



Gestão social da valorização da terra

Paula Santoro (org.), Fernanda Furtado, Mariana Levy Piza,
Martim O. Smolka, Renato Cymbalista

maio de 2005



Essa publicação conta com o apoio de:

Lincoln Institute of Land Policy

O Instituto Pólis conta com o apoio institucional de:

Action Aid

CCFD – Comitê Catholique contre la Faim et pour le Development

EED- Evangelischen Entwicklungsdienst (O Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o desenvolvimento)

FPH – Fondation Charles Léopold Mayer

Frères des Hommes

Fundação Ford

Fundação Friedrich Ebert / ILDES

IDRC/ CIID (Centro Internacional de Investigações para o Desenvolvimento)

NOVIB

OXFAM

CATALOGAÇÃO NA FONTE - CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DO PÓLIS - INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

SANTORO, Paula (Org.)
Gestão social da valorização da terra. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.
80 p. (Cadernos Pólis, 9)

Projeto *Educational tools for capacity building in Brazil: land and building taxation, value capture and the Statute of the City*

1. Planejamento Urbano. 2. Uso e Ocupação do Solo. 3. Valor do Solo Urbano. 4. Estatuto da Cidade. 5. Política Urbana. 6. Poder Local. 6. Mercado Imobiliário. 7. Gestão Participativa. 8. Desenvolvimento Econômico Local. I. SANTORO, Paula. II. FURTADO, Fernanda. III. PIZA, Mariana Levy. IV. SMOLKA, Martim. V. CYMBALISTA, Renato. VI. Título. VII. Série.

Fonte: Vocabulário CDI/Instituto Pólis

caderno pólis 9

Coordenação editorial: Paula Santoro

Assistente editorial: Iara Rolnik

Comissão editorial: Anna Luiza Salles Souto, Mateus Bertolini de Moraes e Verônica Pauliks

Editoração gráfica: Sílvia Amstalden Franco

Revisão de texto: Caia Fittipaldi

Ilustração da capa: Andrés Sandoval

Sumário

Apresentação	04
Introdução à expressão gestão social da valorização da terra Paula Santoro e Renato Cymbalista	09
Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária Mariana Levy, Paula Santoro e Renato Cymbalista	14
Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? Fernanda Furtado e Martim O. Smolka	39
Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos Fernanda Furtado	53



Apresentação

Esse Caderno Pólis é fruto do projeto "Capacitação de agentes locais: instrumentos didáticos para o ensino da regulação urbanística" desenvolvido pelo Instituto Pólis e apoiado pelo Lincoln Institute of Land Policy. Este projeto parte do reconhecimento de que foi cumprida uma primeira etapa após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001: a de construção de uma rede e disseminação por todo o território nacional de um grau básico de conhecimento a respeito do Estatuto da Cidade. Parte também da constatação de que, dentre os instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade, alguns apresentam potencialidades específicas de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras. Referimo-nos aos instrumentos destinados ao aperfeiçoamento da justiça tributária e à recuperação da valorização da terra decorrente de ações públicas, instrumentos urbanísticos sobre os quais o Lincoln Institute of Land Policy aplica um foco específico e consolidou acúmulo relevante.

Este projeto foi assim concebido para agregar conteúdos e instrumentos didáticos aos produtos e processos já consolidados, com os quais o Instituto Pólis vem operando e vai continuar trabalhando. Com isso, o projeto pretende potencializar a rede de multiplicadores já consolidada, que tem abrangência nacional e inclui parte significativa dos atores sociais, instituições e profissionais que vêm desempenhando papéis centrais nas disputas em âmbito local e nacional. Os instrumentos a serem agregados destinam-se à potencialização de alguns aspectos do instrumental do Estatuto: instrumentos de promoção da justiça tributária e de gestão social da valorização da terra.

O caderno faz parte desses novos instrumentos e tem como objetivo introduzir no debate acadêmico, entre técnicos, planejadores e gestores municipais, um novo termo, a "gestão social da valorização da terra", que corresponde a uma significativa construção sobre conceitos já disseminados como "recuperação de mais-valia fundiária", "participação em mais-valias", entre outros. Para isso, reúnem-se aqui textos que ainda utilizam essa terminologia, em um resgate de textos anteriores sobre o tema.

Essa nova terminologia foi pactuada principalmente em uma Oficina envolvendo técnicos e pesquisadores que trabalham o tema, visando a adequá-lo à situação brasileira, em especial, ao que diz o Estatuto da Cidade. Essa conceituação, portanto, ainda não aparece na maioria dos textos desse caderno, mas é desenvolvida no texto

introdutório "Introdução à expressão gestão social da valorização da terra" com o objetivo de lançá-la a público, incorporando aos conceitos anteriores a "gestão social", entendida como a participação e o controle social da gestão desses instrumentos, não os restringindo aos aspectos de recuperação da valorização da terra, mas também de redistribuição e promoção da justiça social através da gestão participativa e ativa da sociedade. Explicar essa nova conceituação exige que busquemos sua origem nos textos dos especialistas, que mostram os desafios de implementar o conceito, como é o caso dos textos finais dessa publicação, escritos por Fernanda Furtado e Martim O. Smolka.

Embora essa nova terminologia apareça, ainda permanece o desafio de desmontar esse olhar sobre os termos e conceitos elaborados por especialistas acadêmicos, em prol de um novo olhar, preocupado com a gestão municipal, com a construção de políticas públicas. Os textos que se reúnem nessa publicação foram organizados considerando essa possibilidade, ainda futura, e a necessidade de conscientizar os gestores de que os municípios devem fazer a gestão social da valorização da terra.

Resumidamente, podemos dizer que entendemos como gestão social da valorização da terra a regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo – que são absorvidas de forma privada.

Os municípios devem fazer a gestão social da valorização da terra. Um dos principais argumentos para utilizar as ferramentas que trabalham nesse sentido é o princípio redistributivo. É importante lembrar que existem outros argumentos, mais práticos e de interesse dos municípios, considerando que, ao fazer essas ações (abertura de vias, iluminação pública, fornecendo água e captação de esgoto...), o poder público está aumentando os seus gastos com serviços públicos, com o controle do uso do solo e com o controle do mercado de solo urbano. Assim, esses instrumentos permitem também adequar as receitas públicas municipais aos investimentos necessários à adequada urbanização.

Para isso, o texto de Mariana Levy, Paula Santoro e Renato Cymbalista, advogada e urbanistas do Instituto Pólis, visa a contribuir para os debates entre os especialistas acadêmicos, posicionando-se frente à legislação federal do Estatuto da Cidade, sob a perspectiva da recuperação social da valorização da terra. O texto reúne e oferece argumentos que colaboram para mostrar que, se o Estatuto da Cidade exige que os municípios sigam suas diretrizes de política urbana, pode-se dizer que ele propõe que seja feita a gestão social da valorização da terra. Essa idéia é trabalhada no texto,

quando aborda detalhadamente as diretrizes do Estatuto da Cidade relacionadas com a gestão social da valorização da terra.

Além disso, o texto desenvolve os aspectos jurídicos e urbanísticos dos instrumentos urbanísticos e tributários propostos pelo Estatuto da Cidade para fazer a gestão social da valorização da terra, visando a capacitar os gestores e técnicos nas ferramentas disponíveis para essa gestão. A primeira proposta importante promovida pelo Estatuto para a gestão social da valorização da terra é o estabelecimento de algumas diretrizes que deverão servir de base às políticas municipais. Além de diretrizes, o Estatuto propõe novos instrumentos que devem estar contidos nos Planos Diretores municipais – instrumentos estratégicos para consolidar um sistema de gestão social da valorização da terra, costurando as demais ferramentas (impostos, contribuições e instrumentos urbanísticos), em função do que cada município tenha determinado, no Plano Diretor, como função social da cidade e da propriedade, e do seu planejamento do desenvolvimento territorial.

No entanto, para que esses instrumentos façam parte do Plano Diretor Municipal e sejam implementados, é necessário vencer as resistências à gestão social da valorização da terra. Há algumas dificuldades para entender o que significa recuperar socialmente essa valorização, quais são os instrumentos. Há uma resistência portanto embasada na ignorância das potencialidades do conceito e dos instrumentos. Há uma resistência embasada na dificuldade de implementar os instrumentos; não há estrutura em muitas das prefeituras brasileiras, o que colabora para as resistências em aplicá-los. Mas, principalmente, há uma visão patrimonialista, que considera que a valorização da terra absorvida por poucos é dada, tem uma origem histórica e não deve ser modificada. O artigo de Fernanda Furtado e Martim Smolka, último texto dessa publicação, discute o conteúdo dessas resistências, no Brasil e na América Latina.

Fernanda Furtado e Martim Smolka são pesquisadores referência no tema em toda a América Latina. Fernanda Furtado desenvolveu seu doutorado sobre o tema, é professora do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (FAU-UFF) e é autora obrigatória para quem estuda essa conceituação. Martim O. Smolka, é diretor do Programa para a América Latina do Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, EUA), é doutor em economia regional e coordena a maioria das pesquisas em centros referência de pesquisa sobre o tema do mercado de terras, da economia urbana, do planejamento territorial.

Por fim, para contemplar o desejo dos especialistas, de desenvolver a conceituação da gestão social da valorização da terra, retomamos um texto anterior, de Fernanda Furtado, que visa a compreender alguns elementos essenciais para essa gestão so-



cial, dentre eles, os conceitos de "valor da terra" e "renda fundiária". Para entender o que significa a gestão social da valorização da terra, é necessário destrinchar os conceitos envolvidos nos termos anteriores; no caso, a recuperação das mais-valias fundiárias, para que possamos diferenciá-los do proposto atualmente, e que ainda está em construção.

Introdução à expressão "gestão social da valorização da terra"

Paula Santoro é arquiteta e mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e técnica do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis.

Renato Cymbalista é arquiteto, mestre e doutorando pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis.

O tema da gestão social da valorização da terra é relativamente pouco disseminado fora dos meios acadêmicos e círculos técnicos de Economia e Planejamento Territorial. A gestão social da valorização da terra, contudo, é tema que interessa, há tempos, às administrações municipais. Muitas prefeituras têm procurado conhecer as várias formas pelas quais se pode financiar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento urbano, embora ainda seja recente o debate da recuperação pública dos benefícios decorrentes do processo de implementação da infra-estrutura urbana. Como veremos adiante, essa recuperação pode ser feita mediante instrumentos tributários; e pode ser feita, também, mediante a gestão democrática e a implementação de instrumentos urbanísticos específicos, descritos no Plano Diretor do município; e que trabalhem para recuperar – para a coletividade –, a valorização fundiária.

O que se entende por gestão social da valorização da terra?

Determinadas ações e decisões urbanísticas podem alterar o valor da terra. Essas ações podem ser principalmente de três tipos:

(1) Realização de obras públicas localizadas, como, por exemplo, abrir novas vias ou melhorar as vias existentes; instalar rede de esgoto e de água; implantar calçadas e iluminação pública; construir escolas, hospitais; criar parques, entre outras. Essas ações quase sempre fazem aumentar o valor da terra.

(2) Outras ações que também provocam alterações no valor do solo são mudanças na legislação urbanística, que alterem o uso do solo. Nesse caso, por exemplo, uma lei que passe a permitir uso comercial em determinado local, onde antes só se permitira uso habitacional, determina imediata alteração no valor das áreas incluídas na nova lei. Também há valorização da terra, quando se alteram os chamados "parâmetros

construtivos"; por exemplo, quando uma nova lei passa a permitir que se construa mais, ou seja, prédios mais altos, com mais pavimentos, em área onde antes só se permitiam prédios mais baixos.

(3) Outro tipo de ação que provoca alterações no valor da terra são as mudanças na classificação do solo. Por exemplo, quando se criam novas áreas para urbanização, em áreas definidas antes como áreas rurais. Nesse caso, as áreas rurais, que valiam menos por serem rurais, passam a valer mais porque passam a ser áreas urbanas.

Os casos (2) e (3) acima, são resultado de alterações que podem ser promovidas pelo Plano Diretor Municipal.

O que se deve ter em mente, ao pensar essas questões, é que essas ações que têm potencial para promover a alteração do valor do solo podem aumentar o preço de venda de algumas propriedades particulares (que são afetadas por essas ações públicas); nesse caso, uma ação pública – e que tem custos para toda a sociedade – resulta em benefícios para entes privados.

Há vários instrumentos para regular essas ações públicas – de modo que elas não revertam em benefícios exclusivamente privados, e para recuperar e gerir, no interesse de toda a coletividade, a valorização que venha a ocorrer. Esses instrumentos são conhecidos como instrumentos de recuperação, ou de gestão social da valorização da terra.

O principal objetivo desses instrumentos é redistribuir para a coletividade – para todos –, uma valorização que não pode beneficiar apenas alguns poucos proprietários privados, uma vez que, para obter aquela valorização mobilizaram-se fundos públicos. Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado.

Uma questão de terminologia

Os textos aqui reunidos utilizam diferentes termos para designar o que estamos chamando de "gestão social da valorização da terra". Esse termo não é novo, já foi mencionado em alguns textos de Fernanda Furtado, como "gestão pública da valorização da terra" ou também, por Martim Smolka, que não utilizou o termo "gestão", mas "participação". São textos produzidos por especialistas e fazem parte de um processo pelo qual estamos construindo um novo olhar sobre essa idéia. O mesmo processo

já foi designado, antes, por outros termos: "recuperação ou captação de mais-valias fundiárias", "participação em mais-valias fundiárias", dentre outros. Em 2005, realizou-se no Instituto Pólis a "Oficina Mais-valia Fundiária e Estatuto da Cidade", na qual se reuniram vários especialistas no tema.¹ Uma das conclusões daquela oficina foi a de que é preciso renomear o tema, por diversos motivos:

a) Porque a expressão "mais-valia fundiária" é de difícil compreensão, dentre outros motivos porque, para 'manobrá-la', é indispensável conhecer o conceito marxista de "mais-valia", e estabelecer as diferenças e semelhanças que haja.

O último texto desse caderno, escrito por Fernanda Furtado, enfrenta diretamente esse desafio, buscando colocar os conceitos em seu devido lugar, para estabelecer com mais rigor o que se designa como "mais-valia fundiária".

b) Porque é preciso encontrar uma expressão mais simples, porque (i) ela terá de ser bem compreendida por todos os diversos atores envolvidos nos processos de planejamento territorial; e porque (ii) a expressão terá de ser disseminada na discussão social e, para isso, é importante que a expressão não tenha nenhuma conotação de confronto; na mesma direção, observou-se que o termo "mais-valia" poderia 'assustar' alguns, que não o conheçam adequadamente.²

c) Porque devemos nos dedicar a estreitar as relações entre esses conceitos e as diretrizes do Estatuto da Cidade; para tanto, devemos inserir a "recuperação de mais-valia fundiária" no contexto da luta por implementar a legislação, com especial atenção a dois aspectos da luta pela implementação das diretrizes do Estatuto da Cidade: por uma justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização; e pela recuperação dos investimentos do poder público dos quais tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2º, incisos IX e XI).

d) Porque é importante mostrar que a recuperação de mais-valia fundiária é um dos elementos da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização – termo mais amplo do que a simples recuperação –, que visa a mostrar que não basta recuperar a valorização da terra; e que é preciso destacar também que essa recuperação deve ter efeitos redistributivos sobre o conjunto da cidade e para toda a sociedade.

Constatação importante, nessa direção, na "Oficina Mais-valia Fundiária e Estatuto da Cidade", foi a de Fernanda Furtado: "estamos deixando para trás a idéia de que a Contribuição de Melhoria é o único instrumento existente para a recuperação de mais-valias fundiárias". E, podemos completar: esse recorte ampliado não se restringe aos instrumentos, e está relacionado principalmente com uma ampliação do conceito de recuperação das mais-valias fundiárias, incorporando a idéia 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.

e) Porque é difícil ver que podem utilizar instrumentos de gestão social da valorização da terra em cidades que não tenham um mercado imobiliário muito dinâmico e, em geral, nas pequenas cidades. Não há consenso formado sobre a idéia de que os instrumentos de recuperação da valorização da terra também possam ou devam ser utilizados em municípios de médio porte, com o objetivo de recuperar as já muito freqüentes, em alguns casos, transformações de solo rural para solo urbano.

Todas essas discussões rumaram na direção da mudança de terminologia. Embora tenham fechado consenso sobre enfatizarmos as diretrizes do Estatuto, em especial a diretriz da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, ao nos debruçarmos sobre os instrumentos do Estatuto, notamos que todos podem trabalhar em direção a essa diretriz e apenas alguns têm como objetivo ou são capazes de recuperar ou gerir a valorização da terra. Nesse sentido, substituir o que antes era denominado por "recuperação de mais-valias fundiárias" por "justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização" amplia a investigação e acaba por perder o foco da pesquisa inicial. Não que essa não seja uma opção interessante, ao contrário, faltam estudos sobre os instrumentos que trabalham no sentido de evitar a valorização da terra ou mais conhecidos como instrumentos de promoção do acesso à terra. Mas essa nos pareceu envolver muitas mais possibilidade e fugir do tema da gestão da valorização da terra. Entendemos, portanto, que a gestão da valorização da terra é parte da idéia da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, um conceito muito mais amplo.

Assim, tratamos de introduzir este Caderno com essa reflexão, visando a contribuir para a disseminação da terminologia na roda de discussões. Buscamos incorporar à discussão o tema "gestão social da valorização da terra", entendendo que esse tema – e a expressão que o designa – são mais amplos que "recuperar" ou "captar". Entendemos que a idéia de gestão social da valorização da terra envolve não somente o poder público e o proprietário beneficiado, mas sim o poder público e a sociedade como um todo, como atores ativos da gestão dessa valorização; e em prol da redistribuição de renda no território, de investimentos visando a promover o equilíbrio de oportunidades e transformando as cidades – que concentram investimentos, renda e poder – em cidades mais justas e equilibradas.

Notas

1 Dentre os participantes: Betânia Alfonsin (ACESSO), Cláudia Brandão de Serpa (Caixa Econômica Federal - CEF), Cláudia Damásio (Pref. Municipal de Porto Alegre/Lincoln Institute of Land Policy) Domingos Azevedo (SEMPA - São Paulo), Emmanuel Carlos de A. Braz (Caixa Econômica Federal - CEF), Edmundo Melo de Moura (CEF), Eulália Portela (Prog. Dout/FAUUSP), Fernanda Furtado (Universidade Federal Fluminense/Lincoln Institute of Land Policy), Gisela C. V. Leonelli (Instituto Pólis), Helena Mena Barreto Silva (LABHAB/FAUUSP), Isabel Viana (Instituto Del Suelo Urbano - Uruguai), Leticia Vitale, Luis Valverde (Pref. Niterói/RJ), Mariana Levy (Instituto Pólis), Marina Colonelli (Instituto Pólis), Nadia Somekh (Mackenzie), Nelson Baltrussius (LABHAB/FAUUSP), Patrícia Cezário (Prefeitura de Osasco/SP), Paulo Romeiro (Instituto Pólis), Paula Pollini (Instituto Pólis), Paula Santoro (Instituto Pólis), Raquel Rolnik (Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades); Renato Cymbalista (Instituto Pólis), Ricardo Dualde (mestre pela FAUUSP/Ass. Municípios), Rita Cassia Canutti (Instituto Pólis), Sonia Rabello (Univ. Estadual do Rio de Janeiro/IPHAN), Tânia Monteiro de Castro (CEF), Tomás Moreira (Instituto Pólis), Weber Sutti (Instituto Pólis/FAUUSP).

2 Vide observação na oficina de Luis Valverde, urbanista da Prefeitura Municipal de Niterói/RJ.



Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária

Mariana Levy Piza é advogada, foi técnica do Instituto Pólis entre 2002-2004 e hoje trabalha na Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Paula Santoro é arquiteta e mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e técnica do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis.

Renato Cymbalista é arquiteto, mestre e doutorando pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis.

Este artigo faz parte do projeto "Capacitação de agentes locais: instrumentos didáticos para o ensino da regulação urbanística" desenvolvido pelo Instituto Pólis e apoiado pelo Lincoln Institute of Land Policy.



Introdução



Em julho de 2001, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Federal no 10.257/01, conhecida como o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (capítulo de Política Urbana), e institui a nova moldura institucional que regula a política urbana a ser feita pela União, Estados e Municípios. Desde 1990 em tramitação no Congresso, o Estatuto da Cidade é ao mesmo tempo resultado e nova trincheira de luta para os segmentos sociais que trabalham, há décadas, pela democratização das cidades e das políticas territoriais no Brasil.

Muitas foram as inovações do Estatuto da Cidade em relação às práticas e molduras institucionais tradicionais do planejamento e da gestão urbana no país. Dentre essas inovações, as que mais têm sido evocadas são: a renovação dos princípios e diretrizes que devem ser seguidos nas políticas urbanas; o detalhamento do conceito de função social da propriedade; a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terras; a maior facilidade para conduzir processos de regularização fundiária; o imperativo de que o planejamento urbano vise sempre a construir a gestão democrática da cidade.¹



Desde a promulgação, o Estatuto da Cidade vem sendo utilizado por governos democráticos e pela sociedade civil como ferramenta para renovar práticas de planejamento, seja por meio da implementação de novos instrumentos democráticos e participativos de planejamento, seja por impedir os processos de planejamento que não sejam construídos e conduzidos segundo os preceitos do Estatuto da Cidade.²

Neste texto, oferecemos uma leitura específica, a ser agregada às abordagens mais comumente apropriadas do Estatuto da Cidade, sob a perspectiva da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, o que inclui uma análise da possibilidade de a coletividade recuperar para si a valorização da terra que resulte de ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo. Ainda em muitos casos, a valorização da terra continua a ser absorvida privadamente.

A idéia central é fundamentar aqui uma interpretação de mão dupla: por um lado, a interpretação segundo a qual, após a promulgação do Estatuto da Cidade, é dever do Estado promover a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e recuperar, para toda a sociedade, a valorização resultante de obras públicas (diretrizes do Estatuto da Cidade) e; por outro lado, a de interpretação segundo a qual a recuperação social da valorização do solo obtida como resultado de investimentos públicos deve ser operada com vistas à efetivação da função social da propriedade.

Portanto, não vamos aqui nos debruçar sobre instrumentos específicos para a recuperação social da valorização do solo somente como instrumentos para obter contrapartidas dos proprietários ou empreendedores. Também nos interessa considerar os instrumentos para recuperar socialmente a valorização do solo como instrumentos que influenciam a democratização do acesso à terra; e que colaboram para combater a especulação imobiliária e para regular o mercado de terras; como instrumentos que, em síntese, colaboram para promover a justa distribuição, para todos os habitantes da cidade, dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.³

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade: a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização como instrumento de justiça social

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, é importante ressaltar o papel desempenhado pelas diretrizes gerais da política urbana, definidas pelo seu art. 2º.

As diretrizes gerais se constituem como verdadeiras normas gerais do Direito

Urbanístico no Brasil. Como tal, são consideradas obrigatórias tanto para agentes públicos como privados. Incluem, ainda, os três entes federativos – União, Estados e Municípios – bem como as três esferas de poder – Legislativo, Executivo e Judiciário. (Sundfeld, 2002; Fernandes, 2002; Saule Júnior, 2003). Assim, a política urbana passa a ser controlada por parâmetros normativos de âmbito nacional.

Não se trata de mera orientação: qualquer ação ou omissão que contrarie as diretrizes gerais da política urbana nacional pode ser considerada como ilegalidade e, como tal, passível de questionamento judicial. É certo que qualquer ato ou norma a elas contrário pode ser invalidado. O poder público pode ser submetido a sanções caso contrarie esses parâmetros.⁴

Aliás, as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, têm seu fundamento já no texto constitucional. De fato, determina o art. 182, da Constituição Federal, que:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, CONFORME DIRETRIZES GERAIS FIXADAS EM LEI, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Ou seja, a desobediência às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade se constitui não só em ilegalidade, mas também em inconstitucionalidade. [grifo nosso].

Tendo em vista a extrema importância dessas diretrizes gerais definidas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade, convém destacar algumas delas que trazem conseqüências mais específicas para a recuperação da valorização fundiária no Brasil, que passa a se constituir com instrumento de justiça social na cidade.

Primeiro, os dois princípios constitucionais fundamentais da política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal), já definidos pelo art. 2º, *caput*, considerados como os pilares da ordem urbanística brasileira, a saber: o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. O desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade supõe a realização plena do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações (Estatuto da Cidade, 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 gerais previstas pelo art. 2º (art. 39, Estatuto da Cidade).

De acordo, ainda, com o art. 2º, inciso VI, esta ordenação e controle do uso do solo expressos no Plano Diretor devem evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão de infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e degradação ambiental.

O Estatuto da Cidade coloca, portanto, no patamar de normas gerais do direito urbanístico e do planejamento urbano no Brasil, o combate à retenção especulativa de imóvel urbano (art. 2, inciso VI, a), bem como o parcelamento, edificação e uso do solo inadequados ou excessivos em relação à infra-estrutura (art. 2, inciso VI, c), e a instalação de empreendimentos ou atividades de impacto sem previsão de infra-estrutura correspondente (art. 2, inciso VI, d).

Mais adiante, o Estatuto consagra ainda outras importantes diretrizes gerais, que de forma expressa tratam da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização:

"Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

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;"

Essas diretrizes são orientadas especificamente para a recuperação social da valorização do solo, entendida como elemento importante para a realização da justiça social na cidade. Partem do pressuposto que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público devem retornar à comunidade como um todo, e não serem apropriados pelos proprietários individualmente. As ações públicas que geram valorizações fundiárias – incluindo o investimento em infra-estrutura e serviços, ou ações decorrentes de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano – devem reverter em um benefício a todos os habitantes da cidade.⁵

De fato, estes dispositivos fixam uma importante diretriz ao aspecto econômico

do processo de urbanização: seus ônus e benefícios devem ser distribuídos segundo um critério de justiça. A presença dessa idéia no Direito Brasileiro não é propriamente uma novidade, pois ela já estava incorporada em institutos como a Contribuição de Melhoria (CF, art. 145, III) e a Desapropriação por Zona (Decreto-lei no 3.365, de 21 de junho de 1941). Mas agora ela assume o *status* de diretriz da política urbana, com o quê sua influência se amplia (Sundfeld, 2002, p. 60). Isto porque como norma geral de direito urbanístico, conforme já dito, deve ser obedecida por agentes públicos e privados, sob pena de invalidade e submissão às sanções correspondentes.

Outra diretriz geral de importância para a questão da justa distribuição é a necessidade de:

"Art. 2:

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;"

Esta determinação consagra a necessária consonância entre as políticas econômica, tributária e financeira aos objetivos da política urbana e da justiça social. Relaciona-se também com a imprescindível aproximação entre Direito Urbanístico e Direito Tributário. O Estatuto lista inclusive instrumentos tributários e financeiros no Capítulo II, "Dos instrumentos da Política Urbana", à luz de seu art. 4º, inciso IV:

"Art. 4º. Para os fins dessa Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros."

Essa análise evidencia o papel do Estatuto da Cidade como norma que busca combater a especulação imobiliária e promover a justiça socioterritorial, estabelecendo a recuperação social da valorização da terra como dever do Estado.

Para a realização dessas diretrizes, o Estatuto da Cidade avança, instituindo uma série de instrumentos de política urbana, que devem ser usados tendo por objetivo reverter a lógica da exclusão nas cidades. Por serem normas gerais, conclui-se que instrumentos de política urbana aplicados em oposição a essas diretrizes – que evocam os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana bem como da democratização do acesso à terra – podem ser invalidados e os responsáveis por sua instituição punidos.

Instrumentos para a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização no Estatuto da Cidade

Convém, agora, analisar os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade que possam garantir a realização dessas diretrizes gerais, especialmente no que tange à diretriz da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, enfatizando os instrumentos de recuperação social da valorização fundiária.⁶

Todos os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade – sejam eles de planejamento, tributários, financeiros, jurídicos ou políticos – deverão necessariamente seguir todas as diretrizes dispostas pelo art. 2º.

Vamos, aqui, restringir nossa análise a alguns instrumentos urbanísticos – Outorga Onerosa e Operação Urbana Consorciada – e tributários – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Contribuição de Melhoria, incentivos e benefícios fiscais – sob a perspectiva da recuperação social da valorização da terra.

Abordaremos também o Plano Diretor, considerando que esse é o principal instrumento para a política urbana e por isso tem uma importância central como articulador dos diversos instrumentos em prol da realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Como já afirmamos na introdução, trataremos desses instrumentos considerando o modo como influenciam na democratização de acesso à terra, no combate à especulação imobiliária e na regulação do mercado de terras, garantindo a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização a todos os habitantes da cidade. Sempre na perspectiva de realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, lembrando que todos os agentes públicos e privados deverão, ao aplicar os instrumentos, realizar as diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º.

Como lembra Betânia Alfonsin (2004, p.1):

“Não há validade jurídica para a aplicação de instrumentos em sentido contrário ao preconizado pelas diretrizes da política Urbana traçadas no Estatuto da Cidade”.

Plano Diretor

Com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor adquire uma nova importância como instrumento de política urbana. Passa a ser considerado o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40). É o Plano Diretor que definirá o conteúdo da função social da propriedade (art. 39), que a partir de então, deixa de ser uma mera “recomendação” para se concretizar na realidade brasileira.

A importância central atribuída pelo Estatuto da Cidade ao Plano Diretor como elemento de regulação do uso do solo e de efetivação da função social da propriedade fazem com que este seja o instrumento que explicita a forma como a recuperação social da valorização da terra será feita nas cidades, e como ela compõe a moldura geral da gestão do território municipal.

Além disso, o Plano Diretor passa a ser obrigatório para muitos municípios,⁷ que terão que aprovar seus planos diretores até julho de 2006 (art. 50), sob pena de incorrer em improbidade administrativa (art. 52).⁸

O Plano Diretor define a realização concreta das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade. Há, inclusive, instrumentos que só poderão ser aplicados se estiverem definidas as áreas para sua utilização no próprio Plano Diretor. É o caso do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, as Operações Urbanas Consorciadas, e a Transferência do Direito de Construir, instrumentos pertencentes ao conteúdo mínimo do Plano Diretor (art. 42), cujas áreas de aplicação devem estar definidas no Plano.

As diretrizes gerais e instrumentos específicos de recuperação social da valorização da terra previstos no Estatuto da Cidade devem ser planejados no território do município como um todo, através do Plano Diretor. O Plano Diretor organiza o crescimento e o funcionamento da cidade e, principalmente, é um instrumento que regula o preço da terra. Pode promover a valorização fundiária, na medida que propõe alterações na norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo, fatores geradores de valorização, que deve ser recuperada e distribuída de forma justa.

Isso pode ocorrer em muitas situações, como por exemplo: quando o Plano Diretor define zonas de expansão urbana; quando altera o uso do solo de rural para urbano; quando estabelece a possibilidade de novos loteamentos; quando define formas, parâmetros de ocupação e potenciais construtivos para as diversas zonas da cidade; quando altera usos permitidos (por exemplo, de habitacional para comercial, de estritamente residencial para misto); quando estabelece incentivos à ocupação com determinado uso; quando define as formas de parcelamento permitidas para cada parte da cidade; entre outros. Uma vez que o Plano Diretor incide sobre o valor da terra, pode incluir instrumentos de recuperação social da valorização do solo gerada após a sua entrada em vigor.

O Plano Diretor é também um instrumento importante para evitar a retenção especulativa de imóveis, principalmente no que diz respeito à indução da ocupação de imóveis e terrenos vazios dotados de infra-estrutura. Promovendo assim a

democratização do acesso à terra e podendo operar de forma preventiva, evitando posteriores apropriações indevidas da valorização do solo.⁹

Se levarmos em conta as diretrizes gerais colocadas no item anterior, um Plano Diretor que interfere nos investimentos públicos ou nas normas de uso e ocupação do solo de forma a promover valorização fundiária, deve prever os instrumentos através dos quais irá recuperar a valorização fundiária gerada por essas interferências. Da mesma forma, um Plano Diretor que possui instrumentos de recuperação da valorização fundiária deve associar essas receitas ao cumprimento da recuperação para toda a sociedade, como parte da efetiva função social da propriedade e da cidade, exigida por lei, no Brasil, depois de promulgado o Estatuto da Cidade. Caso contrário, caberá, inclusive, questionamento judicial.

Isto porque, o Plano Diretor, como instrumento da política urbana, deve respeitar todas diretrizes gerais, especialmente a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a necessidade de recuperação social da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público.

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o direito de construir, fundamentado no direito de propriedade, é expressamente tratado como objeto de regulação pública. O direito de construir passa a ter seus limites estabelecidos por lei, e especialmente pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. O direito de construir passa, então, a se submeter aos objetivos da política urbana e, conseqüentemente, às funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi regulamentada pelos artigos 28 a 31, tomando como pressuposto o conceito de Solo Criado, definido na Carta de Embu.¹⁰ A carta "propunha criar mecanismos para recuperação [social] da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, principalmente, por meio do Solo Criado, mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional" (Rolnik, 2002).

Nesse sentido, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada como um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, na medida em que se baseia fundamentalmente na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infra-estrutura. Implica, portanto, a recuperação pela coletividade da valorização fundiária decorrente da ação do poder público.

Com efeito, os proprietários que se beneficiarem com uma utilização maior do potencial construtivo e, pois, da infra-estrutura urbana deverão devolver parte da riqueza à coletividade.

O mesmo acontece com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso. O Estatuto determina que o Plano Diretor fixe áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (Estatuto da Cidade, art. 29). Dessa forma estabelece a possibilidade da recuperação social da valorização fundiária criada a partir da alteração de uso do solo, abrindo uma série de possibilidades aos municípios brasileiros, especialmente aqueles acostumados a promover a expansão urbana através do redesenho constante do perímetro urbano e de mudanças de zoneamento de uso agrícola para urbano, ou usos menos valorizados para mais valorizados, entre outros. É também uma opção para os municípios que têm dificuldade para revisar com a frequência desejável a Planta Genérica de Valores.¹¹

Primeiramente, o Estatuto arrolou a Outorga Onerosa como instituto jurídico e político (art. 4º, V, "n") que, portanto, não é um tributo. Embora haja posição contrária a essa interpretação,¹² entendemos que a receita oriunda do pagamento da outorga é preço público, uma vez que a aquisição do direito ao Solo Criado ou à mudança de uso do solo, não possui o caráter compulsório inerente ao tributo, conforme está definido no art. 3º do CTN. De acordo com Eros Grau:¹³

"Tributos são receitas que encontram sua causa em lei, daí sua definição como receitas legais. No caso em espécie, estamos diante de um ato de aquisição de um direito não compulsório. Trata-se de ato voluntário, no qual o requisito das vontades das partes – setores público e particular – substitui o requisito da imposição legal" (Grau, Direito urbano, p.82).

A Outorga Onerosa, portanto, não se origina de um ato compulsório, gerador de obrigação ao particular como os tributos. Diferente, portanto, do IPTU, em que o simples fato de possuir um imóvel urbano já gera a obrigação. A aquisição de potencial construtivo excedente pelo proprietário do imóvel é um ato voluntário, que importa um ônus, no caso, a contrapartida do beneficiário (art. 30, III).

Outro aspecto importante trazido pelo Estatuto da Cidade é vincular a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso à sua previsão no Plano Diretor (art. 28). Além disso, a Outorga Onerosa só poderá ser aplicada em áreas definidas pelo Plano Diretor (art. 28, *caput*, c/c art. 29 c/c art. 42, II). Este papel central conferido ao Plano Diretor busca na verdade vincular a aplicação da Outorga ao planejamento urbano, à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Evita-se, assim, soluções casuísticas, decididas individualmente, caso a caso.

O Plano Diretor define o coeficiente de aproveitamento básico – que poderá ser único ou diferenciado – e o coeficiente de aproveitamento máximo (art. 28, § 2º e 3º). Esse limite máximo ao direito de construir deverá levar em conta proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (art. 28, §3º). Dessa forma evita-se o adensamento construtivo desvinculado a um plano de desenvolvimento urbano e um estudo das condições e possibilidades de provisão de infra-estrutura.

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, a edição de uma lei municipal específica que definirá a fórmula de cálculo da cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário (art. 30). A exigência de discriminar em lei o cálculo permite reavivarmos uma das principais limitações e polêmicas em relação aos processos de se recuperar a valorização: a aferição dos valores. Como diz Furtado (2004), tanto a influência política dos proprietários como as deficiências técnicas – e também legais – para poder fazer avaliações adequadas de valores de solo, foram identificadas por estudiosos e funcionários públicos como deturpadoras de sua aplicação em muitos países. Dessa forma, a aprovação dos cálculos por lei, pode facilitar o controle social, evitando soluções particulares e eventuais favorecimentos.¹⁴

A definição dos critérios e casos passíveis de isenção do pagamento também deve estar de acordo com os objetivos do Plano Diretor e uma vez estabelecida em lei específica, dificulta o estabelecimento de exceções obtidas sem critérios claros e debatidos junto ao corpo de vereadores. Esse aspecto é importante para entender o instrumento da Outorga não apenas como recuperador da valorização da terra, mas como um instrumento de controle urbanístico. A isenção pode ser possível, por exemplo, para estimular a produção de determinados usos, como usos não residenciais em regiões dormitório com a intenção de diminuir a necessidade de deslocamentos na cidade, ou uso para produção de Habitação de Interesse Social, ou mesmo para implantação de equipamentos culturais ou de saúde em áreas carentes desses equipamentos (Guia do Estatuto da Cidade, p.71).

A contrapartida dada pelo beneficiário não é necessariamente paga em dinheiro. Pode ser também em obras e serviços para o desenvolvimento urbano, ou em bens imóveis.

Com efeito, o Estatuto da Cidade define a destinação dos recursos captados com a Outorga Onerosa, o que contribui para uma política urbana redistributiva, que garanta que a recuperação social da valorização fundiária e da distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização se reverta efetivamente a toda coletividade. Estabelece em seu art. 26, a obrigatoriedade da aplicação dos recursos obtidos com a Outorga Onerosa com as seguintes finalidades:

- 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, art. 26, incisos I a VIII).

Se os recursos das contrapartidas da Outorga não forem aplicados de acordo com essas finalidades, o Prefeito incorre em improbidade administrativa (Lei Federal no 8.429/92 c/c Estatuto da Cidade, art. 52).

Esta vinculação dos recursos busca relacionar a aplicação da Outorga Onerosa aos objetivos da política urbana, à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Só é possível por não se tratar de um tributo, uma vez que a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa legal é vedada pela Constituição Federal (CF, art. 167, IV). Mas esta vinculação da aplicação dos recursos a essas finalidades *per si* não é suficiente.

Antes da aprovação do Estatuto, muitos desses recursos eram revertidos em benefícios de quem obteve os direitos de construir, revalorizando os imóveis e não se revertendo em benefícios à coletividade. É o caso, por exemplo, de contrapartidas como melhoria do sistema viário, sinalização e pista de desaceleração em frente ao empreendimento beneficiado com direitos de construção.

Ao nos debruçarmos sobre as possibilidades de contrapartida é necessário frisar que há uma vinculação clara entre a recuperação social da valorização e a redistribuição. Conforme já dito, de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto, os benefícios decorrentes do processo de urbanização devem ser distribuídos de forma justa. E isso, deve ser garantido também no território de forma que a recuperação social da valorização se reverta para a comunidade como um todo. É o que determina também o princípio das funções sociais da cidade.

Por fim, convém ressaltar que uma forma de garantir a aplicação dos recursos nas finalidades previstas é o Plano Diretor estabelecer a destinação das contrapartidas da Outorga para um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deve ser gerido de forma democrática, por um Conselho composto por representantes da sociedade civil e do poder público.¹⁵

Operação Urbana Consorciada

As operações envolvem simultaneamente o redesenho de um setor (tanto de seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma área implantada por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes (Guia do Estatuto, p.78).

O instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) utiliza-se do mesmo raciocínio da Outorga Onerosa, permitindo alterações nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, mas associa essas alterações a um plano urbanístico para um perímetro determinado. Significa que estabelece uma área dentro da qual a valorização recuperada deverá ser aplicada na própria área.

Esse é certamente um dos instrumentos polêmicos do Estatuto da Cidade. As experiências de Operações Urbanas anteriores ao Estatuto mostram que em alguns casos há a recuperação da valorização, mas essa, ao ser reinvestida onde já houve valorização, acaba por reconcentrar recursos e reforçar processos de segregação socioespacial e exclusão territorial (Fix, 2001). Recuperar a valorização e reinvestir no mesmo local não promove a redistribuição de renda em termos espaciais, e pode, ao contrário do esperado, estar reconcentrando investimento (e geralmente também, população de melhor renda) em espaços privilegiados, foco de um volume maior de investimentos¹⁶.

Para definir o que deve ser considerado como OUC, o Estatuto coloca que:

"Art. 32.

Parágrafo 1o – Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental".

Alfonsin (2004, p. 3 a 5), ao definir os contornos jurídicos do instrumento da Operação Urbana Consorciada, destaca que as "transformações urbanísticas estruturais" podem ser: modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Como podemos verificar, algumas delas são evidentes geradores de alteração do valor da terra, principalmente a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Reforçando essa afirmação, podemos verificar que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é exigido nas áreas de Operação Urbana e dele devem constar estudos de valorização imobiliária, considerando que na própria concepção do que se considera como Operação Urbana Consorciada há valorização fundiária beneficiando alguns proprietários.

Dentre as exigências do Estatuto, está a necessidade de uma lei específica onde deve constar o plano de Operação Urbana (art. 33). O conteúdo mínimo para o plano da Operação Urbana visa a atingir um resultado urbanístico e envolve: a definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos (alterações na norma e classificação do solo); forma de controle da operação, obrigatoriamente, compartilhado com representação da sociedade civil (art. 33, incisos I a VII).

Quanto à destinação dos recursos obtidos, consideramos interessante a inclusão de elementos como a destinação de uma porcentagem dos recursos para construção de Habitação de Interesse Social.¹⁷ A destinação de recursos deve estar de acordo com os interesses da coletividade, por isso, a gestão social e a determinação de prioridades e destinação dos recursos é muito importante em uma Operação Urbana, pois elas podem evitar que as prioridades sejam de interesse de "poucos" – como por exemplo, obras viárias localizadas, de acesso apenas a um empreendimento – e que as destinações do interesse de "muitos" demorem muito para se efetivar.

O Estatuto da Cidade também coloca que a Operação Urbana deve definir em sua lei específica a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios concedidos. De acordo com Alfonsin (2004, p.5):

"(...) aqui se apresenta o desenho redistributivo de cargas e benefícios que tem toda a Operação Urbana, indicando QUE E QUANTO é possível ganhar com a mudança das regras urbanísticas, bem como O QUE, QUANTO E COMO SE PAGA para beneficiar-se delas. É aqui que será explicitada a forma como o poder público pretende calcular e captar as mais-valias geradas pela Operação Urbana aos terrenos privados".

Em relação à definição das contrapartidas, poderíamos retomar as mesmas observações feitas em relação à Outorga Onerosa, especialmente no que tange as

possibilidades de redistributividade no território. O fato de a Operação estar limitada por um perímetro contínuo força a associação das contrapartidas nesse perímetro, o que tem levado a propostas de utilização do instrumento em perímetros descontínuos visando à redistributividade.¹⁸

Existe um debate em relação à comercialização de potenciais construtivos adicionais (Estatuto da Cidade, art. 34). Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), podem ser vendidos em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Sandroni (2001) enxerga que esse instrumento é interessante, pois o mercado pode regular o preço do potencial construtivo adicional de forma positiva, permitindo ágios que beneficiam o poder público. Ferreira (2004, p. 130) coloca que “essa operação subordina a política urbana aos interesses do mercado, transformando potencial construtivo em mais uma fonte de especulação financeira”. Essas são apenas duas frases isoladas exemplares da situação atual do debate em torno da questão de se devemos ou não promover a valorização para depois recuperá-la, ou se é melhor evitarmos que a valorização fundiária aconteça.

Nessa questão, outros autores colocam que o fundamental é garantir que o Estado seja o ente que recebe pela valorização atribuída aos direitos de construir, acreditando que esse é responsável pelo cumprimento dos direitos e diretrizes da política urbana, portanto deverá utilizar essa recuperação social, de forma a promover a justiça social. Outros, como Ferreira (2004, p.130), colocam que a livre negociação de CEPACs entre particulares acaba por permitir que compradores especulem com as expectativas de preços futuros dos certificados, portanto não apontam para a efetivação da redistribuição, podem ser apropriadas privadamente pois tornam-se passíveis de especulação financeira.

Instrumentos tributários e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana

O Estatuto lista um série de instrumentos tributários que passam a ser vistos também como instrumentos de política urbana, e, como tal, com objetivo de realizar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. São eles: o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais e financeiros (art. 4º, IV).

Isto porque, o art. 2º do Estatuto define como diretriz geral a 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. Mais adiante, define, ainda, que os tributos sobre imóveis urbanos devem ser diferenciados de acordo com o interesse social.

Surge, a partir daí, uma importante intersecção entre direito urbanístico e direito tributário: a extrafiscalidade. A extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, ou seja, para obtenção de objetivos que não a geração de recursos para o Estado. Assim, na tributação extrafiscal, afasta-se o princípio da capacidade contributiva, para dar lugar à realização de um princípio de relevante interesse social: a função social da propriedade urbana. (Costa, 2002).

IPTU

Já na Constituição Federal, consagra um importante instrumento tributário para o cumprimento da função social da propriedade: o IPTU. O IPTU pode ser utilizado tanto para fins arrecadatórios – com uma progressividade de acordo com o valor do imóvel, respeitando a capacidade econômica do contribuinte (CF, art. 156, § 1º, inciso I) – como para fins urbanísticos.

Esta progressividade extra-fiscal, com finalidades urbanísticas, é regulamentada de duas diferentes formas. Primeiro, a progressividade de acordo com a localização e o uso do imóvel, regulamentada pelo inciso II do § 1º do art. 156, inserido pela Emenda Constitucional 29/00. Assim, os imóveis localizados em áreas definidas pelo Plano Diretor como não adensáveis podem ter sua ocupação desestimulada pelo progressividade do imposto. Ou então, para aqueles imóveis que sofreram alguma espécie de valorização pela alteração da classificação do solo, podem ter sua alíquota majorada de acordo com o uso dado ao imóvel. Estas duas variações da progressividade não foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, mas devem também obedecer a todas as diretrizes da política urbana, já que o IPTU é considerado também como instrumento da política urbana (art. 4º, IV, "a").

O outro tipo de utilização do IPTU para fins urbanísticos é regulamentada pelo art. 182, §4º, II, que garante a aplicabilidade da progressividade no tempo, de forma a evitar a especulação imobiliária e realizar concretamente a função social da propriedade. Seu objetivo não é, portanto, arrecadatório.

Este instrumento é regulamentado pelo Estatuto da Cidade em seu art. 7º. Um vez descumpridas as condições do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, caberá a aplicação do IPTU progressivo no tempo, com majoração da alíquota pelo prazo de 5 anos. Há que se obedecer a alíquota máxima de 15% e não deverá ser

maior que o dobro cobrado ao ano anterior. A finalidade da cobrança progressiva não é de confiscar a propriedade, mas de induzir uma obrigação de fazer (Saule, 2003).

Uma vez não cumpridas as obrigações de parcelar, edificar e utilizar, o Município poderá promover a desapropriação para fins de reforma urbana.¹⁹ Uma vez adquirido o imóvel, o Município deverá promover seu adequado aproveitamento, a fim de garantir o cumprimento da função social da propriedade, como por exemplo através da construção de habitação de interesse social, urbanização ou regularização de favelas, construção de equipamentos públicos ou comunitários e etc. O Município tem o prazo de 5 anos para promover seu adequado aproveitamento sob pena de se submeter às sanções cabíveis características da improbidade administrativas (art. 52, II).

Como alternativa à desapropriação, outros instrumentos podem também ser utilizados para realizar a função social da propriedade do imóvel, após a cobrança até o limite estabelecido para a progressividade da alíquota. Uma solução possível é a aplicação do direito de preempção, o direito de superfície, ou então, o consórcio imobiliário.

Além da possibilidade de utilizar a progressividade do IPTU como instrumento de política urbana, podemos, ainda, citar um outro instrumento, capaz de aprofundar a sua cobrança e realizar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade: o abandono regulamentado pelos artigos 1.275 e 1.276 do Novo Código Civil:

"Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

(...)

§ 2º. Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais".

Ou seja, o novo Código Civil prevê a possibilidade de arrecadação do imóvel pelo Município, quando o imóvel estiver vago e o proprietário não pagar os impostos respectivos, no caso, o IPTU. Trata-se de dispositivo que busca também combater a especulação imobiliária e ao mesmo tempo incentiva o pagamento pelos contribuintes do imposto territorial devido.

Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é também definida como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade. Pode ser considerado como principal instrumento de

realização da "recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos", diretriz geral da política urbana (art. 2º, IX).

Embora não tenha sido regulamentado pelo Estatuto – o que não soluciona diretamente as dificuldades de sua aplicação na prática – passa a ser considerada expressamente como instrumento da política urbana, e, pois, como forma de justiça social na cidade.

Dessa forma, podemos apontar algumas possibilidades de aplicação do instrumento de forma a garantir sua aplicabilidade de acordo com as diretrizes gerais da política urbana. Um exemplo, é a previsão de cobrança da contribuição de melhoria na lei municipal que instituir determinada operação urbana. Assim, a valorização gerada pela obras públicas realizadas pelo Poder Público podem ser recuperadas.

Incentivos e benefícios fiscais

Os incentivos e benefícios fiscais passam também a ser considerados como instrumentos de política urbana. Como incentivos e benefícios, pode-se entender uma ampla gama de categorias: isenção total ou parcial, suspensão do imposto, desconto no se pagamento e etc. (Costa, 2002)O que importa é que a extrafiscalidade seja em função da realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

Gestão democrática e participativa

A idéia de gestão democrática e participativa permeia todo o Estatuto da Cidade, assumindo como pressuposto que a política e o planejamento urbanos devem ser extraídos de um *locus* técnico, rumo a práticas mais transparentes e socialmente compartilhadas, que reflitam com maior fidelidade as necessidades e desejos dos diversos grupos sociais da cidade. Além disso, aposta-se que leis, critérios e parâmetros democraticamente construídos e que resultem de compromissos e pactos entre os atores da cidade engendram um maior controle social, sendo menos vulneráveis a abusos, negociatas e clientelismos. Para atribuir coerência entre os instrumentos de recuperação social da valorização da terra e o Estatuto da Cidade, portanto, estes devem ser construídos e geridos em um contexto democrático e participativo.

O Estatuto da Cidade prevê que o processo de elaboração do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação devem necessariamente garantir a participação popular.²⁰ A ausência de participação popular pode, inclusive, ser alvo das penalidades previstas pela Lei de Improbidade Administrativa²¹ (art. 52, inciso VI) e pela Lei da Ação

Civil Pública. O processo do Plano Diretor é assim um espaço adequado para a problematização social das questões que envolvem a recuperação da mais-valia fundiária.

As diversas etapas do Plano Diretor devem assim incorporar o debate em torno da recuperação da mais-valia: as reuniões de leitura comunitária, a pactuação de temas prioritários, o desenho dos instrumentos e de um sistema de gestão democrática do Plano e, após a sua implementação, o monitoramento e avaliação do Plano.

Dentro da gestão democrática de um Plano Diretor, a capacitação de atores locais revela-se especialmente estratégica. A extrema desigualdade de oportunidades de formação que caracteriza a nossa sociedade é a um só tempo causa e efeito da tradicional exclusão dos atores sociais mais vulneráveis do planejamento urbano no Brasil e, por conseguinte, de sua captura pelos mecanismos de clientelismo. Um processo de planejamento que é pensado sobre bases democráticas deve ser pensado também como um processo pedagógico, que promova a equalização de conhecimento e leve em conta necessidades especiais de capacitação.²² Assim, revela-se estratégica a necessidade de construção de instrumentos pedagógicos que tenham a capacidade de introduzir a questão da mais-valia fundiária nesses processos.²³

A simplificação da legislação é outro importante instrumento de democratização da gestão das cidades, e consta dentre as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade. (art. 2o, XV). Os parâmetros complexos e de difícil controle que são recorrentes nas práticas tradicionais de planejamento territorial no Brasil são a um só tempo um entrave para o seu controle social e um facilitador de negociações e corrupção envolvendo índices urbanísticos. No que diz respeito a instrumentos para a recuperação social da valorização da terra como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, isso torna-se ainda mais estratégico: as quantidades de área edificável à venda devem ser claras, fórmulas simples de cálculo de contrapartidas devem ser buscadas.

Do ponto de vista do monitoramento da implementação do Plano Diretor e dos demais instrumentos de recuperação da valorização da terra, colocam-se também desafios específicos. Devem ser estabelecidos mecanismos de controle social da arrecadação e dos gastos decorrentes de negociações de área edificável, e também o controle sobre as consequências urbanísticas desses gastos. O controle social deve evitar também que operações bem sucedidas do ponto de vista da arrecadação produzam maus resultados do ponto de vista urbanístico, por exemplo, a construção de conjuntos habitacionais em locais longínquos e desprovidos de infra-estrutura.

Para isso devem ser criados instrumentos e um sistema de gestão participativa que visem à publicização dos critérios, criando métodos de fiscalização. O ideal é que as negociações se dêem através dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, das

Cidades, ou equivalente e que contem com a participação dos envolvidos em todas as etapas. Recomenda-se também a constituição de Fundos de Habitação ou de Desenvolvimento Urbano, co-geridos por esses conselhos.

Algumas experiências latino-americanas²⁴ mostram a participação da população contribuinte ao longo de todo o processo de negociação – desde o planejamento, a avaliação das condições socioeconômicas dos setores envolvidos, a execução das obras e a recuperação dos investimentos realizados – por meio de representantes que deliberam sobre a cobrança e sobre a realização das contrapartidas. Essa participação pode estabelecer algumas bases para o cálculo do valor de contrapartida que inclua também as despesas administrativas de todo o processo de cobrança.

Considerações Finais

Não se trata de discutir aqui as dificuldades para implementar o Estatuto da Cidade, principalmente relacionadas às desigualdades na correlação de forças nos municípios brasileiros, cujas políticas fundiárias refletem também as disparidades tradicionais da nossa sociedade.

No entanto, essas disparidades não são necessariamente 'incombatíveis', e há uma série de atores políticos e sociais envolvidos em combatê-las e reduzi-las. Tentamos, aqui, compreender o Estatuto da Cidade como um dentre vários instrumentos mediante os quais é possível utilizar a política fundiária e o marco de regulação urbana como redutores de desigualdades e equalizadores de oportunidades nas cidades. Sabemos que o Estatuto da Cidade é objeto de leituras que apontam para direções diferentes, até mesmo opostas. Sustentamos aqui que agregar a leitura da recuperação da mais-valia fundiária que vise a tornar mais efetivo o princípio redistributivo é uma das possibilidades para potencializar as leituras democráticas e progressistas do Estatuto da Cidade.

Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes. "Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira". In: FERNANDES, Edésio (org.) e ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2004. (no prelo).

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BUENO, Cássio Scarpinella. "Ação Civil Pública e o Estatuto da Cidade". In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio [coord.]. *Estatuto da Cidade (Comentários a lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CYMBALISTA, Renato. "Cidade e Moradia: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil". In: *Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades*. São Paulo: Instituto Pólis, jan. 2005. Edição Especial Fórum Social Mundial.

CYMBALISTA, Renato. *Estudo de Impacto de Vizinhança*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003. (Boletim dicas, 192).

CYMBALISTA, Renato, SANTORO, Paula e POLLINI, Paula. "Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores locais". *Curso gestão urbana e de cidades 2004*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Cd-rom.

COSTA, Regina Helena. "Instrumentos Tributários para Implementação da Política Urbana". In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio [coord.]. *Estatuto da Cidade (Comentários a lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

DE AMBROSIS, Clementina. "Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização". In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: CEPAM/Correios, 1999, p.275-284.

DE CESARE, Claudia M. "Instrumentos Tributários e de Política Urbana". In: *V Curso de Gestão Urbana e de Cidades*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, 2004. (cd-rom).

FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade; Algumas Notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil*. Estatuto da Cidade Comentado, Liana Portilho Mattos (organizadora), Mandamentos, Belo Horizonte, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker e DE CÉSARE, M. de. "Instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento". In: *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal, 2004.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FURTADO, Fernanda. "Repensando las políticas de captura de plusvalías para América

Latina". In: *Curso de Desarrollo Profesional Recuperacion de Plusvalias en America Latina*. Cartagena das Índias, Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. (mimeo).

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

MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade?". In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

NETO, Floriano de Azevedo Marques, *Outorga Onerosa do Direito de Construir Estatuto da Cidade (Comentários a lei federal 10.257/2001)*. Coordenadores: Adilson Dallari, Sérgio Ferraz. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. "Outorga onerosa e transferência do direito de construir". In: OSÓRIO, Leticia Marques [org]. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SALANDÍA, Luis Fernando Valverde. "Recuperación de plusvalías urbanas a través de operaciones interligadas y del cobro de suelo criado: la experiencia de la ciudad de Niteroi, Rio de Janeiro – Brasil". In: *Curso de Desarrollo Profesional Recuperacion de Plusvalias en America Latina*. Cartagena das Índias, Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. (cd-rom)

SANDRONI, Paulo. "Plusvalias urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo". In: SMOLKA, Martim e FURTADO, Fernanda [editores]. *Recuperación de Plusvalias en América Latina*. Eurelibros/Lincoln Institute of Land Policy/ Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

SANTORO, Paula Freire. "A relação entre políticas territoriais e reestruturação econômica: a Operação Urbana Eixo Tamanduatehy, Santo André/SP". In: *Curso de Desarrollo Profesional Recuperacion de Plusvalias en America Latina*. Cartagena das Índias, Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. (mimeo).

SAULE Jr., Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro – Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre:

Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. *A proteção jurídica da moradia dos assentamentos irregulares*.
Doutorado em Direito. PUC-SP, São Paulo, 2003.

SMOLKA, Martim e FURTADO, Fernanda (edit.). *Recuperación de Plusvalias en América Latina*. Eurelibros/Lincoln Institute of Land Policy/ Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais". In: DALLARI, Adilson e FERAZ, Sérgio [coord.]. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

Notas

1 Estatuto da Cidade: Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Caixa Econômica Federal/Câmara dos Deputados/Instituto Pólis, 2002.

2 Quanto às possibilidades de renovar a legislação, destacam-se vários planos diretores construídos de forma participativa e que têm logrado implementar instrumentos de democratização da terra urbana (as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo), como os planos diretores dos municípios de Recife/PE, São Paulo/SP, Santo André/SP, Diadema/SP, Mauá/SP, dentre outros. Quanto aos processos que foram questionados e até mesmo obstruídos com base nos princípios do Estatuto da Cidade, destacamos os planos diretores de Salvador/BA, que foi temporariamente interrompido; e, principalmente, o de Fortaleza/CE, cujo processo participativo foi questionado pela sociedade civil.

3 Nesse momento do texto já dá para perceber uma abordagem mais próxima do que chamamos no texto introdutório e no título da publicação como "gestão social da valorização da terra".

4 Com efeito, o Estatuto prevê a violação à ordem urbanística como passível também de tutela judicial coletiva, pela via da Ação Civil Pública (Art. 53-54). Assim, é possível pleitear ao Poder Judiciário "liminares de cunho acautelatório ou antecipatório (Lei 7.347/85, arts. 4o e 12); pleitear a imposições de obrigação de fazer e não fazer, inclusive com a adoção de multas diárias (astreintes) (Lei 7.347/85, art. 3o); destinar eventuais indenizações para um fundo destinado à proteção específica dos bens protegidos pela ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 13); tudo sem prejuízo da tutela pela ação civil pública de direitos e interesses de cunho individual (desde que homogêneos)" previstos pelo art. 21 da Lei no 7.347/85 (Bueno, 2002).

5 Recuperação de mais-valia fundiária, aqui denominado como recuperação da valorização da terra, de acordo com Smolka Et Furtado (2001, p. XIV), é a recuperação da valorização do solo obtida de forma privada, por alguns proprietários, valorização essa, fruto de ações, como realização de obras públicas, alterações na norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo (que promovem alteração no valor do solo). Se forem ações bem sucedidas, aumentam o valor do solo de propriedades particulares que são afetadas por

essas ações públicas, ou seja, se reverterem em benefícios privados. Existem instrumentos para recuperar essa valorização, conhecidos como instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária, que buscam recuperar para a coletividade parte (ou a totalidade) dessa valorização do solo obtida de forma privada.

6 No Brasil, alguns autores (como Smolka, Furtado, Ambrosi, etc.) colocam como ferramentas que podem trabalhar no sentido da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização ou de gestão social da valorização da terra, outras além das citadas no Estatuto da Cidade, dentre elas: (a) impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI); (b) Taxas: licença de uso e autorização de funcionamento ou habite-se; (c) Contribuição de Melhoria; (d) Outros instrumentos que exijam contrapartidas financeiras ou não (em obras, em permuta de terreno, em doação) ou que possam promover incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Como por exemplo: Legislação de Controle de Pólos Geradores de Tráfego, Termo de Ajustamento de Conduta, Termos de Compromisso.

7 O Plano Diretor é obrigatório para cidades: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas especiais de interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou municipal (art. 41).

8 A Lei no 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) define como penalidades a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

9 Um exemplo nesse sentido podem ser as Zonas Especiais de Interesse Social para áreas vazias. De acordo com Mourad (2000, p.106 e 113) o instrumento urbanístico das Áreas Especiais de Interesse Social utilizado em Diadema/SP (a partir de 1994) serviu para ampliar o mercado de terras no município, democratizando o acesso à terra, na medida que significou reserva de terra para moradia para famílias que com renda de 1 a 4 salários mínimos, duplicando a oferta de terras e promovendo inicialmente uma diminuição do preço da terra ao mudar sua classificação de industrial para AEIS.

9 A Carta de Embu foi resultado do Congresso sobre o Solo Criado na cidade de Embu, São Paulo, por iniciativa da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) em 1976, que contou com a participação de gestores públicos, urbanistas, juristas e economistas. A carta diz "toda a edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva a ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo".

10 Ao revisar os valores de cobrança de IPTU, nem sempre os municípios conseguem recuperar socialmente a grande valorização promovida pela mudança de uso de solo agrícola para rural, um dos fatos geradores que, com certeza, provocam maior valorização da terra. Por isso, a cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso pode ser pensada combinada com a revisão dos valores do IPTU, considerando que ela estaria sendo cobrada considerando a valorização que não estaria sendo recuperada pelo IPTU.

11 Além disso, diferentemente do IPTU, a Outorga Onerosa não é compulsória, é cobrada no momento que o proprietário fizer algo, efetivamente mudar o uso, portanto pode ser uma opção para recuperar a valorização fundiária associada a realização dessa mudança de uso.

12 Ives Gandra Martins, "Solo Criado", RDC 15/57, São Paulo, Ed. RT, janeiro-março/1981.

13 Assim também entedem Hely Lopes Meirelles e Floriano de Azevedo Marques Neto (seria ótimo citar esses textos e livros e pareceres e o que houver).

14 Dessa forma a publicização e informação dos cálculos efetuados (não necessariamente através da legislação, mas através de instrumentos de comunicação) é fundamental para permitir o controle pela sociedade e para evitar favorecimentos, além de colaborar para a imagem positiva do instrumento, uma vez que é fácil

aferir se a cobrança está sendo feita a partir de valores justos.

15 O controle pela sociedade, na definição e realização das contrapartidas, também é fundamental para que se compreenda o caráter social dessas contrapartidas. Como veremos mais para frente, até o Estatuto estabelecer algumas finalidades para a utilização dos recursos obtidos, muitos recursos eram obtidos e revertidos em benefícios para quem fosse detentor dos direitos de construir, o que implicava revalorização dos imóveis e não revertia em qualquer benefício à coletividade.

16 Esses aspectos enfraquecem o instrumento da Operação Urbana, se comparado a outros instrumentos para recuperação social que também podem ser usados e que têm melhor desempenho no aspecto redistributivo; por exemplo, o IPTU no espaço. Embora reconheçam o potencial de arrecadação a partir das operações urbanas, a maioria dos especialistas em recuperação social fazem críticas e expõem as limitações da Operação Urbana.

17 Ver Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002.

18 É importante observar que, pelo Estatuto da Cidade, comete crime de improbidade administrativa o Prefeito que não aplicar os recursos auferidos com Operações Urbanas Consorciadas exclusivamente na própria Operação Urbana Consorciada (EC, art.52, inciso V).

19 Em relação à desapropriação para fins de reforma urbana, é importante tecer algumas considerações, que trazem conseqüências para análise da recuperação da "mais-valia fundiária". A desapropriação regulamentada pelo art. 182, §4o, III da CF e o art. 8o do Estatuto da Cidade se constitui como importante instrumento urbanístico. Trata-se de uma exceção ao art. 5o, XXIV, da CF que determina que as desapropriações devem ser efetuadas mediante justa e prévia indenização em dinheiro. A desapropriação para fins de reforma urbana consiste em sanção ao proprietário que não cumpre a função social da propriedade. Ao invés de indenização justa e prévia em dinheiro, a desapropriação para fins de reforma urbana será paga em títulos da dívida pública, aprovados pelo Senado Federal, resgatáveis em até 10 anos, e deverá refletir o valor real do imóvel, que de acordo com o art. 8o, § 2o do Estatuto da Cidade deverá: "I- refletir o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função das obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2o do art. 5o; e II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios". Fica definido, portanto, o cálculo do que seria o valor real, que pode até mesmo chegar a valores inferiores ao de mercado (Sundfeld, 90; Saule2003).

20 Art. 40. § 4o.

21 Vide nota 5.

22 CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula; e POLLINI, Paula. "Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores locais". *Curso gestão urbana e de cidades 2004*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Cd-rom.

23 Todo esse projeto baseia-se nesse pressuposto.

24 Como a de Contribuição de Melhoria, descrita por De Ambrosio (1999, p. 284).



Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?

Fernanda Furtado é doutora em Urbanismo, Professora nível Adjunto do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (FAU-UFF) e *Fellow* do Lincoln Institute of Land Policy.

Martim Smolka é *Senior Fellow* e Diretor do Programa para a América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, em Cambridge, EUA, Doutor em Economia Urbana e Regional e Professor Adjunto (em licença) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Este artigo é baseado na avaliação sobre o tema apresentada pelos autores como ensaio introdutório ao livro *Recuperación de Plusvalías en América Latina* (ver a bibliografia). Foi publicado no Cadernos de Urbanismo IV da Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio, 2001, p.23-27.

Talvez a questão mais importante entre as várias que surgem na abordagem ao tema da recuperação pelo setor público de mais-valias fundiárias originadas no processo de urbanização¹, no Brasil como na América Latina, seja a do descompasso existente, e persistente, entre a teoria e a prática envolvidas no tema.

São ainda consideráveis as distâncias existentes tanto entre de um lado o discurso oficial, segundo a qual a privatização dessas mais-valias é socialmente questionável ou ineficiente, e do outro lado sua institucionalização em um marco legal orgânico e coerente, como também a existente entre esse marco e a aplicação eficaz de instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias.

Assim, embora a avaliação do tema no panorama latino-americano atual mostre que a sua proposta é teoricamente pertinente, que a oportunidade de implementação é real e que a tendência de incorporação na agenda de política urbana é inexorável, a primeira impressão causada pela avaliação da experiência acumulada em diversos países da região com a recuperação de mais-valias fundiárias é a de que se trata de uma experiência não muito brilhante e nem mesmo alvissareira. Ao que parece à primeira vista, as iniciativas têm sido episódicas, decorrentes de circunstâncias especiais ou oportunistas e têm sido foco de importantes resistências. Além disso,

alega-se que as mais-valias fundiárias efetivamente recuperadas têm sido pífias e, pior, as iniciativas nem sempre têm resultado em benefício para a comunidade.

Esse diagnóstico, porém, deve ser qualificado. Em primeiro lugar, há que se reconhecer uma tendência, nos últimos anos, de alteração nessa trajetória. Importantes transformações sociais, econômicas e políticas em curso no conjunto da região e de modo particular em vários de seus países vêm criando um ambiente propício ao desenvolvimento de novos instrumentos de regulação, de promoção e de financiamento do desenvolvimento urbano. Novas constituições políticas e legislações nacionais vêm instituindo formalmente o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. A participação pública na mais-valia fundiária gerada pela ação urbanística foi incluída como preceito constitucional na Colômbia (1991) e na Venezuela (1999). No caso do Brasil, o recém aprovado Estatuto da Cidade vem não apenas regulamentar o artigo 182 constitucional, que inclui um conjunto de mecanismos destinados a reprimir a apropriação privada de mais-valias fundiárias através da retenção especulativa de terras, como introduz a recuperação da valorização originada pela atuação pública como importante diretriz de política urbana, a ser efetivada através da implementação de uma série instrumentos financeiros e jurídicos, inclusive novos instrumentos em processo de desenvolvimento em várias cidades, tais como as operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e o direito de preempção.

Novos instrumentos como os previstos no Brasil e em outros países latino-americanos apontam para um segundo sentido em que é preciso qualificar o diagnóstico oferecido por uma avaliação superficial do tema na região: o entendimento da débil implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias está em grande medida informado pelo recorte mais comumente estabelecido para o tema, e como consequência pelo conjunto limitado de instrumentos e experiências usualmente considerados como pertinentes. De fato, tanto no Brasil como em muitos outros países da América Latina, o histórico de experiências reconhecidamente associadas à recuperação da valorização fundiária originada pela atuação pública pode ser sintetizado pela evolução da contribuição de melhoria e de dispositivos similares previstos nas legislações da maioria dos países da região.

Entretanto, o universo de experiências se amplia consideravelmente quando se considera uma abordagem menos fechada, como a que nos últimos anos começa a ser reconhecida e aplicada pelas administrações públicas, sobretudo em nível municipal ou local. Nessa nova abordagem, são acrescentados aos instrumentos tradicionais

não somente os novos instrumentos *stricto sensu* de recuperação de mais-valias fundiárias, como também outras atuações do poder público envolvendo desde as decisões reguladoras sobre o uso do solo urbano até a concessão, a comercialização ou a participação de terrenos como base material de geração e de absorção de mais-valias fundiárias, além do pagamento de benefícios pela via de outras exações.

Essa abordagem mais ampla serviu de base para o reconhecimento e a compilação de uma série de experiências relevantes, antigas como recentes, em um conjunto representativo de países latino-americanos², a partir das quais pudemos extrair as seguintes sete lições substantivas, as quais acreditamos que permitem caracterizar a experiência latino-americana com o tema e, mais importante, oferecem algumas idéias e diretrizes que podem informar e estimular o debate público e com isso contribuir para aprimorar o ferramental necessário para uma efetiva absorção dos princípios da recuperação de mais-valias fundiárias nas iniciativas de política urbana.

A 'recuperação de mais-valias fundiárias' não é uma idéia nova na América Latina

A experiência latino-americana com o tema apresenta um histórico bastante rico, e a discussão pública sobre a "desejabilidade" e a necessidade da aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias remonta, em diversos países da região, às primeiras décadas do século XX. O debate aflora, desde então, tanto por razões políticas e ideológicas como por motivações concretas. Um exemplo do primeiro caso é dado pelo histórico das diversas tentativas de representantes do Partido Radical chileno para introduzir a idéia nas resoluções de política e na legislação. Nos anos 30, inclusive, um *impuesto a las plusvalías* foi proposto pelo Presidente Aguirre Cerda, originando intensos debates nacionais.

No que se refere a motivações concretas, são representativos tanto o problema da ausência de fontes externas de financiamento na Colômbia, nos primeiros anos do século XX, como a conhecida questão do calçamento em São Paulo, nos anos 20. Coerentemente, as duas situações estão fortemente relacionadas ao desenvolvimento, nos dois países, de um instrumento tributário similar de recuperação de investimentos públicos: a *contribución de valorización*, criada na Colômbia em 1921, e a contribuição de melhoria, primeiramente introduzida no Brasil em 1934.

O desenvolvimento de algumas dessas legislações pioneiras é também notável, de modo que já na década de 40 existiam exemplos na América Latina de textos

legislativos em que os princípios éticos do tema são absorvidos de forma bastante sofisticada, como nos casos da Colômbia (*Ley 01 de 1943*) e da Venezuela (*Ley de Expropiación de 1947*), que definiram através de legislações nacionais a aplicação de instrumentos realmente destinados à recuperação pública da valorização do solo, ou seja, não limitados à recuperação do custo das obras públicas.

Entretanto, sua aplicação na agenda de política urbana é ainda bastante limitada

Apesar da existência de diversas e variadas experiências relevantes integrando os princípios da recuperação de mais-valias fundiárias, o tema não está bem representado ou mesmo suficientemente reconhecido nas agendas de política urbana dos países latino-americanos, aparecendo de forma restrita e acanhada nos desenhos das políticas pertinentes. Há vários casos de iniciativas promissoras que chegaram a ganhar importância mas não prosperaram, como ocorreu com o conhecido *Informe Lander* desenvolvido a pedido do governo venezuelano nos anos 60. Esse amplo estudo trazia a proposta fundamental de que a terra e seus incrementos de valor deveriam ser a principal fonte de recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento urbano. Apesar de não ter sido nem mesmo reconhecido oficialmente na Venezuela, o informe foi usado como um dos documentos básicos para as recomendações de política urbana contidas no relatório do Habitat I de 1976.

Em outros casos, diversas oportunidades interessantes de aplicar o ferramental da recuperação de mais-valias fundiárias vêm sendo perdidas ou ignoradas, como por exemplo em muitos dos projetos de revitalização de centros urbanos em desenvolvimento em cidades latino-americanas. Embora se possa dizer que existe uma aprovação generalizada, por parte dos planejadores urbanos latino-americanos, da noção de recuperar para a comunidade os incrementos de valor da terra decorrentes da ação estatal, na realidade muito pouco do incremento de valor atribuído à atuação pública vem sendo recuperado e redistribuído. Nesse cenário, ainda predomina o entendimento, e na melhor das hipóteses alguma utilização, da versão mais tradicional da contribuição de melhoria (limitada ao custo de investimentos públicos) como o instrumento depositário dos princípios da recuperação de mais-valias fundiárias.

Há uma legislação abrangente, mas com uma implementação limitada e frágil

Em diversos países da região, a variedade de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias disponíveis na legislação contrasta com a sua melancólica utilização, a qual é não somente ocasional como também é caracterizada pela fragilidade das iniciativas nas ocasiões em que a aplicação se concretiza. Assim, de modo geral, há um claro descompasso entre o que é legalmente possível e o que é realmente aplicado. Contrariamente ao que é alegado com frequência, o problema não é o da falta de acesso legal ou prático dos planejadores urbanos a esses instrumentos, mas o de que as seguintes condições tendem a prevalecer:

- A legislação e os instrumentos são muitas vezes concebidos e desenhados de modo tão confuso e contraditório (às vezes intencionalmente!) que virtualmente paralisam qualquer iniciativa de implementação. Por exemplo, embora a citada lei nacional de desapropriação venezuelana, de 1947, determine a tributação de 75% dos incrementos de valor do solo decorrentes de obras públicas, a legislação definidora das leis orgânicas municipais, promulgada nos anos 80, limita a tributação a 5% do valor das propriedades afetadas. Na verdade, nem mesmo esta parcela muito mais limitada é recolhida;

- Mesmo quando a lei é factível, ela nem sempre é de fácil interpretação. O histórico dos debates sobre o *solo criado* no Brasil nos anos 70, e em particular as discussões jurídicas sobre a constitucionalidade do instrumento e das idéias contidas na proposta de legislação correspondente, travadas no Seminário do qual resultou a famosa Carta do Embu, oferecem uma forte evidência das dificuldades encontradas na definição dos alcances do tema e de seus instrumentos;

- As possibilidades da legislação em geral não são amplamente conhecidas, sendo muitas vezes ignoradas mesmo nos respectivos países, ainda que resultem em experiências exitosas. Este parece ser o caso, por exemplo, de Mexicali, município situado no Norte do México, onde o imposto predial tradicional foi substituído com sucesso por um imposto com base exclusiva no solo, ou seja, não incidindo sobre as edificações. Com exceção dos municípios vizinhos, no entanto, os outros municípios mexicanos não parecem estar informados dessa experiência ou mesmo da existência dessa possibilidade na legislação.

A resistência é mais ideológica que lógica

Mesmo quando a legislação e os instrumentos são entendidos (ou em alguns casos por isso mesmo!), eles podem não ser implementados ou ser apenas parcialmente aplicados, devido à proverbial "falta de vontade política". Essa resistência pode tomar a forma de interpretações equivocadas, racionalizações estereotipadas e até de pura "pregação" ideológica.

De fato, não é difícil encontrar justificativas públicas segundo as quais a aplicação de um determinado instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias não é oportuna ou adequada, estando essas justificativas muitas vezes baseadas em interpretações e argumentos equivocados. Entre os principais argumentos utilizados, encontram-se os de que esses instrumentos implicariam imposições que se transferem aos preços³, que desorganizariam o bom funcionamento do mercado imobiliário⁴ ou que acarretariam bi-tributação⁵.

Equívocos como esses parecem estar por trás de uma série de entraves à adoção do tema como um dos eixos da política urbana, como por exemplo no caso da atual relutância do Ministério da Habitação e do Urbanismo no Chile em propor as bases para a renovação dos princípios legislativos de alcance nacional relativos ao tema do urbanismo.

Quanto às objeções baseadas em racionalizações estereotipadas, elas costumam ter como base os seguintes argumentos:

- que a arrecadação correspondente não é significativa, ou não se justifica quando comparada aos custos administrativos incorridos;
- que a administração pública não está capacitada para aplicar tais instrumentos, em termos de recursos técnicos e humanos;
- que a utilização de tais instrumentos é anti-social e regressiva, na medida em que os mais necessitados de obras de infra-estrutura urbana são os que têm menos capacidade de pagamento.

Contradizem esses argumentos, porém, as evidências de um sem número de experiências locais exitosas, incluindo o desenvolvimento de uma série de programas de melhoramentos participativos em áreas populares de diversas cidades latino-americanas, em países como o Chile, o Brasil e o Peru. Esses programas foram considerados eficientes do ponto de vista técnico e financeiro, e em geral contaram com forte apoio da população afetada⁶.

Finalmente, algumas objeções são de cunho puramente ideológico. As resistências à implementação do novo instrumento de *participación en las plusvalías* na Colômbia,

por exemplo, teve como base a alegação de que o instrumento, embora reconhecido como tecnicamente bem formulado, representa mais uma indesejada interferência pública nos negócios imobiliários urbanos, isto é, maior carga fiscal, limitações aos direitos de propriedade e mais regulação pública. Essa posição crítica foi recentemente alterada, sendo substituída pelo amplo consenso entre líderes políticos, empresariais e o público em geral de que a aceitação desse instrumento é melhor do que a alternativa da imposição de novos ou maiores impostos sobre a propriedade.

A recuperação de mais-valias fundiárias não é necessariamente progressista ... nem redistributiva

É necessário observar que a referência a "mais-valias" não torna em absoluto o tema um monopólio das esquerdas políticas. As recentes experiências da Argentina e do Chile mostram claramente a inserção do tema em contextos neo-liberais. Ademais, a efetiva aplicação de um mesmo instrumento por administrações de tendências políticas e ideológicas opostas, como no caso das *operações interligadas* utilizadas em São Paulo na última década, sustenta o argumento da impossibilidade de rotular esses instrumentos antecipadamente ou de maneira definitiva.

Por outro lado, governos locais progressistas mostram-se às vezes relutantes em utilizar instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, e podem até mesmo rejeitar a própria noção que os envolve, por três razões principais:

- em primeiro lugar, eles podem julgar que tais contribuições funcionam apenas como mecanismos para a imposição de tributos adicionais sem qualquer impacto redistributivo;
- em segundo lugar, ainda que os recursos resultantes sejam destinados para a população de baixa-renda, eles podem ser insuficientes para reduzir as diferenças absolutas entre ricos e pobres no acesso à terra servida;
- em terceiro lugar, aparece o argumento intergeracional de que essas imposições estão sendo aplicadas aos moradores mais recentes que necessitam serviços urbanos, os quais são em geral mais pobres, enquanto as gerações anteriores tiveram acesso sem custo à infra-estrutura e aos equipamentos urbanos.

Assim, fica claro que a natureza progressista dessas políticas não é definida pela simples tributação de incrementos de valor da terra, nem apenas por focar contribuintes de renda mais alta. A imagem de "Robin Hood" associada a essas políticas desaparece assim que se percebe que a parcela da valorização efetivamente

recuperada tende a ser apenas uma pequena fração do que o proprietário recebe como benefício. Quanto mais escassa a disponibilidade de um determinado serviço ou equipamento, maior o hiato entre o incremento de valor resultante e o custo de inversão. Este ponto parece inclusive ter sido bem entendido por várias comunidades de baixa-renda na América Latina, como por exemplo em Lima, onde um programa exitoso envolvendo cerca de 30 projetos de melhoramentos urbanos financiados pela *contribución de mejoras* foi desenvolvido nos primeiros anos da década de 90.

Esta e outras fortes evidências mostram a necessidade de re-visitar o conhecimento no que se refere à tensão entre os princípios econômicos do benefício e da capacidade de pagamento. Na prática, a estratégia de uma comunidade de atrair a intervenção pública para sua vizinhança (ainda que signifique pagar por seus custos) é bem mais vantajosa que a alternativa de ser objeto de negligência pública. Este ponto deve, contudo, ser tomado com a devida cautela, em vista de certas experiências de aplicação da contribuição de melhoria em áreas de baixa-renda com propósitos diferentes do de beneficiar os ocupantes - por exemplo, para justificar a remoção ou forçar a saída daqueles que não possam pagar pelo melhoramento em questão (Everett, 1999).

A recuperação de mais-valias fundiárias está se tornando gradualmente mais popular

A despeito desses obstáculos e resistências políticas, a experiência latino-americana recente mostra um crescente interesse com o tema e com as condições que justificariam a aplicação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias. De fato, o tema vem atraindo a atenção de planejadores urbanos locais em toda a região, e sua inserção na agenda de política urbana começa a ser percebida como uma iniciativa importante. Esta crescente popularidade está associada a variados fatores que vêm se manifestando em diversos países latino-americanos.

Primeiramente, a maior descentralização administrativa e fiscal em curso requer mais autonomia na redefinição e utilização de fontes alternativas de recursos públicos para financiar o processo de urbanização. A necessidade por mais recursos locais é reforçada pelas atuais demandas sociais e pelas pressões políticas associadas aos processos de re-democratização em marcha e aos níveis crescentes de participação popular. A constituição de fundos extra-orçamentários para o financiamento de programas especiais de interesse social vem fazendo parte de praticamente todas as

iniciativas de recuperação de mais-valias fundiárias, e tem sido efetivamente um dos principais atrativos ou justificativas para a implementação dessas políticas.

Em segundo lugar, a redefinição das funções do Estado (inclusive os processos de privatização), em conjunto com a crise do planejamento compreensivo, ofereceu a base para o desenvolvimento de intervenções públicas mais flexíveis e de negociações diretas na regulação do uso do solo urbano e nas parcerias público-privadas. É também significativa a tendência de serem disponibilizadas áreas públicas para o mercado imobiliário, como no caso notório da Argentina, assim como uma melhor coordenação entre os interesses imobiliários e os do setor público na promoção de novas (ou renovadas) áreas nas cidades. Sob esse último aspecto, vale registrar sua presença até mesmo em Cuba, especialmente no vigoroso programa de operações urbanas que vem sendo empreendido pela *Oficina del Historiador* na área central de Havana.

Outros fatores favoráveis incluem as condições impostas pela agenda das agências multilaterais, que claramente promovem a universalização de taxas sobre serviços e a recuperação, via contribuições, dos custos de investimentos públicos⁷. A crescente popularidade de novos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias pode ainda ser atribuída à existência de uma certa frustração com os frágeis resultados obtidos, nas últimas décadas, com a aplicação de impostos e outras contribuições tradicionais relacionadas à terra urbana, tanto em termos de arrecadação como de outros objetivos da política urbana.

O pragmatismo se sobrepõe a justificativas éticas ou teóricas

Um corolário ao item anterior é o de que a referida atenção crescente para com o tema parece ser inspirada mais por razões eminentemente pragmáticas que por critérios de ética, princípios de equidade ou justificativas teóricas e políticas. Algumas reformas importantes provavelmente foram introduzidas sem uma completa consciência política do processo, ou de sua importância teórica, como ilustrado acima pelo caso de Mexicali⁸. A evidência histórica mostra que o recurso a essas iniciativas tem respondido em larga medida à necessidade de enfrentamento de crises fiscais e outras dificuldades locais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Este foi o caso, por exemplo, na Argentina, onde apesar da existência de fortes princípios estabelecidos contra o aumento de impostos sobre a propriedade, foi aprovado e implementado um

acréscimo temporário de 5% no imposto predial como uma das iniciativas criadas para o financiamento da extensão do sistema metroviário de Buenos Aires.

Contudo, não se deve assumir, com base no reconhecimento de novas tendências associadas ao desenvolvimento do tema, que a experiência acumulada não seja importante para o refinamento de instrumentos e para a evolução de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias. Aqui, a experiência colombiana é paradigmática. Tendo contado com a *contribución de valorización* desde os anos 20, a Colômbia experimentou, especialmente nas últimas quatro décadas, muitas tentativas para superar algumas das limitações no uso daquele instrumento. Desse aprendizado resultou a elaboração e a aprovação da *participación en las plusvalías*, um instrumento tecnicamente mais desenvolvido e politicamente mais aceitável que as iniciativas anteriores, orientado à recuperação dos às vezes enormes incrementos de valor da terra associados a decisões administrativas referentes ao zoneamento, níveis de densidade e outras regulações urbanísticas incidentes sobre o valor dos terrenos urbanos.

Considerações Finais

Apesar das dificuldades na interpretação e das resistências à implementação sumariadas acima, as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias estão inegavelmente despertando mais interesse e sendo objeto de maior aceitação na América Latina. Esforços para a aplicação dessas políticas estão sendo ampliados tanto em quantidade como em criatividade. Outras virtudes, além do seu reconhecimento como fonte alternativa de recursos públicos, vêm sendo melhor percebidas e incorporadas ao planejamento urbano.

As administrações públicas locais vêm se dando conta do "valor de mercado" de sua prerrogativa de controlar direitos de uso e ocupação do solo⁹, assim como de definir a localização e o *timing* das obras públicas. Percebem, também, que a transparência na negociação de índices urbanísticos reduz a margem ou os graus de liberdade das transações antes realizadas "por baixo da mesa". Na medida em que o elo entre a intervenção pública e a valorização fundiária está se tornando mais visível, as atitudes em relação ao destino das mais-valias fundiárias estão mudando, o que vem favorecendo a constituição de uma cultura fiscal indispensável para o

fortalecimento dos tributos imobiliários e dos recursos locais em geral.

Entretanto, há ainda muito a fazer, em duas esferas: desenvolver a pesquisa sobre a natureza complexa das políticas de recuperação de mais-valias fundiárias e promover um maior entendimento por parte dos planejadores urbanos a respeito de como essas políticas e instrumentos podem ser usados para beneficiar suas comunidades. É particularmente necessário aprofundar o conhecimento sobre certas idiossincrasias latino-americanas, como por exemplo nas situações em que significativos incrementos de valor da terra são gerados em circunstâncias em que as relações de propriedade da terra não estão legalmente definidas, e nas quais a terra representa um importante mecanismo de capitalização para os pobres. Mais além dos constrangimentos tradicionais e estruturais do patrimonialismo, da corrupção, dos interesses escusos e da insensibilidade ideológica, uma parte considerável da "variância não explicada" em diferentes experiências com a recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina pode ser atribuída à ausência de conhecimento sobre o tema, seus alcances e também suas limitações.

Bibliografia

DOWALL, David e BLACKBURN, Stephanie. "The Tools for Financing Infrastructure". Apresentado no *Seminário Financiamiento Público de Infraestructura: Problemas y Soluciones*. México, 1991. mimeo.

EVERETT, Margaret. "Human Rights and evictions of the Urban Poor in Colombia". In: *Landlines* Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy, Vol. 11, n. 6, 1999.

FURTADO, Fernanda. "Rethinking Value Capture Policies in Latin America". In: *Landlines* Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy, Vol. 12, n.3. 2000b.

_____. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1999.

_____. "Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina". In: *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos. 1 e 2, Jan-Dez, p.163-205, 1997.

GEISSE, Guillermo e SABATINI, Francisco. "Urban Land Market Studies in Latin America: Issues and Methodology", Cullen, Matthew and Woolery, Sharon (Ed.). *World Congress*

on Land Policy. Lincoln Institute of Land Policy, 149-175, 1982.

GERSTEIN, Fernando S. "Argentina", ANDELSON, R. V. (ed.). *Land-Value Taxation Around the World* (Third Edition), supplement to American Journal of Economics and Sociology, Vol. 59 , 49-63, 2000.

GOELZER, J. e SAAD, P. "Cost Recovery Performance of the Benefit Charge in the Parana Urbano Program", Parana State Secretariat for Urban Development, Paranacidade, Technical Series N° 10, 1999.

HOLSTON, James. "The Misrule of Law: Land and usurpation in Brazil. Comparative Studies". In: *Society and History*, Vol. 33 no. 4 pp 695-725, 1991.

JONES, Gareth et al. "The price of uncertainty: the evidence for land valorisation in Mexican cities and the implications for public policy". Apresentado no *Fitzwilliam Workshop*, Cambridge, England, 1991.

LUNGO, Mario. "Captación de Plusvalías Inmobiliarias en El Salvador". Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, 1999, mimeo.

MARICATO, Erminia et. al. *Preço de Desapropriação de Terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo*. LABHAB/FAUUSP e Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

MORALES, Ninette. "La Recuperación de Plusvalías Inmobiliarias en Nicaragua", Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, 1998, mimeo.

MOURA, Leopoldo. "Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas". Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, 1999, mimeo.

PAUTA, Fernando. "Aproximación a la Experiencia Ecuatoriana: La Contribución Especial de Mejoras y la participación en Plusvalías", Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabalho, 1998, mimeo.

SMOLKA, Martim e Furtado, Fernanda (eds). *Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Colección Eurelibros, Santiago, Chile, 2001.

SMOLKA, Martim e AMBORSKI, David. "Value Capture and Urban Development: an interamerican comparison". In: *Los Avalúos como Instrumento de Gestión Urbana en la Ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial*, Lonja de Propiedad Raíz de

Bogotá, Santa Fe de Bogotá, D.C. Colombia , pp. 189-224, 2000.

SMOLKA, Martim e IRACHETA, Alfonso C. "Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in Mexico". In: *Storia Urbana*, Italy, vol. XXIII, n. 88/89, pp. 121-146, 1999.

Notas

1 O que estamos chamando, nessa publicação, de gestão social da valorização da terra está sendo tratado nesse texto com a terminologia acadêmica, que é "recuperação de mais-valias fundiárias".

2 Ensaio nacionais sobre o tema, produzidos no âmbito de um projeto promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy, foram reunidos e editados pelos autores deste artigo no livro *Recuperación de Plusvalías en América Latina* (ver bibliografia). Os países envolvidos e respectivos autores dos ensaios são: Argentina (Nora Clichevsky), Brasil (Paulo Sandroni), Colômbia (Samuel Jaramillo), Cuba (Carlos García Pleyán e Ricardo Núñez), Chile (Gonzalo Cáceres e Francisco Sabatini), México (Manuel Perló e Luiz Zamorano), Peru (Julio Calderón) e Venezuela (Óscar Olinto Camacho e Ariana Tarhan).

3 Afirmação que ignora a máxima Ricardiana (incontestável) de que, *ceteris paribus*, imposições sobre a terra recaem obrigatoriamente sobre o proprietário.

4 Na medida em que a maioria dos instrumentos de recuperação de mas-valias fundiárias opera na neutralização de externalidades, o efeito que produzem é justamente o oposto!

5 Muitas vezes, como argüido por Lovato (1984, apud Moura 1999) confunde-se erroneamente a bi-tributação (que define a mesma hipótese de incidência e o mesmo fato imponible) com a possibilidade de incorrer em dupla-tributação (distintas hipóteses de incidência e de fato imponible).

6 A aprovação por parte de populações de áreas desassistidas está calcada, entre outros fatores, na percepção de que esta é a melhor alternativa com que contam para receberem infra-estrutura e equipamentos urbanos.

7 Como no caso do projeto PARANACIDADES para a aplicação da contribuição de melhoria (Goelzer e Saad, 1999).

8 Consta a informação anedótica fornecida por Sergio Flores, consultor responsável por esta reforma, de que o recurso de restringir a base impositiva ao terreno teria surgido das dificuldades sofridas por inspetores cadastrais, freqüentemente impedidos de vistoriar as habitações na ausência do "homem da casa" (ou seja, durante o dia!).

9 Esta é uma resposta contundente aos argumentos freqüentes de que as municipalidades não dispõem de recursos para enfrentar as responsabilidades decorrentes da descentralização.



Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos

Fernanda Furtado é doutora em Urbanismo, Professora nível Adjunto do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (FAU-UFF) e *Fellow* do Lincoln Institute of Land Policy.

Este artigo é tomado da versão mais aprofundada apresentada no Capítulo II da tese de doutorado da autora. Foi anteriormente apresentado no X Encontro Nacional da ANPUR, maio de 2003, Belo Horizonte e encontra-se disponível em uma versão dos Anais, em cd-rom.

Resumo

As possíveis formas de financiamento da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento urbano e, em particular, a recuperação social e pública dos benefícios decorrentes desses processos, estão na ordem do dia das iniciativas das administrações locais.

O Estatuto da Cidade, base para os novos ou revisados Planos Diretores Municipais, inclui uma série de instrumentos destinados a equilibrar mais adequadamente, entre os diversos agentes envolvidos, as cargas e os benefícios oriundos da urbanização. Trata-se de, a um só tempo, capacitar o poder público local e devolver à comunidade a valorização originada pelo esforço comum, ou seja, que independa do esforço do proprietário, e portanto não deva ser apropriada de forma privada.

De modo a traduzir esta complexa questão para o campo do planejamento urbano, este trabalho propõe uma leitura em que se oferece um esquema analítico das mais-valias do solo urbano, apresentando uma ferramenta útil para abarcar as diversas formas complementares do valor e da valorização do solo urbano, e abordando ainda a recuperação pelo setor público de parcelas dessa valorização, as quais se traduzem em distintos instrumentos de intervenção urbana.

Introdução

Este trabalho trata de avançar na definição de elementos essenciais para a elaboração e implementação de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias¹, com o objetivo mais geral de contribuir para o aprimoramento do planejamento urbano e da política urbana; especificamente, como ferramenta auxiliar na leitura e interpretação de alguns dos preceitos e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/01). Trata-se, especialmente, de estudar formas concretas de delimitação deste conceito e, também, de 'traduzir' a terminologia a ele associada, originária da Economia urbana, para o universo do Urbanismo e do Planejamento Urbano, ao qual em geral correspondem os setores da administração municipal responsáveis pelo desenho e pela implementação de tais instrumentos.

Parte-se da constatação de que, apesar de a expressão em foco não estar explicitamente grafada no texto do Estatuto da Cidade, seu conteúdo está fortemente presente tanto de modo mais genérico no capítulo das diretrizes gerais como em uma série de instrumentos tributários, jurídicos, políticos (e urbanísticos) alinhados e detalhados no capítulo referente aos instrumentos da Política Urbana.

De fato, ao tratar de diretrizes gerais como a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (Cap.I – Diretriz geral IX) ou a "recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos" (id. XI), não há como desconhecer a necessidade de melhor delimitar – de que realmente se trata, aqui. O mesmo ocorre na definição e desenho de vários Instrumentos de Política Urbana contidos no Capítulo II da legislação, especialmente quando se trata de novos instrumentos tais como a "outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso", ou as "operações urbanas consorciadas", mas também quando se trata de instrumentos já consagrados como é o caso da desapropriação ou tradicionais na legislação como é o caso da contribuição de melhoria.

Nestes como em outros institutos presentes no Estatuto da Cidade (ex. direito de preempção, "consórcio imobiliário") está latente a questão da definição do conteúdo ético, lógico e político envolvido na recuperação pelo setor público de parcelas das mais-valias fundiárias originadas pelas diversas dinâmicas presentes no processo de urbanização em geral, e em especial pelo funcionamento do mercado de terras urbanas.

Entendemos que a ausência da expressão "recuperação de mais-valias fundiárias" em sua forma explícita não é casual, mas um modo de não adotar uma terminologia que pudesse ser discutível ou "perigosa" (capturada ideologicamente) do ponto de vista político. Entretanto, consideramos que, se essa estratégia pode ter auxiliado a

compor a unanimidade na votação da legislação, ela agora pode levar ao perigo maior de oferecer uma legislação tão vaga que possa ser contra-producente em relação aos seus propósitos originais. Por esta razão, consideramos necessário percorrer esses conteúdos e começar a mapeá-los, de modo a oferecer alguma luz sobre seus pontos mais obscuros e colaborar para a implementação de políticas urbanas locais socialmente mais justas.

Mais-valias Fundiárias: destrinchando os conceitos envolvidos

"Valor da terra" e "Renda fundiária"

A expressão "mais-valias fundiárias" remete imediatamente às expressões "valor da terra" e "renda fundiária". Basta estabelecer esta associação para entender que não seja surpreendente a existência de controvérsias sobre o uso e a abrangência dessa expressão.

Em primeiro lugar, devemos considerar as dificuldades com os termos "valor" e "renda", que se constituem em bases para a ciência econômica, e estão entre os mais discutidos no percurso do desenvolvimento científico, como observado desde os estudos de Ricardo: "...porque de nenhuma outra fonte surgem tantos erros, e tanta divergência de opiniões no desenvolvimento desta ciência, como das vagas idéias relacionadas à palavra valor." (Ricardo, 1975, p.13) ; "Algumas vezes Adam Smith fala de renda no sentido estrito ao qual desejo limitar este termo, mas com maior freqüência o menciona com o sentido popular em que é usualmente empregado" (id., p.68).

Em segundo lugar, como também ressaltado por Ricardo, esses termos não estão confinados ao debate científico mas, ao contrário, são palavras de uso corrente que foram e seguem sendo passíveis de adquirir significados variados na linguagem comum.

Renda é palavra freqüentemente usada como equivalente a juro e a lucro. Marx também faz referência ao uso mais comum do termo: "É natural que na prática se considere renda fundiária tudo o que o arrendatário paga ao proprietário na forma de tributo pela permissão de explorar a terra." (1987, p.717). Henry George (1992), ao adotar a definição *ricardiana* de renda, não só distingue o uso científico do uso comum do termo "renda", como qualifica essas diferenças, especificando que o sentido popular não é apenas uma extensão do sentido econômico, como poderia parecer.

Este sentido econômico, segundo o autor, é mais abrangente que a forma usada na linguagem comum, que somente se refere à existência de renda quando o proprietário e o usuário são pessoas distintas, quando no sentido econômico, também existe renda quando eles são a mesma pessoa. Por outro lado, este sentido é mais restrito que o significado comum, ao considerar somente o pagamento pelo uso da terra nua, sendo excluídos os pagamentos pelo uso de construções ou outros melhoramentos, que devem ser considerados mais apropriadamente como juros.

Segundo essa definição econômica, não seria então necessário falar em renda "fundiária"², ou renda "da terra", ao menos no interior do debate científico. Hoje em dia, porém, a palavra *renda* é usada em um sentido ainda mais amplo. Pode referir-se ao produto do aluguel de qualquer bem, e em alguns idiomas costuma ser usada como equivalente a "rendimento". Assim, a palavra "fundiária", ou o termo "da terra", hoje em dia, teria o objetivo principal de situar o campo de investigação abordado.

Mas o uso desses termos complementares tem a função mais importante de especificar como objeto somente a parcela recebida pelo proprietário relativa à terra propriamente, o que justifica que esses termos apareçam, mesmo quando se trata de publicações especializadas.

Quanto ao termo "valor da terra", é importante precisar o sentido de seu uso pois desse sentido derivam os usos de mais-valia fundiária, incremento de valor da terra e valorização. O uso atual do termo é equivalente ao de "renda econômica da terra", e assim é referido mesmo em publicações especializadas (Brown e Smolka, 1997).

A controvérsia sobre o uso do termo "valor" para o caso da terra é reconhecida e estudada por Marx, a partir da colocação em questão do seu status no interior da teoria do valor: "*A renda é o preço pago ao proprietário de forças naturais ou simples produtos da natureza pelo direito de usar essas forças...* Esta é de fato a forma na qual toda renda *aparece* originalmente. Mas então permanece por ser resolvida a questão de como coisas que não têm *valor* podem ter um preço e como isto é compatível com a teoria geral do *valor*." (Marx, 1968, citado em Campanário, 1981, p.167)

O exame da renda fundiária, e em particular da conversão do lucro suplementar em renda fundiária, são realizados por Marx para resolver a questão de como um valor-de-uso não produzido pode garantir ao seu dono uma parte do valor excedente (mais-valia) no modo de produção capitalista.

"Renda Fundiária" e "Mais-valia"

O termo "mais-valia"³ provém da idéia de "valor excedente"⁴, e, por isso, está sujeito às controvérsias que recaem sobre o entendimento da formação e distribuição

do valor. Podemos então reconhecer a mais-valia, valor excedente, como produto do trabalho excedente, para com isso entender que toda renda fundiária é mais-valia.

Isto não significa, porém, que toda mais-valia seja renda fundiária. Ao abordar a gênese da renda fundiária capitalista, Marx (Livro III, cap.47) percorre as diferentes formas de renda fundiária para mostrar como a renda nas formas anteriores (renda em trabalho, renda em produto) se identifica com a mais-valia, a forma normal em que então se expressa o trabalho excedente não pago. No entanto, quando a renda assume a forma de renda-dinheiro, e quando o arrendatário capitalista torna-se o comandante do processo de produção, "a renda deixa de ser a forma normal da mais-valia e do trabalho excedente para reduzir-se a sobra desse trabalho excedente, a qual aparece depois de deduzida a parte de que se apropria o explorador capitalista sob a forma de lucro. ... O lucro, e não mais a renda, é a forma normal da mais-valia." (1987, p.916-917)

A renda fundiária é, então, forma particular e parte específica da mais-valia, e, nesse sentido, mais-valia fundiária remete à parcela da mais-valia que cabe ao proprietário da terra, sendo o mesmo que renda fundiária, "a forma em que se realiza economicamente, se valoriza a propriedade fundiária." (id., p.710).

Qual a implicação desse entendimento para os nossos propósitos?

Se toda a "renda econômica da terra", ou todo o "valor da terra", é "mais-valia fundiária", toda a "renda econômica da terra" está sujeita a ser recuperada pela coletividade. Neste entendimento, qualquer parcela do "valor da terra" de uma determinada propriedade, seja ele relativo à mais-valia acumulada no passado ou à mais-valia potencial que advenha no futuro, está qualificada como passível de recuperação. Como consequência, qualquer tributo ou ônus⁵ que incida sobre a terra, ainda que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, trazendo amplitude ao rol dos instrumentos a serem considerados.

Esta interpretação, que tem consequências importantes na formulação de uma política para a recuperação de mais-valias fundiárias e na consideração e desenho dos instrumentos a serem utilizados na operacionalização desta política, não é no entanto a única possível para a definição do termo "mais-valias fundiárias".

"Mais-valias fundiárias" e "Incrementos de valor da terra"

Um entendimento alternativo para o termo "mais-valias fundiárias urbanas" como objeto de recuperação por parte do poder público, é o que remete à valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos da renda econômica da terra, usualmente considerados como posteriores ao momento de

aquisição da terra por um determinado proprietário. Trata-se, portanto, da valorização territorial ocorrida na constância da propriedade.

O termo mais usado para representar a parcela da renda fundiária que esses acréscimos representam é o de "incremento de valor da terra", e a base ética para a recuperação de parcelas desse valor é a de que, ao contrário do "valor" original (preço de aquisição⁶) que foi pago pelo proprietário, o incremento de valor da terra, ou parte dele, é recebido de forma gratuita por ele, sendo alheio ao seu esforço⁷.

Dessa interpretação genérica derivam todos os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias elaborados especialmente para gravar uma parcela maior ou menor dessa parte da renda fundiária como, por exemplo, o imposto sobre ganhos imobiliários por vezes incluído nos sistemas tributários nacionais, do qual em qualquer caso são deduzidos os custos de aquisição do imóvel. Mas a definição de qual parcela, ainda que somente dessa parte da renda fundiária, deve ser gravada, não é uma questão apenas quantitativa, como veremos mais adiante.

Por ora, interessa reconhecer o debate instaurado entre as duas principais interpretações apresentadas para o termo "mais-valias fundiárias": a) a de que elas correspondem a toda a renda fundiária, e b) a de que elas correspondem aos acréscimos dessa renda.

Deve-se ter em conta que embora a segunda interpretação defina como tributável uma parte da base considerada na primeira interpretação, não é consequência necessária que o montante a ser arrecadado seja menor no segundo caso que no primeiro, ou seja, que a imposição seja mais leve no segundo caso que no primeiro. No caso concreto da definição de instrumentos destinados a recuperar uma parcela dessas mais-valias, sejam elas definidas pela primeira ou pela segunda interpretação, muitos fatores concorrem para a delimitação da intensidade da tributação.

Porém, o ponto a reter aqui não é o da intensidade quantitativa na comparação de instrumentos baseados nessas duas visões alternativas. Se não é, na prática, adequado em termos políticos ou administrativos capturar toda a renda, não podemos dizer com segurança qual das duas alternativas será mais intensa, quantitativamente, nos casos concretos. Na verdade, o ponto central a reter para uma melhor compreensão do tema é o de entender, a partir da comparação das duas alternativas em termos de intensidade qualitativa, a segunda alternativa, relativa aos incrementos de valor, como contida na primeira alternativa, que inclui todo o valor da propriedade. Assim, embora na aproximação mais abrangente toda a renda da terra seja incremento imerecido de valor, na perspectiva mais restritiva somente determinados acréscimos de valor são imerecidos.

Esta delimitação qualitativa, em nosso entendimento, é a base que estrutura as variadas aproximações ao tema, e como veremos mais adiante, a partir dela podemos montar um arcabouço que compreenda essas diversas aproximações.

Antes, porém, é preciso reconhecer que essas aproximações diferentes têm origem em critérios éticos bem definidos que definirão o que estaria incluído ou excluído em cada aproximação, de modo que a delimitação da base ética que fundamenta cada aproximação é a questão fundamental que surge ao combinarmos os termos de nossa expressão "recuperação de mais-valias fundiárias". Voltemo-nos para essa questão.

Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos

Uma advertência necessária

Antes de prosseguirmos, é necessário reconhecer que, desde uma perspectiva marxista radical, não haveria porque distinguir as mais-valias fundiárias do conjunto das mais-valias, e Marx aponta este como um dos erros principais que turvam a análise no estudo da renda fundiária, o que pode ser depreendido da seguinte passagem:

"Justamente na valorização econômica da propriedade fundiária, no desenvolvimento da renda fundiária, aparece como sendo peculiar a circunstância de o montante dessa renda não ser determinado pela intervenção do beneficiário, mas pelo desenvolvimento do trabalho social, que dele não depende e em que não participa ... o que é comum a todos os ramos de produção e a todos os produtos no sistema de produção de mercadorias e mais precisamente na produção capitalista, que em seu conjunto é produção de mercadorias." (Marx, 1987, p.730)

Ao abordar o tema da recuperação de mais-valias fundiárias, entretanto, entendemos que, apesar da relevância de reconhecer os seus limites como mecanismo de transformação das relações sociais, é importante também analisar as suas potencialidades como ferramental na busca de caminhos para um processo de urbanização socialmente mais justo.

Primeiro passo: a base ética e as motivações alternativas

Ao considerar a expressão "recuperação de mais-valias fundiárias urbanas", assumimos que está implícita a idéia de recuperá-las para a coletividade, com o entendimento de que cabem à coletividade. Devemos então examinar os motivos que

podem estar associados ao entendimento de que essas mais-valias, ou uma parcela delas, cabem à coletividade, o que remete aos princípios éticos que formam a base da motivação para recuperá-las.

Vamos partir da proposição ética usualmente considerada neste campo de que "cada um deve ser recompensado apenas pelo seu próprio esforço", ressalvando que, como apontado acima, nos marcos da urbanização capitalista esta proposição não pode ser dissociada de uma "ética do capital", o que qualifica de imediato o que se depreende de "próprio esforço".

Segundo essa proposição, a mais-valia fundiária que não é produto do esforço individual é imerecida. Mas, como vimos, o que (que parcela) realmente é produto do esforço individual também é passível de mais de uma apropriação. Na visão de Henry George, a renda de uma determinada propriedade depende unicamente do esforço coletivo, o que aparece claramente em sua proposta: "Considere o que é a renda. Ela não cresce espontaneamente da terra; não é devida a nada que os proprietários tenham feito. Ela representa um valor criado por toda a comunidade. Deixemos que os proprietários tenham tudo o que a posse da terra lhes daria na ausência do restante da comunidade." (1992, p.366)

Esta não é, contudo, a única forma como a proposição é entendida no campo das finanças públicas e nos princípios de tributação. Um entendimento alternativo, situado na outra ponta de um conjunto de entendimentos possíveis, é a de que "é justo que a coletividade deva ser ressarcida". Edwin Seligman, um dos grandes nomes da área, adota esse caminho alternativo:

"A teoria da contribuição de valorização ou melhoria (*betterment charge or assessment*) de acordo com o benefício é muito simples. Ela se baseia no princípio quase axiomático de que se o governo por alguma ação positiva confere a um indivíduo uma vantagem especial mensurável, é justo para a comunidade que o indivíduo deva pagar por isso." (Seligman, 1925, citado em Macon e Mañon, 1977, p.5)

Por uma espécie de metamorfose, o princípio ético se transforma, desaparecendo a idéia de que "cada um deve ser recompensado apenas pelo seu próprio esforço" e reaparecendo como "cada um deve ser responsável pelos seus próprios custos". É importante ressaltar que esta transformação, que tem impactos importantes sobre qualquer campo da política tributária, não é neutra em relação à formulação de uma política de recuperação de mais-valias fundiárias e à elaboração e seleção dos instrumentos que a integrem.

Esse debate, que não temos a pretensão de considerar de forma mais aprofundada, serve aqui para ilustrar como a definição "cabem à coletividade" pode adquirir

vários significados e intensidades, que decorrem de uma questão de entendimento do que seja "justo", e da evolução (ou involução) de diferentes proposições éticas, aqui tomadas como forma de abrir a questão sobre as motivações para a recuperação de mais-valias fundiárias.

Na formulação de uma política de recuperação de mais-valias fundiárias, o entendimento alternativo que se tome é que vai ser a base para a sua operacionalização, e para a seleção dos instrumentos a serem utilizados. Assim, trata-se de um equívoco entender os objetivos de uma política de recuperação de mais-valias fundiárias a partir dos instrumentos que ela contempla e sua classificação como instrumentos associados ao critério do benefício ou o da capacidade de pagamento, como certas análises apressadas podem recomendar.

Isto não significa que uma generalização na motivação para a recuperação de mais-valias fundiárias não seja possível, mas apenas que ela não é auto-explicativa. Pode-se reconhecer que ela é justa porque essas mais-valias (entendidas de uma determinada forma específica) resultam de um benefício especial que deve ser restituído em nome da equidade (também entendida de uma determinada forma específica). Mas, com certeza, nessa generalização perde-se qualquer especificidade, e segundo a base ética que se tome, e as mais-valias fundiárias que se considere, o objeto concreto da política a ser adotada pode variar desde uma parte do custo do benefício até o valor total das propriedades.

Assim, entender que a recuperação de mais-valias fundiárias é justa porque permite redistribuir vantagens especiais alocadas privadamente, é algo que não pode ser avaliado independentemente de um conjunto de questões que envolvem, entre outras coisas, como essas vantagens especiais são alocadas.

Em qualquer dos casos, nossa expressão adquire trechos implícitos, assumindo a forma mais genérica de recuperar (para a coletividade, porque cabem à coletividade) (a totalidade ou uma parcela estabelecida pela coletividade das) mais-valias fundiárias urbanas.

Segundo passo: variações qualitativas e quantitativas

Em nosso primeiro passo para entender a expressão em sua totalidade, dirigimo-nos às suas motivações, o "porque". Aqui, trataremos de definir o objeto desta expressão e delimitá-lo, ou seja, a "quais" mais-valias fundiárias urbanas a expressão se dirige.

Não se trata de uma tarefa simples, pois as possibilidades para a definição deste objeto são muito variadas. Em primeiro lugar, ele pode variar qualitativamente, dependendo do entendimento que se tenha do que são ou podem ser mais-valias

fundiárias urbanas. Em segundo lugar, ele pode variar quantitativamente, pois mesmo que se defina exatamente o que são essas mais-valias, não está dada a parcela a ser recuperada.

Houvéssemos definido nossa frase como "recuperação das mais-valias fundiárias urbanas", parte do problema estaria aparentemente resolvida. O objeto dependeria somente de definir as mais-valias, para que a expressão tivesse seu conteúdo potencial perfeitamente estabelecido. Mas, por um lado, a expressão perderia um elo mais forte com a realidade, adquirindo um caráter ideal. E como nosso objetivo maior é o de construir um arcabouço para a implementação de um sistema de instrumentos de recuperação dessas mais-valias fundiárias, trabalhamos com a premissa de que cada instrumento será destinado a recuperar uma parcela dessas mais-valias, e não a sua totalidade⁸.

Variações qualitativas: o conteúdo da base ética

Vamos situar em dois níveis a definição qualitativa do que se considera como mais-valias fundiárias. O primeiro, de que já tratamos, é o que distingue *mais-valias* em sua concepção mais abrangente que inclui todo o "valor" da terra, dos *incrementos de valor* como acréscimos incorporados na constância da propriedade. O segundo nível, que trataremos em maior detalhe agora, define o que, a partir dessas definições, é entendido como mais-valias fundiárias.

Neste segundo nível, podemos imediatamente distinguir, a partir dos termos mais usados na literatura, quatro tipos ou categorias básicas de mais-valias fundiárias urbanas, as quais ordenamos de maneira decrescente:

- i- toda (independente de origem);
- ii- alheia ao esforço do proprietário;
- iii- que dependeu do esforço da coletividade;
- iv- que decorre de investimentos públicos.

Mas esta classificação, por si só, também não define nada. O que cada indivíduo, ou cada conjunto social, entende para cada uma dessas categorias também é variável, e como já sugerido depende em última análise das bases éticas que atravessam o pensamento individual ou esse conjunto social. Vimos que para Henry George, por exemplo, toda mais-valia fundiária urbana é imerecida e deve ser recuperada. Para ele e seus seguidores radicais, essa classificação seria completamente inútil, sob o argumento de que toda mais-valia fundiária é alheia ao esforço do proprietário e ademais dependeu do esforço da coletividade, inclusive as decorridas de investimentos públicos.

Apesar disso, esses termos são usados de forma diferenciada, e não como alternativas aleatórias. Como forma de entender esses diferentes significados, propomos como elemento-chave definir o que cada um dos termos usualmente exclui em relação ao termo de significado imediatamente mais abrangente. Esta é a nossa próxima tarefa.

Mais-valia fundiária alheia ao esforço do proprietário

A segunda categoria, "alheia ao esforço do proprietário", é muitas vezes usada com o objetivo de separar no preço de um imóvel (definido ou praticado em um momento posterior à compra) o que se refere à terra e o que se refere às benfeitorias realizadas pelo proprietário⁹. Quando o termo é usado especificamente para a parte que se refere à terra, exclui, em relação à primeira categoria, a parte da renda atribuída àqueles investimentos permanentemente incorporados à terra. Esta parcela na maioria das vezes refere-se àqueles investimentos que alteram a qualidade da terra propriamente dita, como por exemplo um aterro ou drenagem de uma área inundável. É preciso esclarecer, aqui, que quando se considera que esta parcela é imerecida e deve também ser recuperada, como é o caso na primeira categoria, a ética que se toma como base é a de que o proprietário não tem direito aos frutos da propriedade da terra, ou seja, à renda da terra em sua acepção maior.

Mas este segundo tipo pode excluir também atividades específicas do capital imobiliário na busca de inovações que lhe permitam apropriar-se de sobrelucros que quando se generalizam podem ser apropriados pelos proprietários na forma de rendas, genericamente reconhecidos como "ganhos de fundador" (Smolka, 1983).

Mais-valia fundiária que dependeu do esforço da coletividade

A terceira categoria, "que dependeu do esforço da coletividade", trata de excluir, em relação ao segundo tipo, o resultado do esforço de outros proprietários individuais sobre o valor de um determinado terreno. Isto envolve critérios objetivos e subjetivos. Brown e Smolka (1997) apresentam ilustrações interessantes que poderiam servir ao segundo e ao terceiro tipos, dependendo da situação concreta em questão: o embelezamento de um jardim privado, um novo tipo de *shopping center* ou um condomínio fechado, e até a chegada de uma pessoa famosa na comunidade.¹⁰ Aqui, a idéia que buscamos é a de que essas atividades estejam acontecendo externamente a uma determinada propriedade, mas adjacentes a ela, de forma que o proprietário é beneficiado pelas alterações de vizinhança que aparentemente acontecem de forma independente da sua vontade.

Um elemento de sorte, que é associado a este tipo de aproximação, pode ser entendido como a contraface da ética envolvida: a idéia é de que não é anti-ético

apropriar-se de benefícios que estão "sobrando"¹¹. O ponto remete ao extenso debate das externalidades e de seu rebatimento na produção (e consumo) do ambiente construído, envolvendo as estratégias do capital imobiliário para a internalização dessas externalidades (Smolka, 87).

Este tipo inclui, em sua forma mais pura, os impactos decorrentes do crescimento e desenvolvimento urbano, que origina uma demanda continuada por espaço construído urbano. Compreendendo esta como uma tendência secular e geral, mais que o resultado de um impacto pontual e específico, podemos definir como um subgrupo deste tipo de aproximação a delimitação correspondente às mais-valias "decorrentes da atuação do Estado" de forma localizada e datada, na qual o esforço da coletividade que se manifesta de forma geral sobre os terrenos é excluído.¹²

Mais-valias fundiárias que decorrem de investimentos públicos

O último tipo, "que decorre de investimentos públicos", localizados, exclui, em relação ao anterior, o esforço da coletividade que não implica custo direto. Aqui, fica de fora aquela parcela relativa ao crescimento urbano, e a atuação do Estado que se considera é limitada pela provisão de obras públicas localizadas, e notadamente de infra-estrutura urbana, sendo também excluídos os impactos decorrentes da regulação urbanística.

Os índices construtivos e usos permitidos em uma determinada área ou localização estão, ao menos teoricamente, relacionados à infra-estrutura existente no local, de modo que na prática muitas vezes é complicado separar essas duas linhas de atuação do poder público quando da definição de instrumentos concretos, exceto no caso da limitação da recuperação aos custos incorridos¹³.

Essas quatro categorias, com suas variações, são capazes de estabelecer horizontes para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, e seu ordenamento decrescente acrescenta a essa ordenação, que é sobretudo qualitativa, um elemento quantitativo. Vale notar, porém, que este elemento quantitativo torna-se mais fluido quando combinamos essas quatro valorações de segundo nível com as duas valorações de primeiro nível (todo o valor e incrementos de valor).

Especificar exatamente que mais-valias fundiárias urbanas são colocadas no horizonte da recuperação é um passo necessário para a formulação de uma política e de seus instrumentos, e a lista acima, se não cobre todas as possibilidades, na medida em que outros subgrupos podem surgir dependendo do que se pretenda excluir ou incluir em uma definição mais concreta, serve para orientar uma aproximação ao tema.

Como síntese preliminar dessa abordagem analítica, e de modo a permitir uma apropriação visual dos conceitos e conteúdos envolvidos, assim como uma base ferramental para a definição de um sistema de instrumentos de política urbana, propomos o Esquema "Componentes do Valor do Solo Urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias", apresentado em Anexo.

Terceiro passo: da teoria à prática

Há que se ter algum cuidado, no entanto, na utilização desta mesma lista (e do esquema proposto) para a avaliação de instrumentos concretos, por três principais motivos. O primeiro deles tem relação com a periodicidade de aplicação desses instrumentos, e da atualização de sua base. Se a base tributária é desatualizada, o "valor" a que fazemos referência pode não conter uma parte da valorização, o que em certos casos pode ser muito importante. O caso geral é o de que nas áreas de menores preços, a valorização tende a ser mais importante que o valor original (desatualizado), enquanto nas áreas de maiores preços ocorre o inverso.

Vejamos um exemplo bem genérico. Tem sido freqüente, na América Latina, a busca de alternativas de instrumentos voltados para a recuperação da valorização decorrente da atuação pública, especialmente no caso de grandes terrenos periurbanos, com o argumento de que o imposto predial não é capaz de recuperar essas enormes valorizações. Ora, o imposto predial (em seu componente territorial) deve ser classificado como um instrumento da primeira categoria, já que envolve todo o valor, virando a nossa lista, aparentemente, de pernas para o ar.

O que ocorre é que as formas concretas de utilização do imposto predial, na América Latina, o tornam baixo e desatualizado¹⁴. Assim, o que se pode dizer é que ele, nas atuais condições (políticas ou técnicas), pode não ser adequado para recuperar essas mais-valias, mas isto não significa que ele não seja capaz de recuperá-las.

O segundo motivo de cuidado é a existência de instrumentos que são desenhados de uma forma em que se prevê etapas de aplicação, em que uma das etapas não seja propriamente contributiva, mas reguladora. Estes instrumentos são muitas vezes reconhecidos como "híbridos", por conter elementos urbanísticos e financeiros. Para esses instrumentos, há que se ter um especial cuidado, pois ainda que a etapa contributiva esteja definida em relação à valorização efetivamente percebida, a etapa reguladora poderá estar incidindo sobre todo o valor, ou uma parcela dele, no qual esta valorização já estava contida. No caso do instrumento de "Outorga onerosa do direito de construir", por exemplo, é importante ressaltar que não é neutra a escolha de um índice único ou variável, como autorizado no Art.28, Par. 2º do Estatuto

da Cidade, e menos ainda a escolha de um índice único igual a 1, como na idéia original do "solo criado". Nesses casos, há que se avaliar com cuidado se e como a etapa reguladora altera as expectativas de valorização, que já estavam incluídas nos preços potenciais, pois esta alteração incide sobre os preços finais de mercado, e o instrumento pode acabar por ser contra-produtivo em termos arrecadatórios, o que deve ser avaliado dentro da priorização dos objetivos definidos na formulação de uma política de recuperação de mais-valias fundiárias.

Por último, a terceira razão que recomenda um certo cuidado na utilização desta lista orientadora para a avaliação de instrumentos concretos é o caso mais geral, onde estão incluídos os apresentados nos dois motivos anteriores, da avaliação comparativa de instrumentos alternativos. Trata-se de um esquema útil para definir de forma qualitativa essas alternativas, mas não de forma quantitativa. Não nos referimos somente a um montante real de arrecadação, mas também ao potencial que se pode esperar arrecadar, pois é claro que se todos pudessem ser considerados adequados para potencialmente recuperar o total da parcela a que se destinam, bastariam o(s) instrumento(s) da primeira categoria, e a lista apresentada perderia qualquer utilidade.

Considerações Finais: ética e prática política

Voltamos agora ao nosso ponto inicial nesta seção. A expressão é "recuperação de mais-valias fundiárias urbanas", e não *das*, porque em ambos os casos definir a quantidade de mais-valias remete à esfera política.

Na análise teórica de quais mais-valias devem ser ou são consideradas como passíveis de serem recuperadas, estabelecer o horizonte qualitativo dessa consideração é um elemento essencial. O horizonte mais amplo para o tema seria o de tornar todas as terras comunitárias, ou alternativamente, como proposto originalmente por Henry George, de capturar todas as rendas, mas ele mesmo reconhece esta idéia como utópica.¹⁵

A identificação de qual deve ou pode ser esse horizonte, e sua confrontação com o reconhecimento de como ele tem sido situado concretamente, com certeza ultrapassam esta aproximação conceitual, e neste sentido nosso arcabouço pretende ter o papel de contribuir para avançar nessas análises, e não o de colaborar para uma estratégia de despolitização de uma definição concreta, a qual reconhecemos que pertence ao campo político.

A importância deste entendimento é a de que com ele se estabelecem os limites do tema da recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, entendendo que ele não pode

ser tomado como panacéia para o processo de urbanização, ou seja, há que se reconhecer de antemão que ele serve para algumas coisas, mas para outras não serve.

Essa dimensão política pode também ser abordada em dois planos analíticos, o primeiro relativo ao que é desejável, que remete ao nosso horizonte qualitativo, e o segundo relativo ao que é possível, que remete tanto à definição de um horizonte qualitativo concreto determinado, como à delimitação de um patamar quantitativo dentro deste horizonte.

A delimitação deste patamar, porém, não se define de forma abstrata, ela envolve entender o processo de urbanização e suas complexas articulações em suas manifestações concretas. Isto significa inserir o tema da recuperação de mais-valias fundiárias, nesse processo, como um eixo na formulação de uma política fundiária urbana, e não considerá-lo como um objetivo em si mesmo. Assim, a delimitação desse patamar envolve a introdução dos objetivos para a recuperação de mais-valias fundiárias e como eles podem ou devem ser absorvidos e hierarquizados como objetivos desta política.

Definir e trabalhar esses objetivos escapa aos propósitos mais restritos deste artigo¹⁶, porém nos parece necessário introduzir alguns parâmetros que não podem ser desconsiderados na delimitação do escopo da expressão "recuperação de mais-valias fundiárias", ainda que de forma indicativa, já que tais parâmetros dependem em última análise de uma definição concreta daqueles objetivos.

O primeiro parâmetro a chamar a atenção é o de que na medida em que cada uma das delimitações para a expressão contém as delimitações mais restritas, não está previamente dado, ao definir uma determinada dimensão quantitativa para uma certa dimensão qualitativa, a posição relativa desta situação específica em relação a outras situações específicas. Em outras palavras, "pouco de muito" pode ser mais ou menos do que "muito de pouco". Se "pouco de muito" é menos do que "muito de pouco", deve ser levado em conta que a dimensão que chamamos de quantitativa (de intensidade dentro de uma delimitação qualitativa) pode ser alterada com muito mais facilidade que a dimensão qualitativa, pois esta última envolve a evolução de critérios éticos.

Este é um parâmetro mais geral, mas que deve ser considerado com especial cuidado na consideração de novos instrumentos qualitativamente diferentes dos tradicionais existentes. Como nem sempre se trata da substituição de instrumentos, ou de certas funções potenciais de determinados instrumentos por outros instrumentos, surge como parâmetro relevante na consideração de instrumentos alternativos entender que como um critério qualitativo contém o outro, pode ser que a limitação na dimensão quantitativa de um instrumento tradicional esteja dada exatamente pela

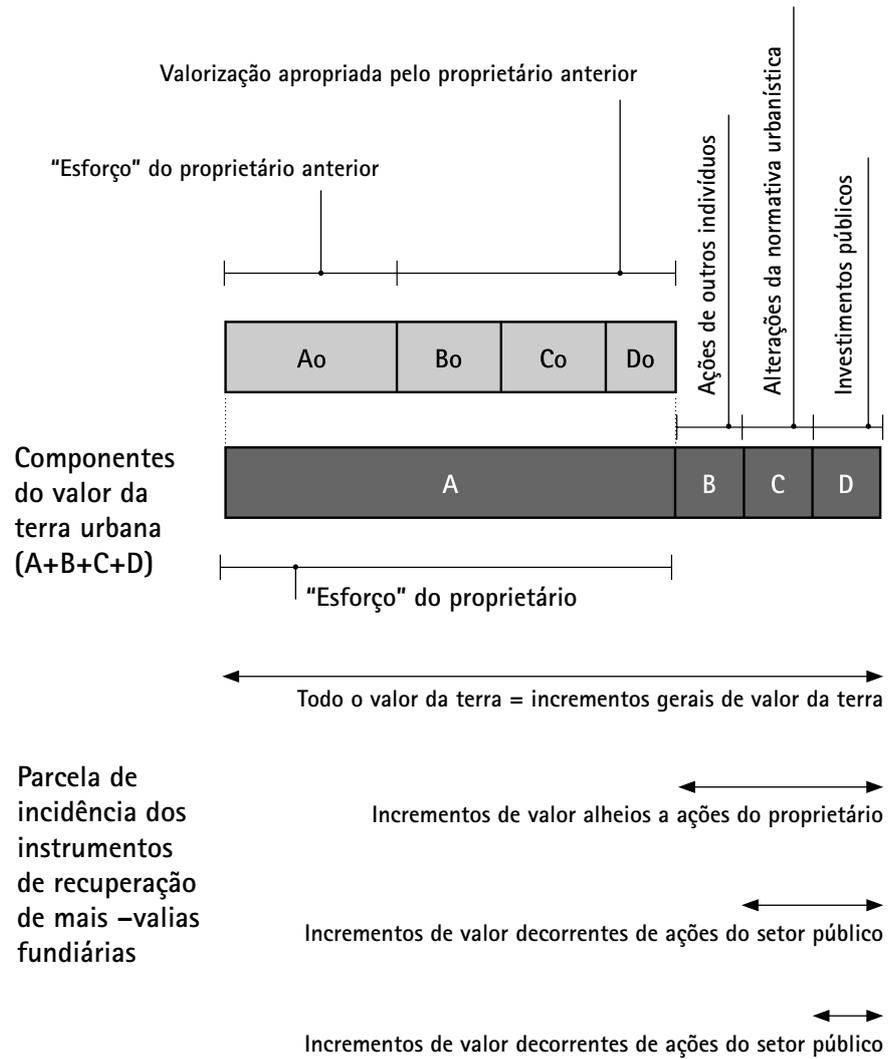
exclusão da parcela a que se refere o critério qualitativo imediatamente superior, ou seja, isto pode ser o reflexo de uma dificuldade estrutural em inserir os elementos que são específicos daquele novo critério.

Há que considerar também como parâmetro, nesses novos instrumentos, que às vezes "pouco é pior que nada", ou seja, que existe uma certa rigidez na introdução de novos critérios qualitativos, que pode ser maior que as dificuldades existentes para a ampliação de um critério ao menos genericamente consolidado. Aqui, são especialmente importantes aqueles instrumentos que surgem como forma de remediar determinadas situações, mais que prevenir ou regular a "geração" de mais-valias fundiárias.¹⁷

Não pode deixar de ser mencionado, também, que esses instrumentos, apesar de aparentemente se revestirem de um caráter técnico, são passíveis de apropriação política por grupos mais poderosos que outros. Aqui, é essencial não rotular os instrumentos e tomar com cuidado certos detalhes que podem alterar inteiramente o seu caráter qualitativo. Além dos instrumentos tributários que freqüentemente sofrem essas importantes (embora às vezes aparentemente marginais) transformações, deve-se ter atenção aos instrumentos relacionados com a alteração de normativas urbanísticas, pois essas alterações podem com facilidade adquirir o caráter de comercialização dessas normas.

Como último parâmetro, é fundamental entender que este caráter de comercialização pode vir a ser generalizado, se recuperar mais-valias fundiárias for tomado como um princípio de *compensação*. Neste caso, perde-se inteiramente o princípio que entendemos que norteia o tema, que é o princípio da *distribuição*¹⁸. Aqui, tornam-se claras as diferenças entre a apropriação do tema como elemento facilitador do livre funcionamento do mercado de terras urbanas, e a apropriação em que vimos nos situando ao longo deste trabalho, como elemento de intervenção sobre um mercado de terras cujo funcionamento se caracteriza por uma distribuição estruturalmente injusta das mais-valias fundiárias.

"Componentes do Valor do Solo Urbano e Incidência de Instrumentos de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias"



Bibliografia

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Brasília / DF: Câmara dos Deputados. Lei N°. 10257 de 10 de Julho de 2001.

BROWN, H. James and SMOLKA, Martim O. "Capturing Public Value from Public Investments". In: BROWN, H. James (ed.). *Land Use and Taxation. Applying the Insights of Henry George*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1997.

BUSTAMANTE Ledesma, F.D. *Manual de la Contribución de Valorización*. Medellín: Ed. Teoría del Color, 1996.

CAMPANARIO, Milton. *Land Rent and the Reproduction of Labor Force: Some Evidence From São Paulo*. Tese de Doutorado, Cornell University, 1981.

DOEBELE, William. *Valorization Charges as a Method for Financing Urban Public Works: The Example of Bogota, Colombia*. World Bank Staff Working Paper n.254, Washington, March 1977.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CEPAM. "Carta do Embu". Documento Síntese do Seminário Aspectos *Jurídicos do Solo Criado*, Embu, SP, dezembro de 1976.

FURTADO, Fernanda. "Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação". Tese de Doutorado. São Paulo, FAU-USP, 1999.

FURTADO, Fernanda. "Rethinking Value Capture Policies for Latin America". *LandLines* - Newsletter of The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, v.12, n.3, May 2000, p.8-10.

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

HAGMAN, Donald, MISCZYNSKI, Dean (Eds.) *Winfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Washington, D.C.: American Planning Association, 1978.

HARVEY, David. *The Urban Experience*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.

JARAMILLO, Samuel. *Hacia una Teoría de La Renta Del Suelo Urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1994.

MACON, J., MAÑON, J. Merino. *Financing Urban and Rural Development Through Betterment Levies: The Latin American Experience*. New York: Praeger Publishers/Inter-American Development Bank, 1977.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Volumes IV a VI. São Paulo: DIFEL, 1987.

RENARD, Vincent. "Questión foncière et développement urbain à Santiago et Bogota". In: *Problemes d'Amérique latine*, n.14, Paris, Jul/Set. 1994, 201-215.

RICARDO, David. "On the Principles of Political Economy and Taxation". In: SRAFFA (Ed.) *The Works and Correspondence of DAVID RICARDO*, Volume I. Cambridge: The Cambridge University Press, 1975.

SMOLKA, Martim O. *Estruturas Intra-Urbanas e Segregação Social no Espaço. Elementos para uma Discussão da Cidade na Teoria Econômica*. PNPE/IPEA, Série Fac-simile, n.13, 1983.

_____. "Desenvolvimento Capitalista e Estruturação Intra Urbana no Brasil: Os Marcos Gerais". In: *Espaço e Debates*, Ano VIII, vol.1, n.21, 1987, 39-50.

_____. *Value-Capturing in Brazilian Local Planning*. Trabalho apresentado na reunião do ACSP, Fort Lauderdale, 1997, mimeo.

SMOLKA, Martim O; FURTADO, Fernanda (Ed.). *Recuperación de Plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago do Chile: Ed. Eurelibros, 2001.

Notas

1 O que estamos chamando, nessa publicação, de gestão social da valorização da terra está sendo tratado nesse texto de 2003 com a terminologia acadêmica, que é "recuperação de mais-valias fundiárias".

2 Em inglês, "land rent" ou "the rent of land". O termo fundiário, cujo uso tem origem agrária, parece ser usado no Brasil por aproximação ao "foncier" francês. Em espanhol, o termo tem pouco uso, sendo usados geralmente "renta del suelo" ou "renta de la tierra".

3 Os tradutores da edição brasileira do *Capital* para a série Economistas (Ed. Nova Cultural, 1985) explicam que embora por analogia a "mais-trabalho" e "mais-produto" o termo mais preciso fosse o de "mais-valor", foi adotado o termo "mais-valia" por ser o vocábulo consagrado em português.

4 "Surplus value", em inglês. "Plusvalue", em francês, é registrada como palavra de uso forense em dicionário do final do século 19 (Guillard, Aillaud e Cia., 1887), com o significado de "excesso além da avaliação ou custo".

5 Referimo-nos a instrumentos que não são caracterizados como tributos propriamente, como por exemplo o Solo Criado no Brasil, a "*Participación en las Plusvalías*" na Colômbia e vários instrumentos genericamente classificados como "*exactions*" nos Estados Unidos.

6 Não entraremos aqui na discussão entre os conceitos e conteúdos de valor e preço. Como explicado anteriormente, estamos considerando os termos em sua acepção mais corriqueira.

7 Deriva do termo incremento de valor da terra, "*land value increment*" em inglês, a muito usada expressão "*unearned increment*", registrada no Dicionário de Termos Imobiliários (Barron's Educational Series, 1993) americano como "um acréscimo de valor do imóvel não relacionado ao esforço por parte do proprietário; frequentemente devido ao aumento da população." (p. 357). As traduções mais comuns na literatura para esta expressão são "valorização imerecida" e "valorização indevida".

8 Além disso, entendemos que o problema não estaria realmente resolvido com esta alteração na expressão, mas apenas seria transferido para outra esfera – a esfera política. Voltaremos a este ponto na parte final do artigo.

9 Recordemos que a delimitação entre o que se refere ao custo de aquisição da terra e aos seus melhoramentos está compreendida na qualificação de primeiro nível.

10 Os autores, com uma abordagem mais genérica, incluem efeitos negativos sobre o valor, como a emissão de poluentes. O ponto é interessante para introduzir o tema das compensações pelo decréscimo de valor decorrente de ações alheias ao proprietário, presente por exemplo na lógica do instrumento de transferência do direito de construir.

11 Em inglês, utiliza-se um termo específico para esses benefícios "que caem do céu": *windfalls*.

12 Na prática, isso significaria ponderar o preço ou valor utilizado para medição por um índice capaz de refletir a variação secular e geral dos preços. Como as demais condições não se alteram, consideramos nossa aproximação como uma variação do terceiro tipo.

13 O instrumento usualmente considerado nessa situação é o da contribuição de melhoria. Vale notar, porém que ela também é, via de regra, limitada legalmente aos custos do investimento, e que no caso mais geral da provisão de infra-estrutura e serviços escassos e mal-distribuídos no espaço, os custos incorridos são apenas uma pequena fração da valorização percebida pelos proprietários beneficiados pela obra em questão.

14 Para uma discussão em profundidade desse ponto, vide o Capítulo I da tese de doutorado da autora.

15 Henry George reconhece claramente esta dimensão política, ao falar explicitamente em capturar quase todas as rendas, excluindo os melhoramentos realizados na propriedade, ainda que os considere como produtos coletivos.

16 O tema é desenvolvido no Capítulo III da Tese de Doutorado da autora.

17 Como vem sendo utilizado em diversas situações o imposto progressivo no tempo.

18 Sobre a distributividade como o elemento básico da recuperação de mais-valias fundiárias, vide Furtado, 2000.





publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas . Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local . Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo . O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial

- 
- 
- 
- 33 Desenvolver-se com Arte
 - 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
 - 35 Jovens: Políticas Públicas . Mercado de Trabalho
 - 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
 - 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas
 - 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
 - 39 Gênero e Raça nas Políticas Públicas
 - 40 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local
 - 41 O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
 - 42 Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
 - 43 Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
 - 44 Controle Social do Orçamento
 - 45 Fundos Públicos e Políticas Sociais
 - 46 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local: um olhar sobre a articulação de atores
 - 47 Os sentidos da Democracia e da Participação

cadernos pólis

- 01 Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano
- 02 Direitos Humanos e Políticas Públicas
- 03 Laboratório de Desenvolvimento Cultural
- 04 Estatuto da Cidade
- 05 Orçamento Participativo em Municípios Paulistas
- 06 Agenda Cultural Brasil Presente
- 07 Cartas de Cultura
- 08 O Planejamento do Município e o Território Rural

para adquirir esta e outras publicações do pólis

Procure o Setor de Publicações do Instituto Pólis no telefone 55 11 3258 6121 ramal 256, pelo correio eletrônico: publicacoes@polis.org.br ou visite o sítio na Internet www.polis.org.br.





PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS
Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 3258.6121 - fax: 0xx11 3258.3260
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br







PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Coordenadoria Executiva: Jane Casella, José Carlos Vaz (coordenador geral), Silvio Caccia Bava.

Equipe Técnica: Agnaldo dos Santos, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Edie Pinheiro, Eduardo Caldas, Fernanda Versolato, Francisco Comaru, Hamilton Faria, Inácio da Silva, Jane Casella, João Nassif, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Juliana Sicoli, Karina Uzzo, Maria do Carmo Albuquerque, Maria Elisabeth Grimberg, Mariana Romão, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Othon Silveira Jr., Paula Pollini, Paula Santoro, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Rosângela Paz, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Tatiana Maranhão, Tomás Moreira, Veronika Paulics, Vilma Barban, Viviane Nebó.

Equipe Administrativa: Antonio de Amorim Filho, Benedita Alegre de Oliveira, Fabiana da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Maria Saete da Silva, Melânia Alves, Messias Pinto, Patrícia Gaturamo, Rosângela da Silva Gomes, Viviane Chaves, Wilson Alves Souza.

Estagiários: Clarissa de Oliveira, Cecília Kayano, Fábio Lira, Iara Rolnik, Julia Giovanetti, Julia Tavares, Luis Eduardo de Almeida, Luiz Lauand, Marina Colonelli, Mateus Bertolini de Moraes, Rafael Martins, Rodrigo Dantas, Tânia Masseli, Thais Chueiri, Weber Sutti.

Colaboradores: Gabriela Lotta, Paulo Romeiro, Patrícia Cardoso.

Conselho Diretor e Fiscal:

Presidente: Heloísa Helena Canto Nogueira.

Vice-Presidente: Tereza Belda.

Conselheiros: Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab.Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Heloisa Nogueira, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics, Tereza Belda.



Esta publicação foi editada
no Instituto Pólis com textos
compostos em fonte Rotis
Sans Serif em maio de 2005.

