deve obedecer a esse zoneamento, sendo que algumas atividades permitidas implicam a cobrança de ONALT. A definição dessas atividades varia conforme o PDL, como demonstra o **Quadro 3** no **Anexo C**.

Embora o decreto regulamentador da ONALT institua a aplicação do instrumento para alteração de uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos na data de publicação do PDOT 1997¹³², sem especificar usos ou atividades, observa-se que a operação da ONALT tem sido pautada, sobretudo, pelos apontamentos dos PDL, expostos no **Quadro 3**, e das NGB. No que se refere aos PDL, a aplicação se restringe, em termos gerais, à destinação para as seguintes atividades urbanas: (1) habitação coletiva; (2) posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; (3) supermercado; e (4) centro comercial. Embora a captura das rendas secundárias ligadas à habitação, *Renda Diferencial de Habitação* e *Renda de Monopólio de Segregação*, seja contemplada, essa especificação restringe a captura da *Renda Diferencial de Comércio* ao eleger algumas atividades comerciais diante de um amplo

¹³¹ Sobradinho, Taguatinga (incluindo as áreas de Águas Claras e Vicente Pires), Ceilândia, Samambaia, Gama, Guará e Candangolândia).

¹³² Decreto nº 23.776/2003, atualizado pelo Decreto nº 36.104/2014, art. 17, §3º.

universo. Outras atividades que não essas discriminadas, comerciais ou de prestação de serviços, podem se beneficiar da acelerada rotação de capital proporcionada por uma localização específica, promovendo a formação de rendas. Essa discricionariedade, que também se manifesta nas NGB, afeta decisivamente a captura da *Renda Diferencial de Comércio* e, conseqüentemente, os efeitos de regulação dos preços no mercado de terras.

Uma hipótese para essa eleição de usos e atividades pode ser o retrospecto de solicitações para a alteração de uso, por meio de projetos de lei, à época da formulação da legislação específica do instrumento, particularmente para posto de abastecimento. Segundo Bassul (2005), o próprio surgimento do instrumento da ONALT no DF está relacionado à regularização da situação de postos. A alteração de uso para essa atividade, conforme dados da Gerência de Pesquisa e Avaliação da Terracap¹³³, está entre as que mais geram valorização do terreno. Uma hipótese para essa sobrevalorização é a existência de um monopólio na comercialização varejista de combustíveis no DF¹³⁴, o que permite a prática de preços de monopólio. Esses preços, por sua vez, são passíveis de fixação sob a forma de renda da terra, pois vinculados a um uso específico atribuído a determinada localização no espaço. Um indício da existência desse monopólio é a relação habitantes/posto na cidade¹³⁵. Segundo informações da Agência Nacional de Petróleo (ANP)¹³⁶, o DF possui 578 revendedores varejistas de combustíveis automotivos autorizados, para uma população estimada de 3.039.444¹³⁷ pessoas, portanto, uma proporção de 5.258,55 hab./posto. No município de Goiânia, essa mesma proporção equivale a pouco mais da metade, 2.695,04 hab./posto. A cidade de São Paulo também apresenta uma relação inferior, 3.367,71 hab./posto. Esses dados indicam que os terrenos dedicados a postos de abastecimento no DF estão sujeitos a uma nova modalidade de renda da terra dentre aquelas descritas por Jaramillo (2010), a *Renda de Monopólio de Comércio*. Não se deve associar, portanto, os altos valores cobrados pela ONALT como causa da formação dessa renda, uma vez que as

¹³³ Compilação dos laudos de avaliação imobiliária para fins de ONALT entre os anos de 2006 a 2016.

¹³⁴ A concentração no mercado do comércio varejista de combustíveis do DF, com a prática de formação de cartel, já foi objeto de operação policial e de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade entre 2016 e 2017, como revela artigo do portal de notícias G1, disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/cascol-pagara-r-904-milhoes-ao-cade-por-cartel-de-combustivel-no-df.ghtml>. Acesso em 28/05/2018.

¹³⁵ Essa relação também reflete a alta taxa de motorização do DF.

¹³⁶ Disponível em: <http://www.anp.gov.br/distribuicao-e-revenda/revendedor/combustiveis-automotivos-1/consulta-posto-web>. Acesso em: 28/05/2018

¹³⁷ Conforme dados do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>. Acesso em: 28/05/2018.

condições de monopólio que estão na base dessa formação são próprias à esfera econômica.

A proposta de projeto da LUOS contempla uma alteração da discricionariedade da aplicação da ONALT, ao ampliar a gama de usos sujeitos à cobrança e estabelecer os mesmos parâmetros para todas as RA do DF. Ao mesmo tempo, restringe a cobrança à porções do território que se caracterizam como centralidades nas RA, onde a dinâmica imobiliária é mais intensa e as alterações de uso tendem a gerar uma valorização mais significativa. A aplicação indiscriminada do instrumento a todos os usos e em todas as áreas do aglomerado não se mostra operacionalmente viável.

Cabe destacar que embora tenha promovido esse inegável avanço para a aplicação da ONALT, a proposta de projeto da LUOS manteve a restrição de usos dos subúrbios residenciais localizados nas imediações do CUB (Lago Norte, Lago Sul, Park Way)¹³⁸. Além dos evidentes prejuízos para o ambiente urbano, essa decisão significou uma oportunidade perdida em termos de aplicação da ONALT, uma vez que nessas localidades a convivência do uso residencial com atividades comerciais e de prestação de serviços é uma realidade, a despeito da proibição normativa.

A distribuição territorial da aplicação da ONALT é similar àquela apresentada pela ODIR. Conforme demonstra a **Tabela 9**, entre 2015 e fevereiro de 2018, os valores cobrados pela SEGETH como contrapartida totalizaram R\$ 30.941.800,00. Guará (28,63%), Taguatinga (22,87%), Samambaia (22,33%) e Ceilândia (14,64%) foram as RA com maior incidência do instrumento no período. O **Mapa 3. Aplicação da ONALT por RA – 2015 a fev. 2018**, exposto no **Anexo F**, ilustra essa distribuição graficamente.

¹³⁸ A proposta original da LUOS propunha a flexibilização do uso exclusivamente residencial para o uso misto, porém essa intenção inicial foi posteriormente rechaçada pelos moradores dos bairros com a anuência do Governo.

Tabela 9. Valores cobrados com ONALT no DF – jan. de 2015 a fev. de 2018

n° RA	RA	Grupo de renda da RA*	Total cobrado	%
10	Guará	Média-renda	R\$ 8.859.200,00	28,63%
3	Taguatinga	Média-renda	R\$ 7.075.300,00	22,87%
12	Samambaia	Média-baixa renda	R\$ 6.910.100,00	22,33%
9	Ceilândia	Média-baixa renda	R\$ 4.531.100,00	14,64%
18	Lago Norte	Alta renda	R\$ 1.635.000,00	5,28%
2	Gama	Média-baixa renda	R\$ 1.146.100,00	3,70%
17	Riacho Fundo	Média-baixa renda	R\$ 434.000,00	1,40%
20	Águas Claras	Média-renda	R\$ 351.000,00	1,13%
	TOTAL		R\$ 30.941.800,00	100,00%

* Conforme classificação da PDAD: alta renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00; média-alta renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; média-baixa renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00; baixa renda – renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00 (CODEPLAN, 2015)

Fonte: elaboração desse autor com dados do SITURB e da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH, 2018.

As RA que apresentam os maiores valores cobrados com ONALT se situam, principalmente, na região sudoeste do DF, assim como ocorre com a ODIR, em RA que apresentam uma dinâmica imobiliária mais intensa. No entanto, aqui se observa uma relação menos direta com a renda, uma vez que regiões mais distantes do Plano Piloto, com população de renda média-baixa, apresentam aplicação significativa (Samambaia, Ceilândia e Gama). Essa circunstância pode ser explicada pela natureza das rendas capturadas. Jaramillo (2010) associa a *Renda Primária Diferencial tipo 2* diretamente aos rendimentos da demanda, os quais sustentam os preços mais elevados para o espaço construído em técnicas construtivas mais intensas. A *Renda Diferencial de Comércio*, objeto de captura da ONALT, por sua vez, está ligada à velocidade de rotação do capital, sendo que localidades de menor renda podem garantir uma aceleração superior a partir da grande quantidade de pessoas que circulam no espaço. Samambaia e Ceilândia são, justamente, as duas RA mais populosas do DF¹³⁹. As *Rendas de Monopólio Comercial*, atribuídas à atividade de posto de abastecimento, embora tenham relação com o poder aquisitivo da demanda, não se restringem a essa condição, em virtude do acesso da população de renda média-baixa ao consumo de veículos e motocicletas¹⁴⁰.

¹³⁹ Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD _ CODEPLAN, 2015).

¹⁴⁰ PDAD -CODEPLAN, 2015).

4.4.3 Métodos de cálculo da contrapartida: um peso duas medidas

As duas modalidades das Outorgas Urbanísticas utilizam métodos essencialmente diferentes para o cálculo das contrapartidas exigidas. Enquanto a ODIR tem como referência para esse cálculo o cadastro imobiliário fiscal do IPTU, e concede um abatimento substancial através de um índice incorporado à fórmula, a ONALT aponta o valor cobrado com base em avaliações imobiliárias, sendo que a contrapartida exigida corresponde à integralidade da valorização aferida. Algumas considerações devem ser feitas em relação à incidência sobre as rendas que cada um desses métodos impõe.

Conforme a legislação específica da ONALT, a contrapartida exigida pelo instrumento contempla a totalidade da valorização advinda com a alteração de uso. Essa valorização é calculada pela diferença entre o valor da unidade imobiliária com o uso atual e com o uso pretendido, calculados através de avaliação imobiliária elaborada pela Terracap. Essa avaliação segue os critérios da NBR 14652-2 que dispõe sobre a avaliação de bens imóveis urbanos. Atualmente, a empresa utiliza o método comparativo direto de dados, fazendo o uso de uma base sobre a qual se aplica uma técnica inferencial estatística (regressão linear múltipla), que estima o valor do terreno a partir da eleição de um conjunto de variáveis (localização, uso, declividade do solo, posição na quadra, forma do lote, área do lote etc.) comparadas às variáveis dos terrenos integrantes da base de dados. Essa base é composta por dados coletados pela própria Terracap e por uma empresa contratada por licitação. Esse método, aplicado para o uso atual e pretendido, garante maior proximidade aos preços praticados no mercado imobiliário, uma vez que a base de referência é dinâmica e atualizada periodicamente. Desde então, a captura abrange a maior parte das rendas secundárias que promovem a valorização com a mudança de uso.

No que se refere ao método de cálculo da ODIR, uma primeira consideração envolve a já mencionada variação dos CA básicos. Uma vez que esse parâmetro é a referência para a fórmula de cálculo da contrapartida, a multiplicidade de valores torna o cômputo mais complexo e menos transparente, tanto para técnicos que operam o instrumento, como para os proprietários aos quais a cobrança é endereçada. O cálculo se torna menos inteligível, bem como os princípios que o subjazem, o que prejudica a percepção sobre a legitimidade da cobrança.

Um segundo ponto que merece consideração é a utilização dos valores do Cadastro Imobiliário Fiscal do IPTU como referência para o valor do imóvel. Esse cadastro é reconhecidamente defasado em relação aos valores praticados no mercado, em percentuais que variam de 30% a 80% (AZEVEDO *et al.*, 2014). Essa defasagem se deve ao fato de que a atualização da pauta de valores dos imóveis deve ser objeto de lei, ou seja, está sujeita à aprovação da CLDF. Tendo em vista a impopularidade da medida, essa atualização tende a ser esparsa ao longo dos anos, sendo o valor venal dos imóveis corrigido apenas monetariamente. Diante disso, a utilização do Cadastro Imobiliário Fiscal para o cálculo da ODIR afasta a captura da magnitude real da *Renda Primária Diferencial tipo 2*, garantindo ao proprietário a apropriação de uma maior parcela, o que contribui para o aumento dos preços da terra, prejudicando o viés regulador do instrumento e também seu potencial redistributivo, uma vez que reduz a arrecadação pública.

Outro fator que promove essa redução é o índice de ajuste “y” da fórmula de cálculo. Segundo Azevedo *et al.* (2014), na época de elaboração da Lei 1.170/1996, que instituiu a ODIR no DF, a proposta encaminhada pelo Executivo apresentava um índice de ajuste de 0,8. No entanto, a CLDF o modificou, aprovando um valor de 0,2 para esse índice, instituindo um desconto de 80% sobre a valorização cobrada. Em alguns PDL, inclusive, esse valor sofreu uma redução ainda maior, passando a 0,1¹⁴¹. Isso significa que o abatimento na captura sobre a valorização gerada pelo potencial construtivo adicional pode chegar a 90% o que, considerando a defasagem do valor venal do imóvel utilizado como referência, reduz a contrapartida efetivamente cobrada para uma faixa entre 2% a 14% da *Renda Primária Diferencial tipo 2*. A captura se torna praticamente inócua, assim como os possíveis efeitos do instrumento para a política urbana. Esses baixos percentuais demonstram, ao mesmo tempo, o potencial arrecadatório que pode ser realizado a partir de uma revisão dos valores do índice de ajuste.

A proposta de projeto da LUOS atribui novos valores a esse índice, como exposto em seção anterior desse capítulo. Esses valores são graduados conforme a divisão das RA em grupos de renda: aquelas em que a população apresenta uma renda domiciliar mais baixa possuem um valor para “y” menor, ou seja, um maior abatimento

¹⁴¹ A incorporação desse índice na fórmula é por si só questionável, uma vez que os valores venais dos imóveis considerados no cálculo são muito defasados em relação ao mercado imobiliário. Sua presença se justificaria diante de valores de referência que estivessem próximos aos praticados no mercado, com o objetivo de absorver eventuais sobrecobranças. Nesse caso, seu valor poderia ser mínimo, suficiente apenas para garantir uma margem de segurança.

no cálculo da cobrança, e para aquelas onde a população possui maior rendimento se atribui um valor maior para o índice. A lógica subjacente a essa distribuição é induzir a atividade da construção nas regiões mais pobres do DF por meio do abatimento na cobrança. No entanto, o efeito das cobranças sobre a terra, como demonstrado no capítulo anterior, aponta para uma consequência contrária a pretendida pelo planejamento. O abatimento concedido tende a ser capitalizado pelo proprietário no preço da terra, gerando uma espécie de renda diferencial. Esse aumento do preço impacta negativamente a atividade da construção, que precisa dispende mais recursos na compra do terreno, deprimindo a dinâmica econômica ao invés de promovê-la. Contudo, como a contrapartida cobrada pela ODIR é muito baixa, esse efeito negativo também é minorado. De qualquer forma, os abatimentos significam uma incidência desigual sobre a valorização dos diferentes terrenos na cidade, afetando a capacidade de regulação dos preços do instrumento, já prejudicada diante da multiplicidade de CA básicos. Além disso, promovem a redução nos recursos arrecadados que, mais uma vez, impactam sua capacidade redistributiva.

Uma última consideração que merece lugar envolve a estrutura da fórmula de cálculo: $VLO = (VAE / CB) * (CM - CB) * Y$. Como já mencionado, essa construção segue os pressupostos do “método do terreno virtual”, conforme recomendação do Ministério das Cidades para o cálculo da contrapartida da ODIR. Todavia, como observa Azevedo *et al.* (2014), esse modelo beneficia os proprietários dos terrenos com CA básico elevados, que pagam um valor menor pelo potencial construtivo adicional, embora os autores superestimem esse benefício ao não considerarem o impacto sobre o preço da terra.

Para simular esse impacto, assume-se uma situação hipotética, ilustrada na **Tabela 10**, na qual quatro terrenos compartilham a mesma localização e possuem a mesma metragem (T), de 100 m². Os coeficientes de aproveitamento (CA) são distintos, e são aplicadas técnicas construtivas de densidade diferente em cada um. Arbitra-se um preço unitário de mercado (PUM) de 2,5 unidades, e estima-se um custo unitário (CU) de produção do espaço construído crescente conforme a densidade da técnica construtiva. A diferença entre o preço de produção (PP) e o preço de transação de mercado (PTM) é a magnitude da renda total (R). A cota normal de capital é aplicada no terreno de baixa densidade construtiva, sendo que a renda que emerge desse terreno é a *Renda Absoluta Urbana (RA)*. Nos outros três se formam também *Rendas Primárias*

Diferencias tipo 2 (RPDt2). O preço do terreno (*PT*) surge da soma entre as duas categorias. Observa-se que a técnica de altíssima densidade não é viável para o preço de mercado praticado, estando a *edificabilidade econômica* associada à alta densidade.

Tabela 10. Efeito do coeficiente de aproveitamento sobre o preço da terra

Técnica construtiva	PUM	CA	T	A	CU	PP	PTM	R	RA	RPDt2	PT
Baixa densidade	2,5	1	100	100	1	100	250	150	150	0	150
Média densidade	2,5	2	100	200	1,2	240	500	260	150	110	260
Alta densidade	2,5	3	100	300	1,44	432	750	318	150	168	318
Altíssima densidade	2,5	4	100	400	1,72	688	1000	312	150	162	312

Fonte: elaboração desse autor, 2018.

Considerando esses preços¹⁴², se torna possível simular o cálculo da contrapartida da ODIR, a partir da fórmula prevista na lei. Na **Tabela 11** são estabelecidos coeficientes básicos (*CAb*) e máximos (*CAm*) para dois terrenos diferentes. Ambos possuem uma quantidade de potencial construtivo outorgável equivalente ao aproveitamento de uma vez a área do terreno (100m²). O índice de ajuste “y” considerado para o cálculo da contrapartida é de 0,2. Esses terrenos assumem um preço (*PT*) referente ao seu aproveitamento máximo, sobre o qual se calcula a contrapartida devida. Observa-se que o valor pago pela ODIR decresce conforme o CA básico aumenta, beneficiando os proprietários para os quais o Estado já concedeu a apropriação de maior parcela da *Renda Primária Diferencial tipo 2*. Essa regressividade fica ainda mais evidente se a cobrança for comparada ao preço da terra (*ODIR/PT*).

Tabela 11. Simulação de cobrança da ODIR para diferentes coeficientes de aproveitamento básico

Técnica construtiva	CAb	CAm	PT	T	Índice de ajuste “y”	Valor da ODIR	ODIR/PT
Baixa densidade	1	2	260	100	0,2	52	20,00%
Alta densidade	2	3	318	100	0,2	31,8	10,00%

Fonte: elaboração desse autor, 2018.

A supressão do CA básico do denominador da fórmula de cálculo corrigiria esse desequilíbrio: $VLO = VAE * (CM - CB) * Y$. Essa possibilidade é simulada na **Tabela 12**.

¹⁴² Em todas essas simulações, considera-se o preço de mercado como referência, diferentemente do que determina a legislação, que utiliza o valor da pauta de imóveis do IPTU.

Tabela 12. Simulação de cobrança da ODIR sem o CA básico no denominador

Técnica construtiva	CAb	CAm	PT	T	Índice de ajuste “y”	Valor da ODIR	ODIR/PT
Baixa densidade	1	2	260	100	0,2	52	20,00%
Alta densidade	2	3	318	100	0,2	63,6	20,00%

Fonte: elaboração desse autor, 2018.

Evidentemente, a adoção de um CA básico único e unitário para toda a cidade seria a solução mais adequada para garantir a isonomia na determinação da contrapartida, dispensando outras considerações sobre a fórmula de cálculo. No entanto, como já mencionado, a proposta de projeto da LUOS, instrumento que poderia promover essa alteração, se ateu à parametrização dos coeficientes sem alterar de maneira significativa seus valores, muito menos equalizá-los em um patamar único. Os parâmetros urbanísticos se mantiveram, desde então, alheios à lógica do planejamento

Todos esses aspectos demonstram deficiências na incidência das Outorgas sobre as rendas da terra. Em relação à captura das rendas potenciais distribuídas no território, que embora não sejam determinadas pela regulação urbanística (coeficientes de aproveitamento e normas de uso), estão a ela relacionadas, a captura ocorre de forma indistinta, sem maiores preocupações com a isonomia entre proprietários, o que afeta a capacidade dos instrumentos de promover a regulação dos preços, deprime a arrecadação que poderiam proporcionar e restringe decisivamente o potencial redistributivo de sua aplicação. A proposta de projeto da LUOS, embora contenha avanços em relação à aplicação da ONALT, não contempla as condições necessárias para o funcionamento adequado do instrumento da ODIR, uma vez que mantém a multiplicidade de CA básicos para as diferentes localidades do DF.

No que tange aos métodos de cálculo da contrapartida, as duas modalidades apresentam alternativas diferentes. Tal fato implica em distintas magnitudes de captura da renda. A ONALT incide sobre a totalidade da valorização oriunda da alteração de uso, adotando a avaliação imobiliária como método de aferição, o que aproxima os valores de referência aos valores praticados no mercado imobiliário. Dessa forma, assegura-se uma captura da maior parte das rendas secundárias implicadas. Já o método de cálculo da ODIR, toma como base os valores defasados do cadastro imobiliário fiscal, incorpora um índice de ajuste que concede abatimentos superiores a 80% no valor cobrado, bem como promove uma cobrança regressiva pelo potencial construtivo adicional conforme o aumento do CA básico do terreno.

Uma hipótese para essa discrepância nas abordagens de cálculo das contrapartidas reside na natureza das rendas sobre as quais incide cada modalidade. No caso da ODIR, a *Renda Primária Diferencial tipo 2*, objeto da captura, emerge de toda e qualquer produção de espaço construído em altura, permeando a atividade da construção como um todo. Dessa forma, a disputa por sua apropriação se torna central para a reprodução do capital da construção e do capital imobiliário que, desde então, operam para minorar a captura pública dessa renda. A ONALT, por outro lado, incide sobre as rendas secundárias, que surgem do consumo do espaço construído. Em grande medida, a normativa que define o zoneamento da cidade já incorpora os interesses do capital no que se refere a essas rendas, o que torna a recorrência da alteração de uso mais eventual, como também minimiza as resistências dos setores ligados à construção e ao capital imobiliário a uma cobrança mais vigorosa.

Por fim, cabe colocar que tanto em relação à ODIR, como à ONALT, um imposto predial cobrado periodicamente, de aplicação abrangente e base de cálculo periodicamente atualizada, talvez pudesse cumprir as funções de captura das rendas da terra com maior êxito. No entanto, as funções redistributivas dessa captura seriam prejudicadas, uma vez que os recursos arrecadados com impostos não estão sujeitos a finalidades de aplicação vinculatória. Dessa forma, ainda que sejam identificadas deficiências na captura que esses instrumentos promovem, eles ainda constituem alternativas para a promoção de um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado, em virtude de seu potencial redistributivo. Dando prosseguimento a essa análise, na próxima seção analisam-se os recursos arrecadados com a aplicação da ODIR e da ONALT e sua destinação, sob a ótica da gestão social da valorização da terra.

4.5 A distribuição restrita e regressiva dos recursos arrecadados

A gestão social da valorização da terra pressupõe a redistribuição da renda no território a partir do controle social dos recursos recuperados pelo Estado na regulação do mercado. Sob essa perspectiva, essa seção contempla a análise da arrecadação oriunda da aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF, considerando sua representatividade dentre outras receitas, as diferentes destinações dos recursos e sua localização no território. Os dados utilizados nessa análise provêm do Sistema Integrado

de Gestão Governamental do DF – SIGGO¹⁴³, que reúne toda a movimentação financeira, orçamentária, patrimonial e contábil do Governo do Distrito Federal.

Em termos arrecadatários, no período de 2009 a fevereiro de 2018, a aplicação das Outorgas gerou um total de R\$ 62.126.500,82, dos quais 71,88% referentes à ONALT e 28,12% à ODIR. Como demonstra a **Tabela 13**, essa composição varia conforme o exercício financeiro analisado, mas em quase todos eles a arrecadação com a ONALT é mais expressiva. Isso ocorre apesar da aplicação mais recorrente da ODIR¹⁴⁴, e reflete o grau de incidência que cada modalidade exerce sobre as rendas, conforme já discutido na seção anterior.

Tabela 13. Arrecadação do FUNDURB (2009 a fev. de 2018)

Ano	Arrecadação	ODIR		ONALT	
		Absoluto	%	Absoluto	%
2009	R\$ 22.727.778,24	R\$ 8.978.318,56	39,50%	R\$ 13.749.459,68	60,50%
2010	R\$ 37.402.539,43	R\$ 19.405.378,26	51,88%	R\$ 17.997.161,17	48,12%
2011	R\$ 24.732.380,10	R\$ 7.084.262,62	28,64%	R\$ 17.648.117,48	71,36%
2012	R\$ 29.892.792,03	R\$ 5.309.057,10	17,76%	R\$ 24.583.734,93	82,24%
2013	R\$ 9.332.184,60	R\$ 2.762.387,81	29,60%	R\$ 6.569.796,79	70,40%
2014	R\$ 36.679.689,70	R\$ 4.063.010,96	11,08%	R\$ 32.616.678,74	88,92%
2015	R\$ 29.663.290,47	R\$ 3.098.367,26	10,45%	R\$ 26.564.923,21	89,55%
2016	R\$ 17.052.197,74	R\$ 4.086.239,42	23,96%	R\$ 12.965.958,32	76,04%
2017	R\$ 11.194.006,80	R\$ 6.922.008,24	61,84%	R\$ 4.271.998,56	38,16%
2018*	R\$ 2.246.867,15	R\$ 417.470,59	18,58%	R\$ 1.829.396,56	81,42%
TOTAL	R\$ 220.923.726,26	R\$ 62.126.500,82	28,12%	R\$ 158.797.225,44	71,88%

*Até fevereiro (2018).

Fonte: elaboração desse autor com dados do SIGGO cedidos pela SEFAZ, 2018.

A representatividade dessa arrecadação no conjunto das receitas tributária do DF é muito baixa, ficando próxima a 0,1% no período analisado¹⁴⁵. Considerando o montante arrecadado com o IPTU, a representatividade alcança 4,57%¹⁴⁶. Essa comparação deve

¹⁴³ Dados cedidos pela SEGETH e pela Secretaria da Fazenda do DF – SEFAZ.

¹⁴⁴ Conforme dados da Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH, entre 2016 e fevereiro de 2018 foram contabilizadas 214 cobranças relativas à ODIR e somente 47 relativas à ONALT.

¹⁴⁵ Conforme dados do Portal da Transparência do DF. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/#/>. Acesso em: 03/06/2018.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

ser relativizada, uma vez que o imposto predial é compulsório e incide sobre o conjunto de terrenos da cidade, mas é pertinente para fins comparativos. Em São Paulo, por exemplo, os recursos oriundos da outorga de potencial construtivo, modalidade que é aplicada na cidade, representaram 8,9% do IPTU arrecadado no ano de 2010 (MALERONKA, FURTADO, 2013). Esses dados apontam para uma subutilização do potencial arrecadatório dos instrumentos no DF.

O **Gráfico 12** ilustra o comportamento da arrecadação ao longo dos anos. Observa-se que esse comportamento está associado àquilo que Jaramillo (2010) denomina de *movimentos conjunturais gerais dos preços da terra*, oscilações no mercado imobiliário decorrentes de aspectos macroeconômicos. A recessão experimentada pelo Brasil a partir de 2014¹⁴⁷ afetou o desempenho da atividade da construção civil, que acumulou quedas expressivas entre 2013 e 2015¹⁴⁸, agravadas pela redução no financiamento imobiliário¹⁴⁹. Esse cenário tem rebatimento no DF, e provoca, a partir de 2014, uma contínua redução no valor dos imóveis, tendência que ainda não demonstra sinais de alteração¹⁵⁰. No gráfico, fica evidente o efeito desse cenário sobre a arrecadação das Outorgas¹⁵¹.

¹⁴⁷ Entre abril de 2014 e dezembro de 2016 foram onze trimestres de quedas praticamente contínuas do Produto Interno Bruto brasileiro, conforme dados do IBGE. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/. Acesso em: 03/06/2018.

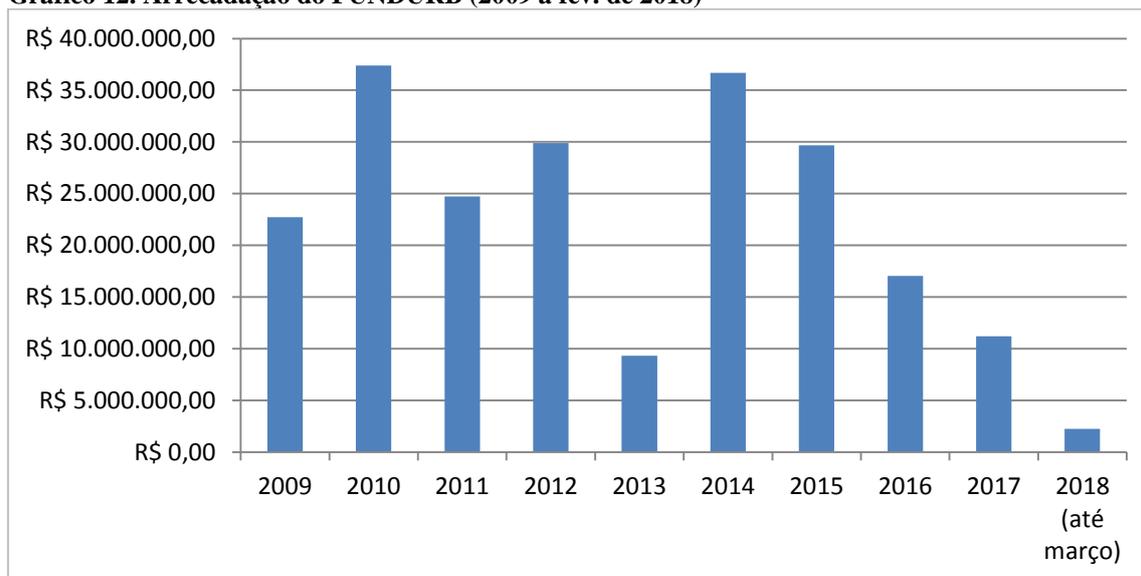
¹⁴⁸ Conforme Sondagem da Indústria da Construção da Confederação Nacional das Indústrias nesse período a queda no índice de evolução da atividade da construção de edifícios superou 25%. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/sondagem-industria-da-construcao/>. Acesso em: 02/06/2018.

¹⁴⁹ Segundo dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP, entre 2014 e 2017 houve uma redução de 38% no crédito imobiliário. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/credito-imobiliario/indicadores/financiamento>. Acesso em: 02/06/2018.

¹⁵⁰ Conforme dados do índice FipeZap. Disponível em: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/>. Acesso em: 02/06/2018.

¹⁵¹ A expressiva redução na arrecadação de 2013 parece atípica nessa conjuntura.

Gráfico 12. Arrecadação do FUNDURB (2009 a fev. de 2018)



Fonte: elaboração desse autor com dados do SIGGO cedidos pela SEFAZ, 2018.

Essa arrecadação é destinada integralmente ao FUNDURB, fundo que é administrado por um Conselho de Administração presidido pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e composto por outros quatro representantes do Governo do DF¹⁵² e por três representantes indicados pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, dentre os representantes da sociedade civil que o integram¹⁵³. Essa composição limita decisivamente a gestão social dos recursos uma vez que assegura a maioria de conselheiros ao Estado. Os próprios membros da sociedade civil indicados pelo CONPLAN tendem a ter um perfil alinhado à administração pública, considerando, da mesma forma, a composição majoritariamente estatal desse conselho¹⁵⁴. Atualmente, os seis membros da sociedade civil indicados para o Conselho de Administração, entre titulares e suplentes, representam duas entidades de classe, duas entidades representativas de moradores e duas entidades empresariais¹⁵⁵.

¹⁵² Um representante da Secretaria de Estado da Fazenda, um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, um representante da Secretaria de Estado de Obras, um representante dos servidores da área técnica da SEDUMA (Lei Complementar nº 800/2009, art. 3º).

¹⁵³ Lei Complementar nº 800/2009

¹⁵⁴ O CONPLAN é composto pelo Governador do DF, na qualidade de presidente, 15 conselheiros de órgãos e entidades do DF e 15 conselheiros da sociedade civil (entidades não governamentais, movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil; entidades empresariais; e instituições de ensino superior) (Lei Complementar nº 889/2015).

¹⁵⁵ Entidades com representantes como membros titulares no Conselho do FUNDURB: Conselho Regional de Arquitetura – CREA-DF; Federação dos Inquilinos do DF – FID/DF; Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal – ADEMI/DF. Entidades com representantes como membros suplentes: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Distrito Federal –

O Regimento Interno do Conselho de Administração¹⁵⁶ define as seguintes competências: formular, acompanhar, avaliar e agilizar a execução de planos, programas e projetos pertinentes ao desenvolvimento das atividades do Fundo¹⁵⁷. São os conselheiros que examinam e aprovam os projetos relacionados às finalidades definidas na lei e que decidem sobre a alocação dos recursos financeiros¹⁵⁸.

Inicialmente, o Regulamento de Operação do Fundo¹⁵⁹ determinava que a disponibilização de recursos financeiros ocorreria por demanda induzida, por meio da publicação periódica de editais, e de forma espontânea, atendendo a projetos apresentados exclusivamente pela então SEDUMA. Em 2010, essa determinação é alterada¹⁶⁰, expandindo aos demais órgãos do Governo do DF a possibilidade de propor programas e projetos a serem implementados com recursos do fundo. Ainda assim, consultando os processos que receberam financiamento¹⁶¹, observa-se que menos de 10% possuem outros órgãos da administração pública como interessados. Em relação às modalidades de acesso aos recursos, observa-se que a publicação de editais nunca foi utilizada, nem por entidades públicas, nem por instituições privadas sem fins lucrativos (ONG¹⁶² e OCIP¹⁶³), em prejuízo, mais uma vez, da participação da sociedade civil no controle sobre os recursos.

Os recursos efetivamente arrecadados com as Outorgas não correspondem ao orçamento do fundo. Esse é determinado pela Lei Orçamentária Anual – LOA, com base em uma estimativa que toma por referência a média de arrecadação dos últimos dezoito meses, e por leis e decretos suplementares posteriores. Além disso, até 2013, havia uma previsão no Regulamento de Operação do FUNDURB que determinava a reversão do superávit anual para o exercício financeiro seguinte do próprio fundo¹⁶⁴, o

FECOMÉRCIO; União dos Condomínios Horizontais e Associação dos Moradores no DF – ÚNICA/DF; Associação dos Servidores Públicos do Recanto das Emas – ASPRE. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/Composi%C3%A7%C3%A3o-Nominal-1.pdf>. Acesso em: 02/06/2018.

¹⁵⁶ Decreto nº 30.766/2009.

¹⁵⁷ Art. 1º.

¹⁵⁸ Art. 2º.

¹⁵⁹ Decreto 30.765/2009.

¹⁶⁰ Decreto nº 31.338/2010

¹⁶¹ Com informações do SIGGO e das publicações do Diário Oficial do DF.

¹⁶² Organizações não governamentais.

¹⁶³ Organizações da sociedade civil de interesse público.

¹⁶⁴ Art. 5º. §2º O saldo financeiro dos recursos, apurado em balanço ao final de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte (Decreto nº 30.765/2009).

que se reflete nos altos orçamentos autorizados entre 2010 e 2013. Essa determinação, como exposto anteriormente, é alterada pela Lei Complementar nº 872/2013, que dispõe sobre condições para instituição e funcionamento dos fundos, e institui que o saldo positivo apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do DF¹⁶⁵. Essa alteração é ratificada pela Lei Complementar nº 925/2017. Isso significa que os recursos não empenhados em um exercício passaram a ser destinados ao Governo do DF.

O orçamento definido em lei ainda está sujeito a bloqueios, por eventuais readequações da previsão orçamentária, e à descentralização de recursos para outros órgãos da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, que venham a responsabilizar-se pela execução de projetos aprovados pelo Conselho de Administração. Essas deduções determinam as despesas efetivamente autorizadas, conforme demonstra a **Tabela 14**.

Tabela 14. Despesa autorizada do FUNDURB (2009 a fev. de 2018)

Ano	Arrecadação (R\$)	LOA e alterações (R\$)	Descentralização (R\$)	Bloqueio (R\$)	Despesa autorizada (R\$)
2009	22.727.778,24	19.029.000,00	0,00	0,00	19.029.000,00
2010	37.402.539,43	28.584.492,00	6.776.066,84	84.400,00	21.808.425,16
2011	24.732.380,10	131.989.178,00	5.850.413,62	33.476.565,00	92.662.199,38
2012	29.892.792,03	122.674.262,00	8.256.496,30	0,00	114.417.765,70
2013	9.332.184,60	141.412.237,00	8.463.873,12	93.634.552,00	39.313.811,88
2014	36.679.689,70	36.836.625,00	8.725.824,21	5.217.151,90	22.893.648,89
2015	29.663.290,47	17.209.534,00	5.980.774,80	10.200.069,80	1.028.689,40
2016	17.052.197,74	38.136.433,00	3.444.736,08	5.500.661,04	29.191.035,88
2017	11.194.006,80	25.783.793,00	0,00	20.832,00	25.762.961,00
2018	2.246.867,15*	10.342.812,00	0,00*	0,00*	10.342.812,00
TOTAL	220.923.726,26	478.363.814,00	47.498.184,97	54.499.679,74	376.450.349,29

*Até fevereiro (2018).

Fonte: elaboração desse autor com dados do SIGGO cedidos pela SEGETH 2018.

Tomando como referência as despesas autorizadas, que dispõe sobre a utilização dos recursos pela própria SEGETH, observa-se um baixo percentual de recursos

¹⁶⁵ Art. 2º, § 2º.

empenhados, apenas 8% no período de 2009 a fevereiro de 2018. Esse percentual se reduz a 6% se forem considerados somente os recursos liquidados¹⁶⁶.

Tabela 15. Recursos empenhados e liquidados (2009 a fev. de 2018)

Ano	Despesa autorizada (R\$)	Empenhado		Liquidado	
		Absoluto (R\$)	%	Absoluto (R\$)	%
2009	19.029.000,00	0,00	0%	0,00	0%
2010	21.808.425,16	324.950,00	1%	280.750,00	1%
2011	92.662.199,38	3.264.643,40	4%	2.452.028,99	3%
2012	114.417.765,70	4.811.890,62	4%	3.868.970,10	3%
2013	39.313.811,88	5.256.771,69	13%	3.498.067,36	9%
2014	22.893.648,89	8.664.478,19	38%	6.430.508,31	28%
2015	1.028.689,40	1.008.425,96	98%	986.710,96	96%
2016	29.191.035,88	5.121.092,53	18%	3.079.610,05	11%
2017	25.762.961,00	3.033.644,19	12%	3.023.644,19	12%
2018	10.342.812,00	300.000,00*	3%*	0,00*	0%*
TOTAL	376.450.349,29	31.785.896,58	8%	23.620.289,96	6%

*Até fevereiro (3018).

Fonte: elaboração desse autor com dados do SIGGO cedidos pela SEGETH, 2018.

Uma noção mais precisa da utilização dos recursos do fundo deve considerar, além dos valores empenhados pela Secretaria, os valores descentralizados para os demais órgãos da administração pública. No mesmo sentido, a comparação deve se estabelecer com os recursos efetivamente arrecadados, e não com as despesas autorizadas, que eventualmente superestimam a arrecadação. A **Tabela 16** reúne esses dados e revela uma utilização de 36% das receitas no período, percentual mais significativo que a execução das despesas autorizadas, apesar de ainda representar uma parcela pequena do total arrecadado¹⁶⁷. Em última instância, a baixa execução significa que a maior parte dos recursos do fundo é destinada ao caixa único do Governo, uma vez que, como mencionado, a legislação prevê a reversão do superávit do exercício financeiro para o Tesouro do DF.

¹⁶⁶ Embora em 2015 esses valores se aproximem da despesa autorizada, isso decorre da baixa despesa autorizada para o ano.

¹⁶⁷ Em 2013, observa-se que os recursos empenhados e descentralizados superaram a arrecadação do exercício, o que depreende a utilização do superávit de anos anteriores.

Tabela 16. Recursos empenhados e liquidados (2009 a fev. de 2018)

Ano	Arrecadação (R\$)	Empenhado e descentralizado (R\$)	%
2009	22.727.778,24	0,00	0%
2010	37.402.539,43	7.101.016,84	19%
2011	24.732.380,10	9.115.057,02	37%
2012	29.892.792,03	13.068.386,92	44%
2013	9.332.184,60	13.720.644,81	147%
2014	36.679.689,70	17.390.302,40	47%
2015	29.663.290,47	6.989.200,76	24%
2016	17.052.197,74	8.565.828,61	50%
2017	11.194.006,80	3.033.644,19	27%
2018	2.246.867,15*	300.000,00*	13%*
TOTAL	220.923.726,26	79.284.081,55	36%

*Até fevereiro (2018).

Fonte: elaboração desse autor com dados do SIGGO cedidos pela SEGETH, 2018.

São exatamente os recursos descentralizados e empenhados¹⁶⁸ que interessam à análise e serão detalhados, no que se refere ao tipo de destinação e sua localização no território. São utilizadas informações do SIGGO, complementadas por um levantamento dos processos aprovados pelo Conselho de Administração do FUNDURB¹⁶⁹. Esse levantamento abarca um total de 380 processos, aprovados entre 2009 e fevereiro de 2018, classificados conforme as destinações descritas na **Tabela 18**.

¹⁶⁸ Embora não impliquem execução ou liquidação.

¹⁶⁹ Abrangendo as Resoluções do Conselho de Administração disponíveis no site do FUNDURB (<http://www.segeth.df.gov.br/fundurb-2/>) e nas publicações do Diário Oficial do DF – DODF.

Tabela 17. Recursos empenhados/descentralizados por destinação (2009 a fev. de 2018)

Destinação	Valor	%
Execução de obras	R\$ 44.496.442,98	56,07%
Implantação de equipamento comunitário	R\$ 20.092.659,37	25,32%
Urbanização	R\$ 14.609.818,71	18,41%
Revitalização de edificação	R\$ 9.793.964,90	12,34%
Fortalecimento institucional	R\$ 20.443.707,90	25,76%
Modernização dos sistemas de informação	R\$ 9.011.070,55	11,35%
Aquisição de equipamentos diversos	R\$ 7.816.498,96	9,85%
Instalações do edifício da SEGETH	R\$ 3.021.097,00	3,81%
Capacitação de servidores	R\$ 595.041,39	0,75%
Assessoria técnica	R\$ 9.405.404,87	11,85%
Concurso de projeto	R\$ 2.387.215,32	3,01%
Não identificados	R\$ 1.660.327,80	2,09%
Projetos urbanísticos	R\$ 535.216,55	0,67%
Prestação de serviços gerais	R\$ 392.040,41	0,49%
Realização de eventos	R\$ 39.903,72	0,05%
TOTAL GERAL	R\$ 79.360.259,55	100,00%

Fonte: elaboração desse autor com dados do DODF, do SIGGO, cedidos pela SEGETH, 2018.

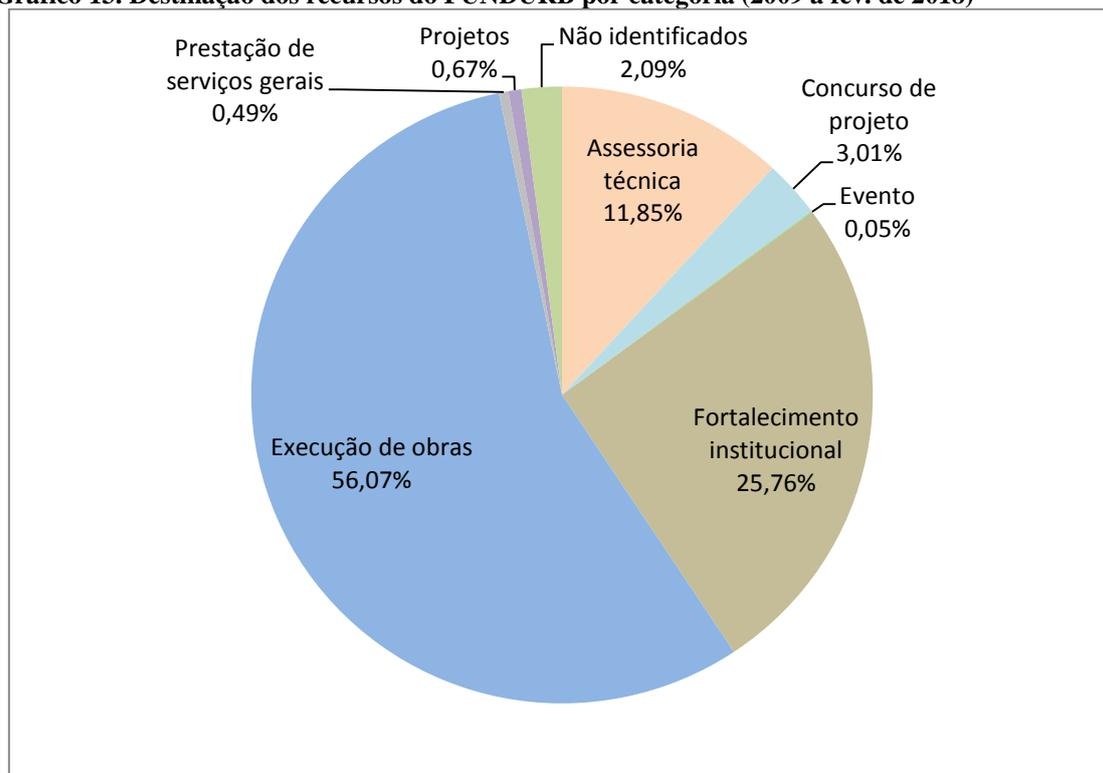
Observa-se que, no período, mais da metade dos recursos do fundo foram destinados a obras (56,06%). Mais de um quarto dos recursos foi aplicado no fortalecimento institucional da Secretaria (25,76%), finalidade prevista na legislação que rege o fundo, mas ausente nas disposições do PDOT 2009/2012¹⁷⁰ e do Estatuto da Cidade (2001) que tratam sobre as Outorgas. A contratação de empresas para a assessoria técnica¹⁷¹ também representa uma fonte considerável de dispêndio (11,85%). As demais finalidades são menos representativas e incluem: a realização de concurso público de projeto, a contratação de projetos urbanísticos, a contratação de empresas prestadoras de serviços gerais (serviços gráficos e de áudio) e a realização de eventos¹⁷².

¹⁷⁰ Lei Complementar nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854/2012.

¹⁷¹ Empresas especializadas em levantamentos topográficos, consultoria jurídica e urbanística, organização de concursos públicos, metodologia de processos participativos, etc.

¹⁷² Além disso, a destinação de 2,09% dos recursos não pode ser identificada através da metodologia adotada.

Gráfico 13. Destinação dos recursos do FUNDURB por categoria (2009 a fev. de 2018)



Fonte: elaboração desse autor com dados do DODF e do SIGGO, cedidos pela SEGETH, 2018.

Dentre as modalidades de aplicação, aquela que está diretamente vinculada à distribuição dos recursos no território é a referente à execução de obras. Embora as demais destinações cumpram importante papel na formulação e execução das políticas urbanas, principalmente as finalidades de fortalecimento institucional, assessoria técnica e elaboração de projetos, entende-se que o princípio redistributivo deva ter, necessariamente, um componente territorial. Nesse sentido, a aplicação dos recursos em obras foi privilegiada pela análise, buscando-se identificar a localização dessa aplicação no território do DF. O resultado desse esforço está sintetizado na **Tabela 19**.

Tabela 18. Distribuição dos recursos destinados a obras e projetos por RA (2009 a fev. de 2018)

nº RA	RA	Valor (R\$)	%	Grupo de renda da RA*
1	Plano Piloto	12.351.738,97	27,53%	Alta renda
4	Brazlândia	8.000.000,00	17,83%	Média-baixa renda
12	Samambaia	7.103.338,49	15,83%	Média-baixa renda
9	Ceilândia	6.212.226,83	13,84%	Média-baixa renda
2	Gama	4.292.471,19	9,57%	Média-baixa renda
14	São Sebastião	3.212.653,27	7,16%	Média-baixa renda
10	Guará	1.763.604,29	3,93%	Média-alta renda
25	SCIA	641.476,63	1,43%	Baixa renda
21	Riacho Fundo II	444.186,43	0,99%	Média-baixa renda
19	Candangolândia	424.770,42	0,95%	Média-baixa renda
7	Paranoá	282.574,26	0,63%	Média-baixa renda
6	Planaltina	142.500,00	0,32%	Média-baixa renda
	TOTAL	44.871.540,78	100,00%	

* Conforme classificação da PDAD: alta renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000,00; média-alta renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; média-baixa renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00; baixa renda - renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500,00 (CODEPLAN, 2015)

Fonte: elaboração desse autor com dados do DODF e do SIGGO, cedidos pela SEGETH, 2018.

A distribuição das receitas é pouco abrangente, sendo que somente treze das trinta e uma RA hoje existentes receberam investimentos em obras. Essa distribuição também se concentra no Plano Piloto, que contabiliza 27,53% dos recursos, em prejuízo das demais localidades. Essa concentração ocorre justamente no polo econômico da cidade, zona melhor provida de equipamentos e serviços, e contribui para a manutenção dos altos preços imobiliários aí praticados, sustentados pela dinâmica de formação das rendas. Nesse sentido, a distribuição dos recursos adquire um caráter regressivo, uma vez que a região que mais recebe os investimentos é justamente a zona da cidade mais valorizada e que menos contribui com a arrecadação, conforme sugere a comparação entre o **Mapa 4. Aplicação da ODIR e ONALT por RA – 2016 a fev. 2018 (Anexo G)** e o **Mapa 5. Distribuição dos recursos do FUNDURB destinados a obras por RA – 2009 a fev. 2018 (Anexo H)**.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Previamente à apresentação das conclusões, é necessário salientar que a construção teórica e os resultados empíricos dessa dissertação compreendem apenas um recorte restrito e particular sobre uma temática ampla: a regulação estatal sobre o mercado de terras urbanas. Esse campo de estudo assume grande relevância diante do cenário atual de acirramento das disputas em torno da renda fundiária, explicitado, sobretudo, no fenômeno da financeirização da terra. A pesquisa ora apresentado buscou contribuir, ainda que de maneira limitada, à compreensão dos desafios que esse contexto impõe às políticas urbanas que incidem sobre o valor da terra.

Uma primeira conclusão decorrente do trabalho diz respeito à pertinência e atualidade da renda da terra de referencial marxista enquanto categoria analítica da estrutura urbana. A reinterpretação dos pressupostos da TGRT, empreendida por autores como Topalov (1984) e Jaramillo (2010), oferece um ferramental teórico consistente para abordar as crescentes tensões em torno da propriedade da terra e seus efeitos sobre a configuração das cidades. Esse viés teórico, ao admitir o preço da terra como expressão da renda, desloca o foco da análise urbana para as relações sociais que sustentam a existência da propriedade territorial e para as condições de reprodução do capital no espaço, confrontando as leituras que propõe a naturalização dos fenômenos urbanos. Além disso, formula uma tese que tem importantes repercussões sobre a cidade e o planejamento urbano: o desenvolvimento da acumulação capitalista determina uma tendência secular de aumento do preço da terra.

Em relação à atuação do Estado, o referencial teórico situa as práticas regulatórias no campo das confrontações sociais, evidenciando seus componentes políticos ao invés de enaltecer os aspectos puramente técnicos. Os alcances dos instrumentos de regulação, desde então, resultam das disputas em torno da apropriação das rendas entre os setores rentistas da sociedade e o Poder Público, o que também define as possibilidades de um controle social sobre a gestão da valorização da terra e a redistribuição da renda no território. Essa fundamentação teórica consolidou as bases para a exploração do objetivo da pesquisa: traçar um perfil da regulação pública da valorização da terra no DF através da análise da aplicação das Outorgas Urbanísticas.

Para compreender os principais condicionantes da questão fundiária no DF, delimitadoras das possibilidades da atuação estatal, analisou-se a operação dos *círculos*

viciosos da gestão da terra na cidade. Um componente fundamental nessa dinâmica é o perfil da atuação do Estado na gestão do estoque de terras públicas que, desde o princípio do desenvolvimento urbano da capital, tem a rentabilidade como objetivo básico, direcionando a oferta das melhores terras à população de mais altos rendimentos, por meio da produção via capital incorporador. Desde então, configura-se uma intrincada simbiose entre as necessidades do Poder Público local e as intenções das classes rentistas, formada por proprietários de terras, incorporadores, banqueiros, instituições públicas etc., diretamente beneficiadas pela operação dos círculos viciosos, como comentado no quarto capítulo dessa dissertação.

Esses condicionantes definem o contexto de aplicação das Outorgas Urbanísticas no DF. Os resultados da análise demonstraram que essa aplicação se caracteriza, por um lado, pela captura dispersa e superficial das rendas da terra e, por outro, pela distribuição restrita e concentradora dos recursos.

Em relação à captura, as normas de uso e ocupação do solo promovem uma incidência desigual dos instrumentos sobre as rendas potenciais distribuídas no território. No caso da ODIR, isso decorre da definição de coeficientes de aproveitamento básico variados para as diferentes zonas da cidade, bem como da inexistência desse parâmetro nas regiões centrais e mais valorizadas, o que inviabiliza a aplicação do instrumento nessas áreas. Em relação à ONALT, a exigência de contrapartida está restrita, sobretudo, às atividades definidas expressamente nos PDL e NGB, embora a legislação específica conceitue o instrumento de forma ampla e não restrinja sua aplicação a atividades específicas. A proposta de projeto da LUOS, que atualmente se encontra no legislativo local, embora garanta maior isonomia na cobrança da ONALT, ao definir um quadro geral de atividades que exigem cobrança de contrapartida, não resolve a variabilidade dos coeficientes de aproveitamento básico, o que mantém os prejuízos para a operação equilibrada da ODIR.

Os métodos de cálculo da contrapartida também afetam a intensidade da captura promovida pelas duas modalidades. A cobrança da ONALT se aproxima dos preços praticados no mercado, ao utilizar avaliações imobiliárias como métrica, o que se reflete em uma arrecadação mais vigorosa. Por outro lado, a ODIR tem como referência para o cálculo os valores do cadastro imobiliário fiscal do IPTU, reconhecidamente defasados em relação aos preços praticados no mercado imobiliário, e aplica um índice de ajuste ao valor calculado que concede abatimentos que alcançam 90% da valorização aferida.

Além disso, conforme algumas simulações demonstraram, a estruturação da fórmula com o coeficiente de aproveitamento básico em seu denominador, implica uma cobrança regressiva quanto maior o potencial básico definido na norma. Como consequência, embora a outorga de potencial construtivo seja mais recorrente que a ONALT, a arrecadação que a ODIR promove é muito inferior. Todas essas características relativas à captura das rendas afetam decisivamente o potencial dos instrumentos em promover a regulação dos preços da terra e o fortalecimento das finanças públicas.

Sob outra perspectiva, a gestão dos recursos arrecadados por meio da aplicação dos instrumentos se caracteriza por um baixo controle social. A legislação que rege o FUNDURB, fundo que recebe esses recursos, garante ao Poder Público a maioria dos representantes no Conselho de Administração e, embora preveja uma modalidade induzida de acesso às receitas do fundo, aplicável a entidades privadas sem fins lucrativos, tal modalidade não foi utilizada até o presente momento. Ademais, a gestão do FUNDURB promove uma baixa execução dos recursos, o que resulta na destinação da maior parte da arrecadação das Outorgas ao caixa único do governo, desatrelando as receitas das finalidades redistributivas definidas em lei. A parcela de recursos empenhados e destinados a obras obedece, por sua vez, uma distribuição regressiva no território, em benefício, sobretudo, das zonas mais valorizadas da cidade e que menos contribuem com a arrecadação promovida pelos instrumentos.

Esses resultados confirmam a hipótese inicial da pesquisa, segundo a qual as Outorgas seriam aplicadas como instrumentos arrecadatórios, desvinculados do planejamento e da gestão urbana, com uma captura restrita das rendas e uma redistribuição ineficiente. Embora esses aspectos tenham sido confirmados pela análise empírica, um traço imprevisto da operação dos instrumentos foi revelado: a distribuição regressiva dos investimentos no território. Nesse sentido, a ideia de uma gestão social da valorização da terra é subvertida. Embora as Outorgas Urbanísticas representem uma possibilidade concreta de intervenção do Poder Público sobre as dinâmicas do mercado fundiário, revertendo a apropriação privada das rendas em benefícios coletivos, observa-se que sua aplicação no DF alimenta as vicissitudes da urbanização precária e profundamente desigual da cidade. A reversão desse quadro passa, antes de tudo, pela mudança no perfil da gestão das terras públicas, garantindo que o valor de uso submeta

o valor de troca, e não o contrário. Demanda, portanto, o enfrentamento dos interesses da coalização rentista formada por variados e poderosos setores da sociedade local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ABRAMO, P.; **A Cidade Caleidoscópica: Coordenação espacial e convenção urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. FGV Projetos, v. 4, 2013.

ALMEIDA, L.F.G.; MONTE-MÓR, R.L. **Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”**: das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Seminário sobre Economia Mineira, 14., 2010, Diamantina. Anais eletrônicos... Diamantina, 25 p., 2010.

ALQUIER, François, “**Contribution a l’étude de la rente foncière sur les terrains urbains**”. *Espaces et Sociétés*, .2, marzo, París, France, 1970

ARANGO, Mariano “**La renta del suelo en Marx y la renta urbana del suelo**”, *Cuadernos Colombianos*, 6, Bogotá, Colombia, 1975.

AZEVEDO, H. *et al.* **Instrumentos Urbanísticos, Jurídicos e Tributários para o desenvolvimento urbano** – uma análise da sua implantação no Distrito Federal. Repositório do Conhecimento do IPEA, 2014.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1a Edição.

_____. 2001) Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional

_____. **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação no 2. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2a Edição, 2011.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

CAMPOS, N. **A produção da segregação residencial em cidade planejada**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Brasília: Programa de Pós-graduação em Geografia, UnB, 1988.

CARVALHO JR, P. H. B. **Aspectos Distributivos do Iptu e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras**. Brasília: IPEA, 2009 (Texto de Discussão nº 1417).

DONÁRIO, A. A.; DOS SANTOS R. B. **A teoria de Karl Marx**. Universidade Autónoma de Lisboa, Centro de Análise Económica de Regulação Social. Lisboa, 2016.

EDEL, M. **Marx's Theory of Rent: Urban Applications**, Birckbeck College, Department of Economics, Londres, England, 1975.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. [Tese de doutorado]. São Paulo: FAUUSP, 1999.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos**. In: SANTORO, Paula (Org.) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis, 9)

FURTADO, F; MALERONKA, C. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos**, Documento de trabalho. Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

GAVIRA, Carmem. Apresentação da primeira edição espanhola do livro: TOPALOV, Christian **“Ganancias y Rentas Urbanas”**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1984.

GEORGE, Henry. **Progress and poverty**. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1979, Centenary Edition, paperback ed., 1992

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**. Brasília, 1992.

_____. Lei Orgânica do Distrito Federal. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 1993**.

_____. Lei Distrital n° 1.170, de 24 de julho de 1996. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 1996**.

_____. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**, Lei Complementar N° 17, de 28 de janeiro de 1997.

_____. Lei n° 1.832, de 14 de janeiro de 1998. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 1998**.

_____. Lei Complementar n° 294, de 27 de junho de 2000. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 2000**.

_____. Decreto n° 23.776, de 12 de maio de 2003. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 2000**.

_____. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Brasília, 2009.

_____. Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 2012.**

_____. Decreto nº 36.104, de 5 de dezembro de 2014. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 2014.**

_____. Lei Complementar nº 902, de 23 de dezembro de 2015. Brasília: **Diário Oficial do Distrito Federal, 2015.**

_____. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF – 2015.** Brasília, 2016.

GEORGE, H. **Progress and Poverty**. Robert Schalkenbach Foundation, 1879 [1992].

GIL, A C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

LÉFÈBVRE, H. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.

JARAMILLO, S. **Hacia una teoria de La renta Del solo urbano**. 2ª.ed. Bogotá: Ediciones uniandes, 2010.

JATOBÁ, S. U. **Informalidade Territorial e Mercado de Terras Urbanas no Distrito Federal**. Texto para Discussão n. 18. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

LIPIETZ, A. 1974, **Le tribut foncier urbain**. Maspero, París, France.

LOJKINE, J. (1970) “**Y-a-T-il une rente fonciere urbaine?**”, **Espaces et Societés, 2, marzo**. París, France.

MALERONKA, C.;FURTADO, F. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos** Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

MALTHUS, Thomas, Robert. **Princípios de Economia Política**, Abril Cultural, São Paulo, 1978.

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O. ;VAINER, C; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. P. 121-192.

MARX, Karl **O Capital - Livro primeiro: o processo de produção do capital**. DIFEL: São Paulo, 1987

_____. Para a crítica da economia política. In Marx K. **Manuscritos Econômicos Filosóficos e outros textos escolhidos**. Nova Cultural: São Paulo, 1974.

MOLLO, M. L. R. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. *Economia*, ANPEC, vol.2, n. 1 – jan./jun. 2001 e em CHITOLINA, C. L. ; PEREIRA, J. A. ; OLIVEIRA, L. B. e BORDIN, R. A. (Orgs.) **Estado, indivíduo e sociedade: problemas contemporâneos**. Jundiaí Paco Editorial, 2012.

MORGAN, M. **Extreme and persistent inequality: new evidence for brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015**, Wid.World Working Paper Series, N°2017/12, 2017. Disponível em: <http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazilcombining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>

MUTH, Richard, F. **Cities and Housing. The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use**. Chicago and London, The University of Chicago Press, 1969, XXII p. 355 p., 90/-.

OLIVEIRA, R. A. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, 2008.

PAES BARRETO, C. G. **Renda Fundiária, Legislação Urbanística, Disputa de Usos do Solo: a transformação da Avenida 17 de agosto em eixo comercial ao longo da última década**. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

PEREIRA, F. P. **Planos Diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas**. 2007. 223 f. Dissertação (Mestrado e Desenvolvimento em Meio Ambiente). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

RICARDO, David. Ensaio acerca da influência de um baixo preço do cereal sobre os lucros do capital. IN: Napoleoni, Claudio. *Smith, Ricardo e Marx; considerações sobre a história do pensamento econômico*. Rio de Janeiro, Graal, 1992.

SCHECHINGER, C. M.; SMOLKA, Martim O. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en America Latina**. Documento de trabalho. 2005.

SMITH, Adan. **An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations**, vol. I e II. Indianapolis: Liberty Fund, 1981.

TOPALOV, C. **Gananciais y Rentas Urbanas**. Madrid, Siglo Veintiuno, 1984.

W. ALONSO, (1964). **Location and land use: toward a general theory of land rent**. Cambridge, Mass, Harvard University Press.

ANEXO A. Quadro 1. Cronologia da legislação das Outorgas Urbanísticas e do FUNDURB no DF

Data	Instrumento	Ementa/comentários
1992	Lei nº 353 PDOT/DF	Aprova o PDOT do DF, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF e dá outras providências – cita o instrumentos da Outorga onerosa de alteração de uso que poderá ser acionados pelo Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (SISPLAN) para a execução da política urbana.
1993	LODF	Menciona o instrumento jurídico “solo criado”.
1996	Lei nº 1.170	Institui o instrumento jurídico da ODIR no DF.
1997	LC nº 17 PDOT/DF Revoga a Lei no 353	Aprova o PDOT. Define que a ODIR e a ONALT sejam preferencialmente utilizadas em Zonas Urbanas de Dinamização e em Zonas Urbanas de Consolidação e que os PDL ou leis específicas regulamentem a sua aplicação.
1997	LC nº 56	Dispõe sobre o PDL de Sobradinho, RA V. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 144 a 146 e 41, 47 e 89. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos Planos Diretores Locais (PDL/PDL)”
1998	Lei nº 1.832	Altera a Lei no 1.170, de 24 de julho de 1997, que “institui o instrumento jurídico da Outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal”.
1998	LC nº 90	Aprova o PDL de Taguatinga, RA III, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 120 a 123. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL”.
1998	LC nº 97	Aprova o PDL da Candangolândia, RA XIX, em conformidade com o Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 84 a 86. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL”.
1998	Decreto nº 19.436	Regulamenta a Lei no 1.170, de 27 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da ODIR no DF e a Lei no 1.832, de 14 de janeiro de 1998, que altera a Lei no 1.170/96 e dá outras providências.
2000	LC nº 294	Institui a ONALT no DF. Revoga a Lei no 2.526, de 14 de janeiro de 2000.
2000	LC nº 314	Aprova o PDL de Ceilândia, RA IX, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 114 a 116. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL”.
2001	LC nº 370	Aprova o PDL de Samambaia, RA XII, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 106 a 110. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL”.
2003	Decreto nº 23.776	Regulamenta a LC no 294, de 27 de junho de 2000, que institui a ONALT.
2006	LC nº 728	Aprova o PDL do Gama, RA II, conforme o disposto no Artigo 316 da LODF. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 152 a 157 e ainda nos Artigos 64, 141, 144, 159 e 187. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL”.
2006	LC nº 733	Dispõe sobre o PDL do Guarã, RA X, que estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado. Aborda a ODIR e a ONALT nos Artigos 65 a 70. Ver também item II.4 “Os institutos das Outorgas onerosas nos PDL/PDL”.
2007	Emenda à Lei Orgânica nº 49	Altera os Artigos 15, 75, 162, 163, 316 a 322, “317”, 325 e 326 da LODF e os Artigos 32, 37, 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias da LODF. No Artigo 317, que trata do PDOT prevê que este deverá conter os instrumentos da ODIR e da ONALT.
2009	LC nº 800	Altera o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB e dá outras providências.
2009	LC nº 803 PDOT/DF	Aprova a revisão do PDOT/DF e dá outras providências.
2009	Decreto nº 30.765	Aprova o Regulamento de Operação do FUNDURB.
2009	Decreto nº 30.766	Aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do FUNDURB.

2010	Decreto nº 31.338	Altera o Art. 8º do Decreto nº 30.765/2009, ampliando a possibilidade de apresentação de demandas espontâneas ao FUNDURB por outros órgãos do GDF.
2010	Decreto nº 32.142	Altera o Decreto no 23.776, de 12 de maio de 2003, que regulamenta a LC no 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no DF.
2010	Decreto nº 32.143	Altera o Decreto no 19.436, de 16 de julho de 1998, que regulamenta a Lei no 1.170, de 27 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da ODIR no DF.
2012	Lei Complementar nº 846	Altera a LC 800/2009, no Art. 1º (Inciso VII); Art. 4º (Incisos I, II e IVX); Art. 6º (Incisos I, II e III), quanto a definição de percentual de até 10% do orçamento do FUNDURB para financiar projetos visando o fortalecimento, a estruturação e o desenvolvimento institucional da Secretaria responsável pela condução da Política de Desenvolvimento Urbano do DF.
2012	Lei Complementar nº 854	Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Introduz a transformação de uso rural em urbano como alteração de uso que implica cobrança de ONALT.
2014	Decreto nº 35.218	Altera o Inciso VII do Art. 1º do anexo I do Decreto nº 30.765/2009. Regulamenta a alteração promovida pela LC nº 846/2012
2014	Decreto nº 36.104	Altera o art. 17, do Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, e dá outras providências.
2015	LC nº 902	Altera a redação da Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal, e da Lei nº 1.170, de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da Outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal, e dá outras providências.

ANEXO B. Quadro 2. Índice de Ajuste da ODIR conforme proposta de projeto da LUOS

Grupo	Regiões Administrativas	Coeficiente de Ajuste Y		
		1º ano	2º ano	3º ano
Grupo I	Lago Sul – RA XVI, Lago Norte – RA XVIII, Park Way – RA XXIV.	0,4	0,6	1
Grupo II	Guará – RA X, Águas Claras – RA XX, Jardim Botânico – RA XXVII.	0,4	0,6	0,8
Grupo III	Taguatinga – RA III, Sobradinho – RA V, Núcleo Bandeirante – RA VIII, Riacho Fundo – RA XVII, Sobradinho II – RA XXVI, SIA – RA XXIX.	0,4	0,6	0,6
Grupo IV	Gama – RA II, Brazlândia – RA IV, Planaltina – RA VI, Ceilândia – RA IX, Samambaia – RA XII, Santa Maria – RA XIII, São Sebastião – RA XIV, Recanto das Emas – RA XV, Riacho Fundo II – RA XXI.	0,4	0,4	0,4
Grupo V	Paranoá – RA VII, Itapoã – RA XXVIII, Varjão – RA XXIII, Fercal – RA XXXI, SCIA – RA XXV.	0,2	0,2	0,2

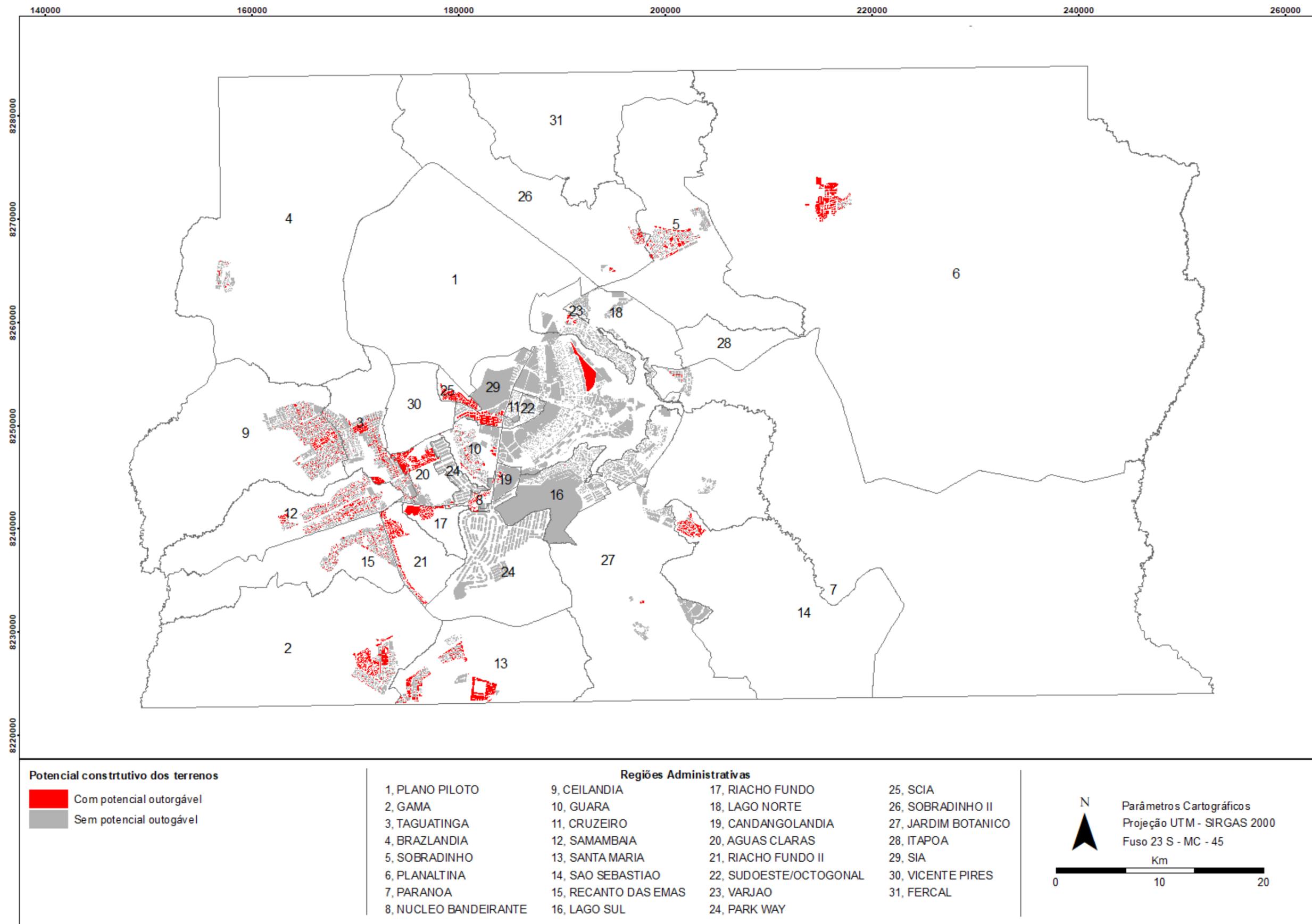
Fonte: minuta do projeto de Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo, Anexo VIII. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/anexo8_quadro_de_coeficiente_de_ajuste_da_odir-1.pdf. Acesso em: 30/05/2018

ANEXO C. Quadro 3. Usos passíveis de aplicação de ONALT nos PDL

Plano Diretor Local	Atividades sujeitas à aplicação de ONALT
Sobradinho	Habitação coletiva, com exceção daquelas destinadas a programas de interesse social definidos pelo Poder Público; supermercado; centro comercial.
Taguatinga (Águas Claras, Vicente Pires)	Habitação coletiva; posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.
Ceilândia	Habitação coletiva; posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.
Samambaia	Habitação coletiva; posto de abastecimento de combustível.
Gama	Habitação coletiva, com exceção dos casos de lotes anteriormente destinados à habitação unifamiliar, sem remembramento de lotes; posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.
Guará	Supermercado; habitação coletiva; shopping-center; faculdades e instituições de ensino médio; hospital; centros de lazer e diversão, com área igual ou superior a 3.000 m ² ; posto de abastecimento de combustível.
Candangolândia	Posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos; supermercado; centro comercial.

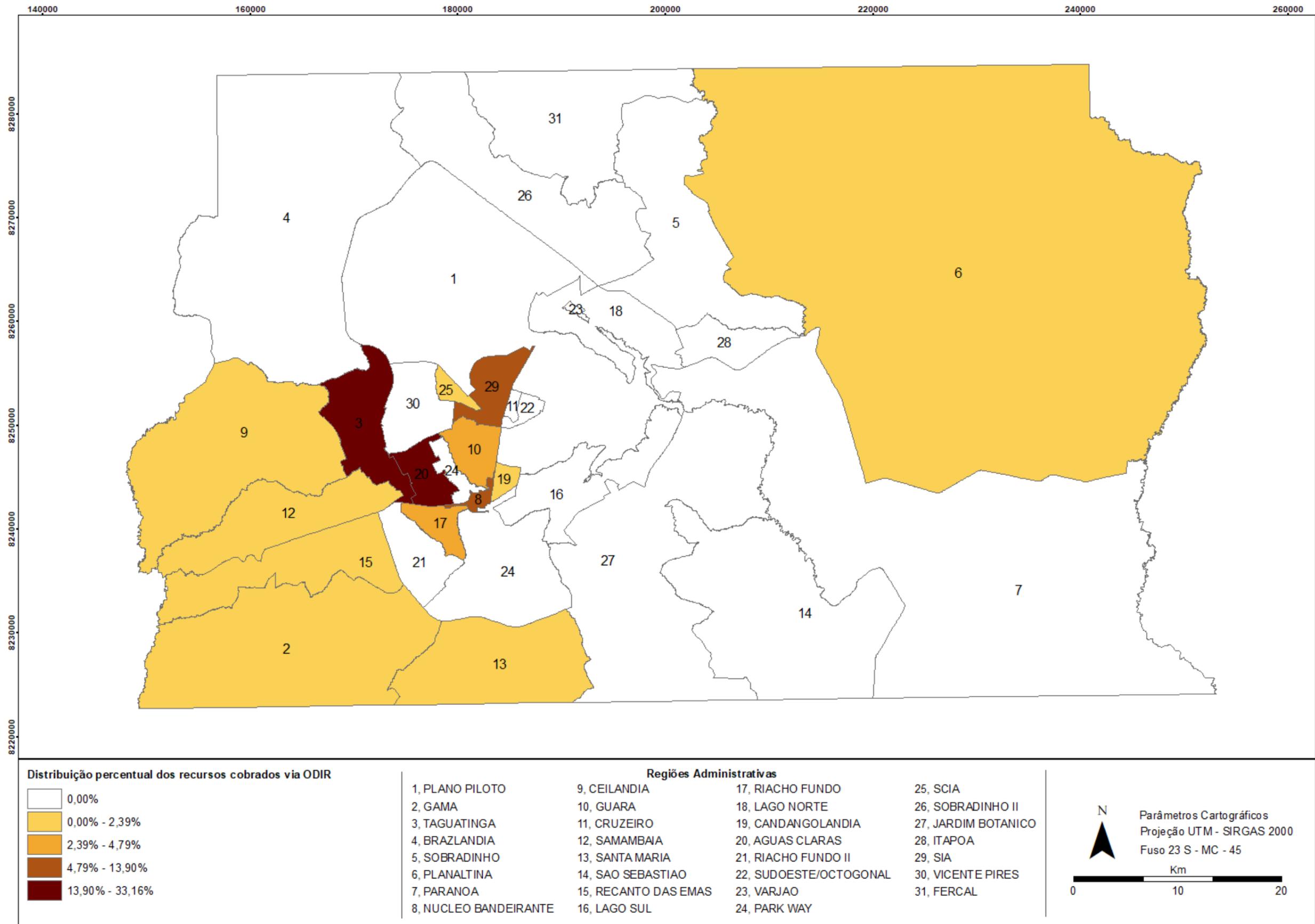
Fonte: elaboração desse autor com dados dos PDL, 2018.

ANEXO D. Mapa 1. Terrenos com potencial construtivo outorgável no DF conforme PDOT 2009/2012 e normas vigentes



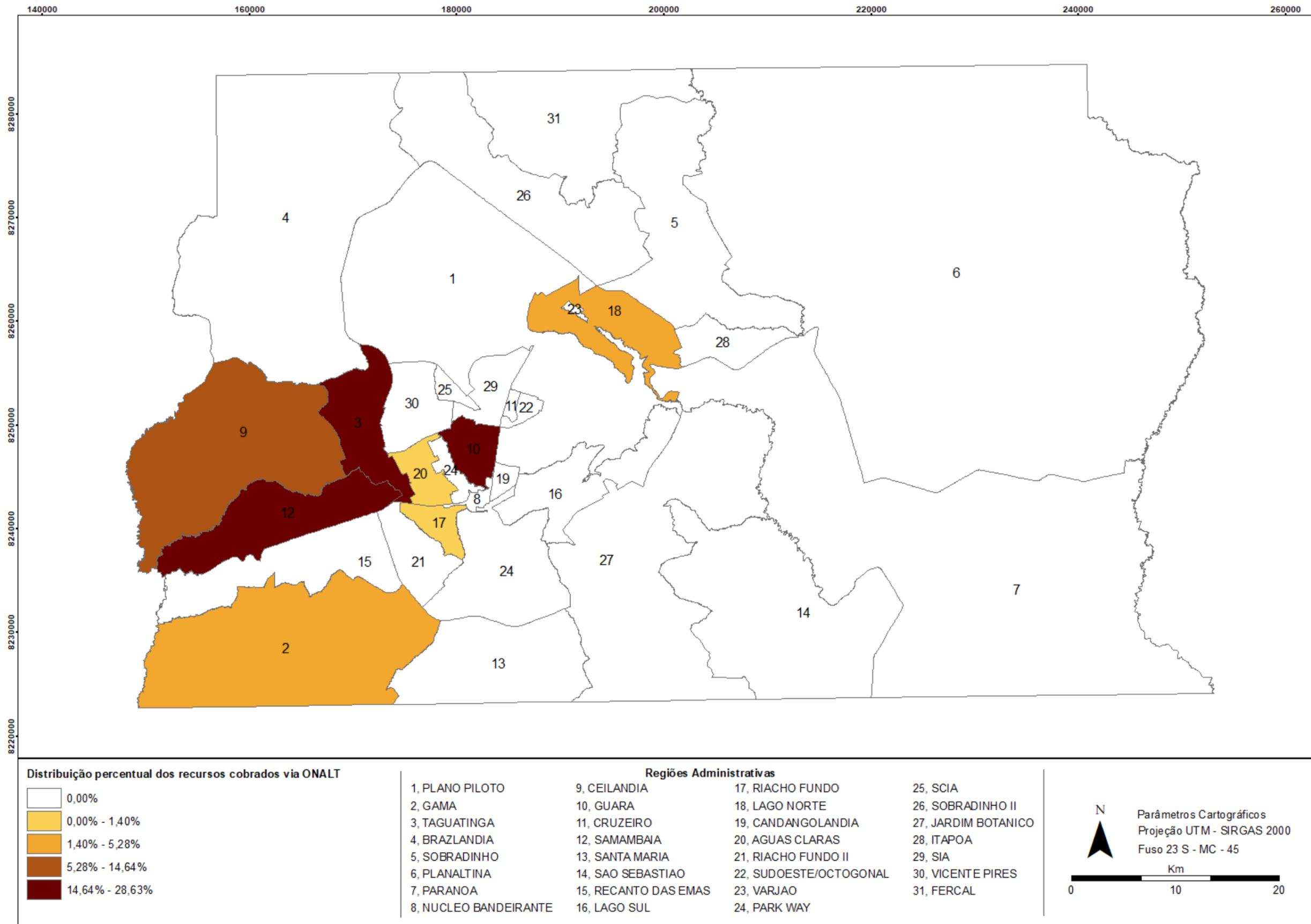
Fonte: elaboração desse autor com dados do SITURB e da SEGETH

ANEXO E. Mapa 2. Aplicação da ODIR por RA – 2016 a fev. 2018



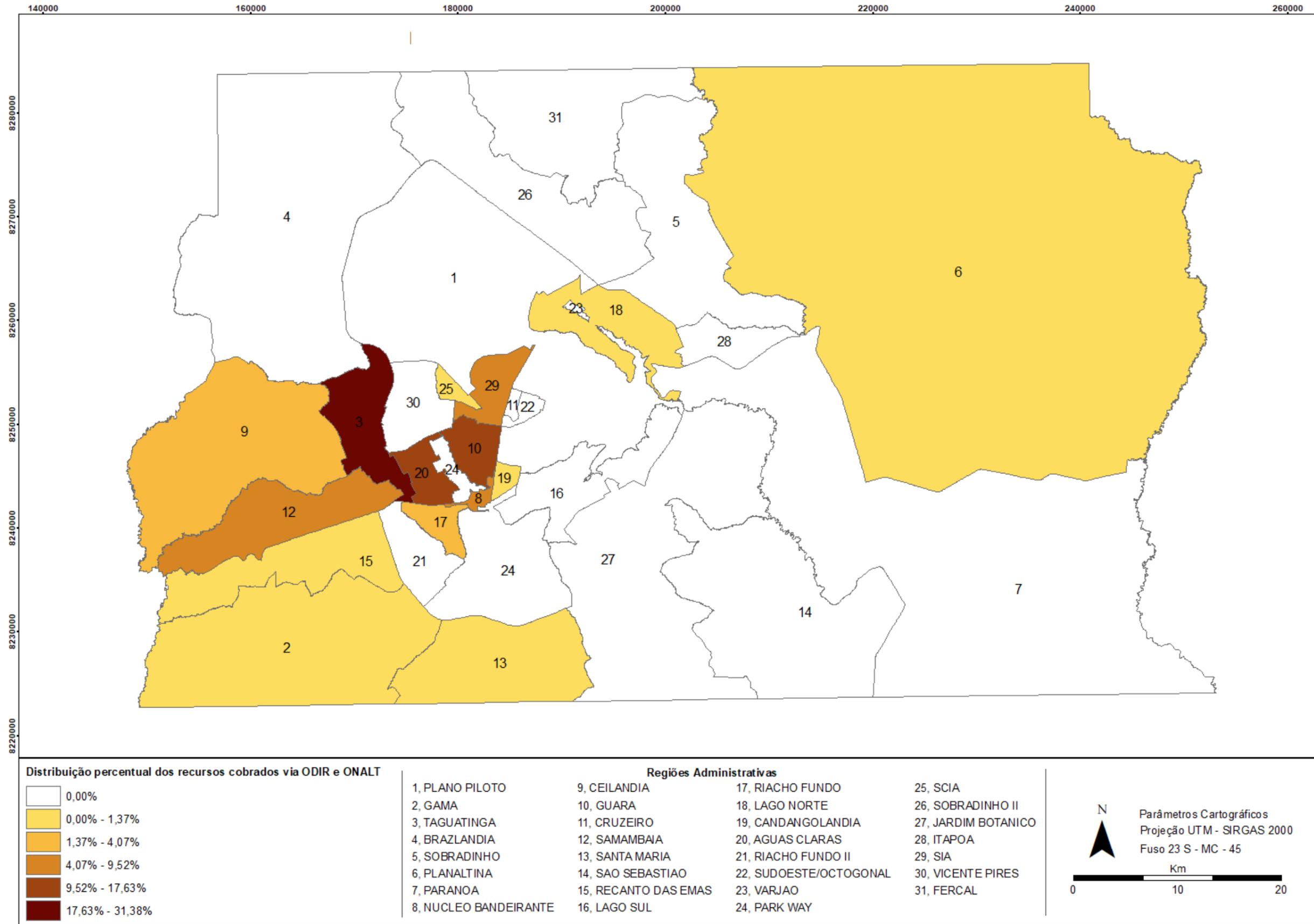
Fonte: elaboração desse autor com dados fornecidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH

ANEXO F. Mapa 3. Aplicação da ONALT por RA – 2015 a fev. 2018



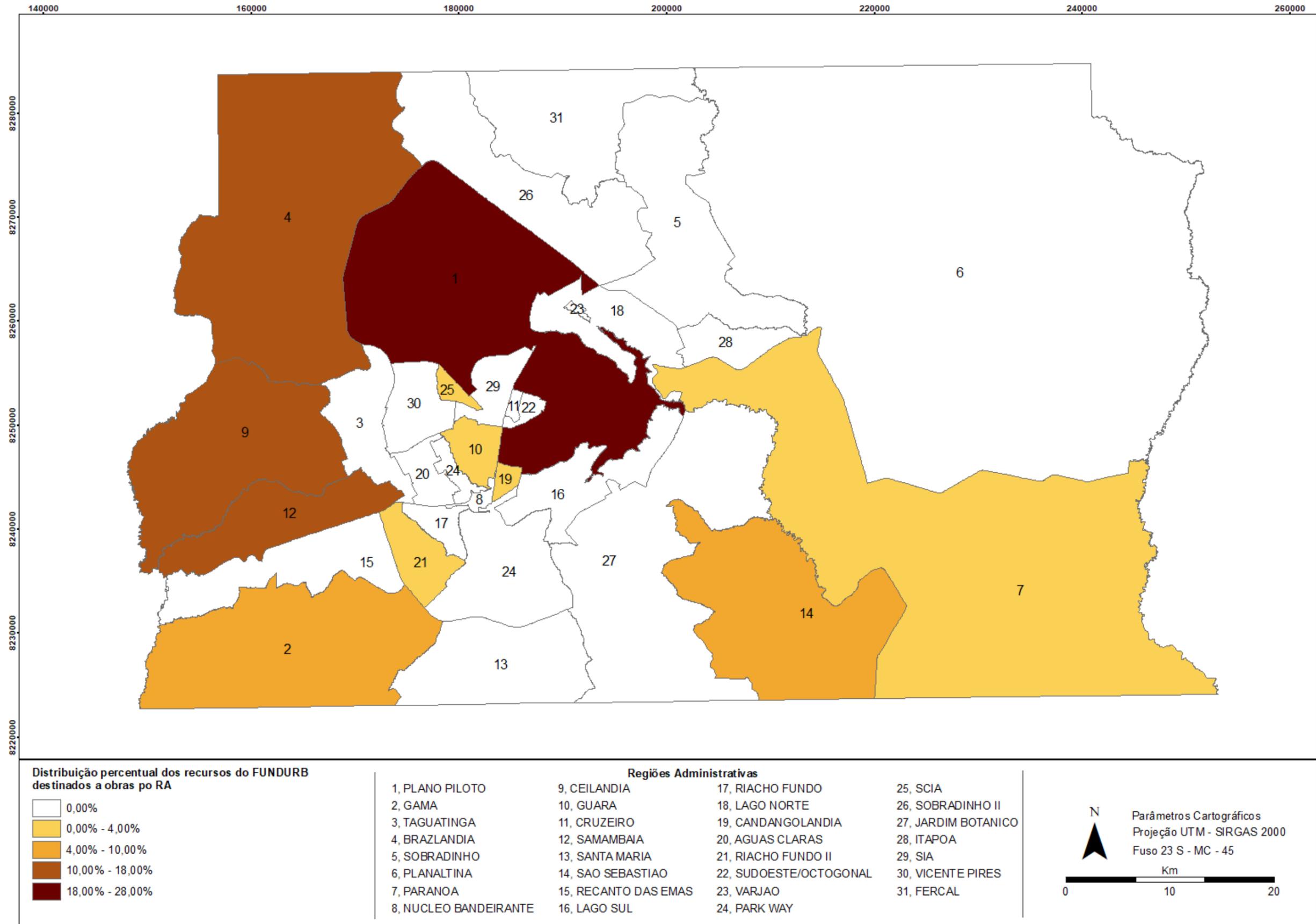
Fonte: elaboração desse autor com dados fornecidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH

ANEXO G. Mapa 4. Aplicação da ODIR e ONALT por RA – 2016 a fev. 2018



Fonte: elaboração desse autor com dados fornecidos pela Coordenação de Licenciamento e Monitoramento da SEGETH

ANEXO H. Mapa 5. Distribuição dos recursos do FUNDURB destinados a obras por RA – 2009 a fev. 2018



Fonte: elaboração desse autor com dados do SIGGO e do DODF