

Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**ALTERAÇÃO DE USO DE IMÓVEIS URBANOS NO DISTRITO  
FEDERAL: apropriação individual ou gestão social?**

Josué Magalhães de Lima  
Orientador: Prof. Dr. Benny Schasberg

Dissertação de Mestrado

Brasília, 2009.

Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**ALTERAÇÃO DE USO DE IMÓVEIS URBANOS NO DISTRITO  
FEDERAL: apropriação individual ou gestão social?**

Josué Magalhães de Lima

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Benny Schasberg

Brasília, 2009.

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **ALTERAÇÃO DE USO DE IMÓVEIS URBANOS NO DISTRITO FEDERAL: apropriação individual ou gestão social?**

Autor: **Josué Magalhães de Lima**

Dissertação de Mestrado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração “Planejamento e Desenho Urbano”.

**Data da defesa: 26 de junho de 2009.**

Aprovada por:

---

Prof. Dr. Benny Schasberg  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB  
Orientador

---

Prof. Dr. Paulo Castilho Lima  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lúcia Cony Faria Cidade  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB

Brasília, 2009.

À memória de minha mãe Dioclécia Martins  
Arruda, por ter me cercado do que há de mais  
importante: o amor.  
À memória de meu pai José Magalhães de Lima,  
por ter me convencido, desde sempre, que “para  
ser alguém na vida é preciso estudar”.

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me permitir mais essa importante conquista.

À Glorinha, pela companhia, pelo amor e carinho, sobretudo nos momentos mais difíceis.

A minha família, pelo incentivo e por todas as preces que tanto me fortalecem.

Ao Professor Benny, pelas orientações, pelos conhecimentos compartilhados e pela paciência nesses últimos dois anos.

Aos Professores Frederico Holanda, Claudia Amorim, Carpintero, Paulo Castilho e Lúcia Cony, pelas orientações ministradas nas disciplinas da pós-graduação, fundamentais para a formulação desse trabalho.

Ao Professor Edésio Fernandes, pelas generosas orientações jurídicas, que contribuíram para as discussões acerca da função social da propriedade e da cidade.

Ao Lincoln Institute of Land Police, pelas oportunidades que proporcionou, na forma de cursos de aperfeiçoamento e especialização em financiamento urbano, que contribuíram para o embasamento teórico desse trabalho.

À Câmara Legislativa, à Administração Regional do Sudoeste/Octogonal e à Coordenadoria das Cidades, pelas informações e dados disponibilizados.

Ao amigo Orivaldo Simão pela tolerância e paciência, que permitiram a conclusão desse trabalho.

## RESUMO

O Brasil vem experimentando uma nova forma de planejamento urbano, centrada em valores sociais e inclusivos e, sobretudo, no princípio constitucional da função social da propriedade. Os instrumentos urbanísticos, em sintonia com esse momento, são as ferramentas de que dispõem as cidades para materializar princípios cunhados no âmbito de movimentos sociais, voltados para a gestão social e contrários à concepção especulativa da propriedade urbana. A outorga onerosa de alteração de uso é uma dessas ferramentas, disciplinadas pelo Estatuto da Cidade, à disposição das cidades para dinamizar os espaços urbanos, tornando-os mais adequadas às necessidades coletivas. Entretanto, o instrumento possui, do mesmo modo, potencial para incrementar o valor das propriedades, o que o torna alvo de constantes ações de proprietários e do mercado imobiliário e, em consequência, do jogo político. As condições urbanísticas peculiares encontradas no Plano Piloto e nos núcleos urbanos mais próximos fizeram desses espaços uma aspiração natural, o que resulta em estratégias de inserção e permanência materializadas por alterações de uso. Conjugados - “quitinetes” - em zonas comerciais, comércio em zonas residenciais, atividades produtivas licenciadas fora do zoneamento original, intensa produção de leis que transformaram o uso de lotes comerciais para abrigar postos de gasolina, decisões judiciais que reverteram os usos originais, etc. Há um grande volume de conflitos que envolvem uma prática que contradiz as normas de uso e ocupação do solo. Entretanto, se à primeira vista parece tratar-se de simples formas individualistas de utilização das propriedades, por outro lado, parece questionar a forma como o planejamento vem vislumbrando os espaços urbanos ao longo do tempo. Ao analisar mais detidamente a ocorrência de alterações de uso de imóveis no DF, os interesses e a “queda de braços” entre gestão social e práticas voltadas a interesses individuais, existente nos bastidores da aplicação do instrumento, o trabalho pretende contribuir com o entendimento e enfrentamento dos problemas urbanos por parte dos órgãos de planejamento e gestão. Afinal, como se dá a captura dos valores gerados com alterações nas regras de uso? Qual a lógica que fundamenta a aplicação prática do instrumento? Apropriação individual ou gestão social?

Palavras chave: Estatuto da Cidade, Planejamento Urbano, urbanização, alteração de uso do solo, outorga onerosa de alteração de uso.

## ABSTRACT

Brazil has been experiencing a new way of urban planning, centered on social and inclusive values, above all on the constitutional principle of the social function of property. Urban tools in sync with this moment are essential tools at the city's disposal's to materialize principles grounded by social movements, leaning towards social management and contrary to the speculative nature of urban property. The charged grant for altering the original use of the land is one of these mechanisms, regulated by the City's Bylaw, at each city's disposal to maximize the use of urban spaces – making them more adequate to the needs of its citizens. However, this very mechanism can, in the same way, have the power to increase the value of properties – which makes it the ideal target for constant lawsuits and real estate speculator to juggle with the legislation as a consequence of the political game. The unique urban conditions found in the Plano Piloto and in its closest surrounding urban areas have made them, a natural contender to the on-growing desire of real estate expansion, which results in strategies of insertion and permanence made real by alterations in the usage of these regulations. Kitchenettes located in commercial areas, shops in residential areas and licensed labor activities out of their original designated plot zone in the original configuration of the city – all these result from an intense production of laws and/or judicial decisions which transformed the use of commercial areas into gas stations or even reversed the primary uses of the original areas. There is an array of conflicts involving a practice that contradicts the rules of usage and occupation of the above mentioned areas. In spite of what it seems, if at first it seems to be an individualist take on how the properties are utilized, on a second look, one is led to the questioning of the way this urban planning has been carried out so far through a long time perspective. Throughout careful analysis of the frequency of the alteration of the primary use of real estate properties in DF, personal interests and the real 'tug of war': social management versus the practice focused on the individual agenda – which clearly exists behind the implementation of the instrument – this research intends to contribute to the understanding and facing of urban problems met by urban planning and urban management agencies. After all, how are resources generated and captured with alterations in the rules of usage? What logic fundamentals the practical application of the mechanism? Individual appropriation or social management?

Keywords: City Bylaw, Urban Planning, urbanization, alteration in the use of property/land, charged grant for alteration of usage.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES** **(mapas, fotos, figuras)**

Figura 1	Destaque da área delimitada pela Bacia do Paranoá.	73
Figura 2	Índice de dispersão urbana no mundo.	75
Gráfico 1	Estoque de empregos formais por Regiões Administrativas – 2003.	76
Gráfico 2	Gradiente de valor da terra 1991 e 2003.	78
Figura 3	Postos de abastecimento na Quadra 107 de Águas Claras e faculdade na Quadra 03 do SMPW.	98
Figura 4	Indicação das áreas de coleta de dados.	99
Figura 5	Convívio entre habitações unifamiliares, ocupadas com atividades comerciais, e prédios comerciais abandonados na W3 Sul.	100
Figura 6	Imóveis com uso institucional na Asa Sul utilizados como moradia.	100
Figura 7	Projetos de empreendimentos residenciais em imóveis institucionais na Asa Norte.	102
Figura 8	Imóveis (uso institucional) utilizados para fins de moradia no STN.	103
Figura 9	Lote “J” do STN e impactos provocados pela alteração de uso	104
Figura 10	Atividades comerciais em habitações unifamiliares na Vila Planalto.	105
Figura 11	Imóveis à venda no SHTN.	105
Figura 12	Ações de marketing e condomínios edifícios na QMSW 6 – Sudoeste.	106
Figura 13	Igrejas e boates no S.I.G e faculdade no S.I.A.	108
Figura 14	Ações de marketing e condomínio edifício no CA 02.	109
Figura 15	Apartamentos em prédios industriais no Pólo de Modas – Guará.	110
Figura 16	Empreendimentos residenciais no SCEES e no SMAS.	110
Figura 17	Quadra 301 conjunto 08 lotes 2, 4 e 6; Quadra 301 Rua A conjunto 2 lote03 – Águas Claras.	111
Figura 18	Vista parcial da Quadra 301 – substituição de casas por condomínios edifícios.	112

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Renda por Regiões Administrativas – 2004.	75
Tabela 2	População por Regiões Administrativas – 2004.	77
Tabela 3	Projetos de lei complementar sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.	82
Tabela 4	Projetos de lei sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.	86
Tabela 5	Leis Complementares sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.	86
Tabela 6	Leis Ordinárias sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.	88
Tabela 7	Suspensão da eficácia de leis complementares que alteraram uso de imóveis urbanos no Distrito Federal.	88
Tabela 8	Suspensão da eficácia de leis complementares que alteraram uso de imóveis urbanos para permitir a instalação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação (pac/pll).	90
Tabela 9	Suspensão da eficácia de leis ordinárias que alteraram uso de imóveis urbanos no Distrito Federal.	91
Tabela-síntese 1	Relação de normas legais 1997-2008 que permanecem em vigor.	93
Tabela-síntese 2	Número de projetos, leis e suspensões de eficácia por legislaturas e governos – 1997-2008.	94
Tabela-síntese 3	Distribuição de leis por legislatura, usos e iniciativa – 1997-2008.	95
Tabela-síntese 4	Distribuição de leis por legislatura, cidades e iniciativa – 1997-2008.	95
Tabela-síntese 5	Distribuição de leis por cidades – 1997-2008.	97
Tabela-síntese 6	Distribuição de leis por usos/atividades – 1997-2008.	97
Tabela 10	Salas comerciais com cartas de habite-se e alvarás de funcionamento expedidos pela Administração Regional do Sudoeste/Octogonal (2007).	107
Tabela 11	Exemplo de acréscimo do número de unidades habitacionais -	112

remembramento dos lotes 2, 4 e 6 do conjunto 8 da Quadra 301, Alameda Gravatá.

Tabela 12

Projeção de arrecadação para imóvel na Asa Sul.

127

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ALT</b>	Alteração de Uso
<b>C.A</b>	Centro de Atividades
<b>CCSW</b>	Centro Comercial Sudoeste
<b>CLSW</b>	Comércio Local Sudoeste
<b>CODEPLAN</b>	Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central
<b>EIV</b>	Estudo de Impacto de Vizinhança
<b>FUNDURB</b>	Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal
<b>IAPI</b>	Instituto dos Aposentados e Pensionistas dos Industriários
<b>IPHAN</b>	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
<b>IPTU</b>	Imposto predial territorial urbano
<b>ITBI</b>	Imposto sobre a transmissão de bens inter vivos
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LO</b>	Lei Ordinária
<b>LODF</b>	Lei Orgânica do Distrito Federal
<b>MNRU</b>	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
<b>MPDFT</b>	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
<b>NGB</b>	Norma de Edificação, Uso e Gabarito
<b>ONALT</b>	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
<b>ODIR</b>	Outorga Onerosa do Direito de Construir
<b>PAC</b>	Posto Abastecimento de Combustíveis
<b>PDL</b>	Plano Diretor Local
<b>PLL</b>	Posto de Lavagem e Lubrificação
<b>PU</b>	Planejamento Urbano
<b>PDOT</b>	Plano Diretor de Ordenamento Territorial

<b>QMSW</b>	Quadra Mista Sudoeste
<b>RA</b>	Região Administrativa
<b>SAN</b>	Setor de Autarquias Norte
<b>SCEES</b>	Setor de Clubes Esportivos e Estádio Sul
<b>SCLN/ SCLS</b>	Setor Comercial Local Norte/ Sul
<b>SGAN/ SGAS</b>	Setor de Grandes Áreas Sul/ Norte
<b>SHN</b>	Setor Hoteleiro Norte
<b>SHTN</b>	Setor de Hotéis e Turismo Norte
<b>S.I.A</b>	Setor de Indústria e Abastecimento
<b>SIG</b>	Setor de Indústrias Gráficas
<b>SMAS</b>	Setor de Múltiplas Atividades Sul
<b>SMPW</b>	Setor de Mansões Park Way
<b>STN</b>	Setor Terminal Norte
<b>TJDFT</b>	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
LISTA DE ILUSTRAÇÕES (mapas, fotos e figuras).....	viii
LISTA DE TABELAS.....	x
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xii
Introdução.....	1
<b>PARTE I – REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>7</b>
<b>1 O papel do planejamento na configuração das cidades.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Das tentativas de enfrentamento dos problemas urbanos.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1.1 Da crítica ao urbanismo progressista.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.2 Da crítica ao planejamento urbano.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 Das novas expressões de planejamento e gestão urbanos.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1 – O Planejamento estratégico.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.2 – Do ideário da reforma urbana ao planejamento politizado.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2.1 – Do individualismo à função social.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.2.1.1 Direito de propriedade e função social da propriedade urbana.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.2.1.2 A Função Social da cidade.....</b>	<b>23</b>
<b>2 Do espaço determinista à produção social do espaço urbano.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 A Ecologia Urbana.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 A Economia Política Marxista.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 A produção social do espaço urbano.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.1 A ação social para produção do espaço urbano.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.2 A estrutura capitalista e a (re) produção do espaço.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.3 Breve síntese.....</b>	<b>37</b>
<b>3. A Teoria da Renda Fundiária.....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 - A formação do preço do solo.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2 – A transposição da teoria para os espaços urbanos.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3 - Solo urbano: valor de uso ou valor de troca? .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4 - Os movimentos de preço do solo.....</b>	<b>50</b>
<b>3.5 - A gestão social da valorização da terra.....</b>	<b>52</b>
<b>PARTE II – METODOLOGIA.....</b>	<b>57</b>
<b>1 Considerações iniciais.....</b>	<b>57</b>
<b>2 Recorte temporal.....</b>	<b>58</b>
<b>3 Descrição do método.....</b>	<b>58</b>
<b>4 Recorte espacial.....</b>	<b>60</b>
<b>PARTE III – DESCRIÇÃO DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS.....</b>	<b>62</b>
<b>1 Pressupostos da Alteração de uso como instrumento de indução do desenvolvimento urbano.....</b>	<b>62</b>
<b>1.1 Alteração de Uso de Imóveis: revitalização e apropriação de espaços.....</b>	<b>63</b>

urbanos.....	
1.2 Alteração de Uso como instrumento de financiamento das cidades.....	66
2 Alterações de uso no Distrito Federal: caracterização do território.....	69
2.1 Contexto histórico.....	69
2.2 Características morfológicas: seletividade e segregação.....	71
2.3 Uso do solo: setorização e rigidez.....	78
3 Levantamento de dados.....	81
3.1 Alterações formalizadas por instrumentos legais.....	81
3.2 Dados empíricos.....	98
<b>PARTE IV - ANÁLISE.....</b>	<b>113</b>
1 Estrutura e ação na produção dos espaços.....	113
1.1 A atuação dos agentes políticos na configuração dos espaços.....	116
1.2 A ação dos agentes econômicos.....	123
1.3 A ação da sociedade (des) organizada.....	128
2 Alterações de uso - conceituações e classificação.....	132
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

A outorga onerosa de alteração de uso de imóveis é um dos instrumentos de natureza urbanística contido na Lei n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - voltado para a ordenação das cidades e controle do uso do solo. Possui o potencial de induzir formas adequadas e ordenadas de utilização dos espaços, ao potencializar o consumo e evitar a subutilização da infra-estrutura. Aplicado em programas de intervenção urbana, tem sido largamente utilizado, por exemplo, para reintegrar áreas degradadas ou pouco utilizadas ao consumo coletivo, a partir de uma modificação nas atividades e usos que passam a ser desempenhados nos imóveis. Como a aplicação do instrumento desencadeia movimentos de valorização dos imóveis, que passam a abrigar usos mais procurados pelo mercado, consolida-se como um potencial financiador de intervenções urbanas, não somente em processos de revitalização como na redução das desigualdades impostas por processos de urbanização, a partir de uma gestão social dos recursos arrecadados.

Alteração de uso é uma ferramenta, desse modo, de indução do desenvolvimento urbano e como tal, reforça o conjunto de instrumentos criados pela lei nacional de política urbana com o intuito de promover a construção de cidades mais justas e equilibradas, de promover intervenções urbanas que visem à qualificação de espaços degradados ou subutilizados e de financiar o desenvolvimento das cidades.

Existem exemplos de aplicação bem sucedida de alterações de uso em diversas cidades, onde intervenções urbanas, pensadas num contexto de reintegração de grandes áreas ao consumo coletivo, promoveram atividades produtivas e dinamizaram o turismo, devolvendo às cidades a urbanidade perdida<sup>1</sup>.

A aplicação dessa ferramenta para promoção do desenvolvimento das cidades é importante, sobretudo, pelo seu potencial de captura de valorização imobiliária pelo poder público - considerando que o preço dos imóveis é formado em grande medida pelo uso que se pode conferir aos mesmos - o que o alça à condição de ferramenta de financiamento do desenvolvimento urbano. A valorização gerada nos imóveis particulares, por meio da permissão de novos usos mais rentáveis e dinâmicos, além de financiar operações urbanas específicas, pode ser empregada na constituição de fundos voltados ao equilíbrio dos espaços urbanos, notoriamente concentradores de oportunidades.

---

<sup>1</sup> Conforme veremos no tópico 1.1 da Parte III.

Embora se trate, como visto, de uma ferramenta concebida para dinamizar o funcionamento das cidades; como ocorre sua aplicação prática no âmbito local, onde ocorre o jogo político e o conflito de interesses? De que forma os recursos gerados por essa fonte de financiamento urbano vem sendo apropriados?

A possibilidade de induzir alterações nas normas de uso do solo mobiliza a atuação de diversos atores sociais, que, motivados pela valorização imobiliária provocada pela atribuição de usos mais rentáveis, vislumbram nas alterações de uso uma forma de lograrem interesses individuais. A relação entre mercado, sociedade e agentes políticos têm resultado numa quantidade significativa de leis que alteraram as regras de uso e ocupação do solo, no que tange à destinação de imóveis no Distrito Federal. Assim, um lote comercial se transforma num posto de gasolina ou um imóvel destinado originariamente à construção de um terminal de ônibus passa a abrigar um *shopping-center*. Tem sido fartas, do mesmo modo, alterações de uso informais, inúmeros casos de transformações de salas comerciais em unidades domiciliares (quitinetes), além da produção, via mercado imobiliário, de novas opções de moradia em setores destinados ao uso institucional ou comercial.

A análise é mais intrigante quando se trata especificamente da capital do país, tombada pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade (Decreto nº 10.829/87 e Portaria IPHAN 314/92); cidade planejada para assegurar áreas bem definidas para cada uma das funções urbanas e organizada em torno de regras rígidas de uso e ocupação do solo, sob o argumento de se possibilitar adequadas condições de vida urbana.

As características morfológicas do território do Distrito Federal, por outro lado, caracterizado por uma ocupação horizontal e polinucleada, pela concentração espacial de empregos e oportunidades, além de sua condição especial de capital da república (abriga as representações diplomáticas e as sedes dos poderes), são fatores que, do mesmo modo, precisam ser considerados nessa análise. São essas as condições estruturais que possibilitam uma dinâmica econômica ímpar, fato que estimula a atuação dos agentes espaciais na apropriação e transformação dos espaços, além da apropriação da renda do solo.

Se por um lado o instrumento pode dinamizar o consumo dos espaços, sobretudo em setores com usos exclusivos, como ocorre no Distrito Federal, por outro lado, a alteração de uso pode resultar uma privatização de lucros e uma socialização de perdas. A depender dos pressupostos em que é entendida e aplicada – lógica

individualista ou atrelada aos princípios da função social da propriedade e da cidade - pode favorecer a apropriação individual da valorização imobiliária e permitir que o Poder Público arque individualmente com os custos de readequação da estrutura urbana, em muitos casos necessária para abrigar os novos usos.

Diante desse contexto, a questão principal é esclarecer como se dá a apropriação e gestão da valorização imobiliária, possibilitada por alterações de uso de imóveis. Desse modo, identificar qual é o papel desempenhado pelos atores sociais (governo, mercado, sociedade), de que forma promovem essas alterações de uso e se a prática empírica se dá num contexto de promoção da ordem urbanística ou na lógica individualista, voltada meramente à satisfação de interesses particulares.

A motivação maior deve-se ao fato de que se trata de um tema que tem mobilizado sobremaneira a opinião pública, as autoridades e a sociedade nos últimos anos. São fartas as matérias jornalísticas que tratam de “alterações de uso”, “mudanças de destinação”, sobretudo para apontar desconformidades quanto ao uso de imóveis em determinados setores de Brasília ou a maneira como políticos fazem uso do instrumento para proporcionarem usos mais dinâmicos a certos imóveis. A experiência de trabalho em órgãos do Executivo local e, mais recentemente, no Legislativo<sup>2</sup>, fortaleceu o desejo de procurar explicações coerentes para a ocorrência de alterações de uso numa cidade pautada por regras rígidas de uso e ocupação do solo e por um planejamento considerado modelo de organização para o país e para o mundo.

A relevância social do presente trabalho está em contribuir com o entendimento sobre as causas e as implicações das alterações de uso de imóveis e, assim, fortalecer práticas que impeçam a apropriação privada de instrumentos urbanísticos, fontes potenciais de receita para programas urbanos com viés coletivo, sobretudo em épocas de orçamentos escassos. Portanto, revelar a prática empírica de aplicação de uma importante ferramenta de intervenção urbana e, dessa forma, contribuir com o planejamento e a gestão das cidades, de modo que se voltem cada vez mais para o “coletivo” e sejam, em contrapartida, menos sujeitos a interesses “individualistas”.

Nesse contexto, a pesquisa persegue alguns objetivos. O objetivo geral é revelar a prática empírica de alterações de uso de imóveis, para concluir se esta se dá

---

<sup>2</sup> Fiscalização urbanística nas Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante e Guará, Assessoria Técnica na Gerência de Normas e Procedimentos Regionais da Secretaria de Coordenação das Administrações Regionais – SUCAR e, atualmente, atua como Consultor Legislativo na área de Desenvolvimento Urbano da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

num contexto de apropriação individualista ou coletiva (social). Para tanto, discute se a aplicação do instrumento está inserida em programas urbanos orientados pelo planejamento e se há apropriação coletiva dos recursos gerados a partir da destinação de usos mais rentáveis aos imóveis. Desse modo, pretende-se contribuir com as análises da aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, norma nacional de diretrizes para a política urbana concebida para fortalecer práticas de planejamento urbano que materializassem o princípio constitucional da função social da propriedade. Os objetivos específicos concentram-se em (1) revelar as dinâmicas (condições institucionais, políticas ou econômicas) que possibilitam a ocorrência de alterações de uso em Brasília, (2) revelar quais são os tipos de alterações de uso, as motivações e interesses que fundamentam cada uma delas, os agentes envolvidos, para, ao final propor uma tipificação.

Assim sendo, na primeira parte do presente trabalho – Referencial Teórico - inicia-se uma discussão acerca do planejamento urbano – O papel do planejamento na configuração das cidades -, desde o pré-urbanismo, passando pelas concepções idealistas do início do século XX, até os dias atuais. Brasília faz parte de um momento especial para o urbanismo, em que teorias concebidas sob o ponto de vista da modernização saíram do plano da abstração e passaram a se concretizar espacialmente. Veremos que o planejamento urbano centrado na figura do Estado e atrelado ao modelo econômico vigente não foi capaz de evitar a segregação de parte da população, a favelização e soluções precárias de moradia, o que resultou no surgimento de movimentos sociais reivindicatórios. A discussão sobre a reforma urbana, os direitos de propriedade, e a função social da cidade e da propriedade resultaram na aprovação do capítulo de política urbana, na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, posteriormente, e na formação de uma nova concepção de planejamento, mais inclusivo e menos elitista. Entretanto, veremos, ainda, que as novas tendências econômicas promoveram também uma modalidade de planejamento voltada para os interesses do mercado e para promoção do marketing urbano e que as ferramentas urbanísticas aprovadas também contaram com a aprovação de setores econômicos, que vislumbraram nelas novas oportunidades.

Ainda na primeira parte – Do espaço determinista à produção social do espaço urbano - discutiremos as teorias sobre a formação espacial, a partir, sobretudo, da proposta de Mark Gottdiener. O crescimento urbano e a mudança na configuração das cidades foram interpretados ao longo do tempo, segundo a lente de várias teorias. A

primeira delas procurava associar a forma urbana, a configuração dos núcleos urbanos com fenômenos biológicos e tecnológicos, de maneira que a configuração que os núcleos urbanos assumiam seria fruto da acomodação social. Para além de uma interpretação determinista, ou superando a explicação segundo a qual a formação dos espaços seria o reflexo de interesses meramente capitalistas, os processos de construção e reconstrução espaciais passam a ser tratados mediante o estudo de condições estruturais e da ação dos agentes sociais, teoria que utilizaremos para as análises que se seguirão.

Em seguida, discutiremos a teoria da renda fundiária, os processos de formação do preço do solo, para compreendermos como o esforço coletivo agrega valor à propriedade urbana. Sobretudo, como condições diferenciais de localização possuem o escopo de favorecer propriedades individuais e, ainda, como os instrumentos urbanísticos são importantes para liberar valorizações às propriedades, provocadas por condições alheias a seu esforço pessoal. Essa discussão mostra-se essencial para que se possa reforçar as bases em que devem ser superadas as concepções individualistas da propriedade em favor de uma concepção voltada para a função social da propriedade, que discutiremos no último tópico dessa primeira parte.

Na segunda parte, serão explicitados, com mais detalhes, os passos metodológicos da proposta de investigação e análise. Sobretudo, será detalhado de que forma se pretende chegar ao resultado da pesquisa, ou seja, concluir se os processos de alteração de uso no Distrito Federal se dão sob a ótica da apropriação individual ou coletiva. Para tanto, serão elencados dois indicadores: a apropriação coletiva de parte dos valores gerados no processo e a inserção em programas urbanos com viés coletivo. São duas condições importantes para que a prática de aplicação do instrumento seja considerada de interesse coletivo, como expressado pelo Estatuto da Cidade<sup>3</sup>.

Na terceira parte, o trabalho se dedica ao relatório de pesquisa, a partir da discussão de condições estruturais de formação sócio-espacial do Distrito Federal, as limitações impostas aos espaços, a rigidez quanto aos usos e o tombamento da cidade como patrimônio cultural. Num primeiro momento, aborda as condições históricas de concepção de Brasília e, na seqüência, procura analisar de que forma as características morfológicas do território do Distrito Federal contribuíram para a seletividade do Plano Piloto e a alta valorização das áreas próximas.

---

<sup>3</sup> Lei n. 10.257/2001, arts. 29 a 31 c/c art. 26. Ver Box 2, p. 119.

Em seguida, são discutidas algumas aplicações práticas do instrumento, onde serão enfatizados os trabalhos relativos à recuperação de centros urbanos, por meio da atribuição de novas apropriações de espaços deteriorados e subutilizados, e as potencialidades do instrumento para geração de mais valias a serem aplicadas no desenvolvimento urbano.

O próximo passo será explicitar e sistematizar os dados que servirão de base para as análises que se seguirão. Os dados em questão são originados de duas fontes distintas: pesquisa de instrumentos legais que alteraram o uso de imóveis no DF entre os anos de 1997-2008 e descrição de alterações de uso que, por seu caráter informal em grande parte, somente foram identificadas a partir de visitas de campo, informações colhidas em periódicos e junto a servidores dos órgãos do governo local.

Logo após, na quarta parte, o trabalho se dedica às análises dos dados coletados e à discussão do papel desempenhado pelos atores sociais envolvidos com a prática. A partir dessas discussões, propõe-se uma definição das alterações de uso, segundo os interesses e atores envolvidos, a partir da qual é possível tipificar as alterações de uso discutidas e estabelece as características e propriedades das mesmas para, finalmente, expor os resultados do trabalho.

No último tópico, serão apresentadas as conclusões do presente trabalho, visando a trazer respostas para a pergunta de pesquisa, bem como serão explicitadas as limitações encontradas e algumas recomendações que emergem desse esforço de análise e interpretação.

## **PARTE I – REFERENCIAL TEÓRICO**

### **1 O papel do planejamento na configuração das cidades**

Neste tópico será realizado um breve relato das influências de teorias e práticas de planejamento na configuração das cidades. A abordagem se inicia pela chamada fase “pré-urbanista” (século XIX), contemporânea aos problemas provocados nas cidades pelo desenvolvimento industrialista, para, em seguida, concentrar as atenções no planejamento praticado no pós-guerra, período em que a vinculação com o Estado teria importância fundamental na produção e configuração das cidades.

Torna-se necessário perpassar, mesmo que de forma sintética, as teorias e práticas de planejamento urbano para que possamos discutir as atuais tendências de planejamento, frutos da crítica ao planejamento praticado pelo Estado sob forte influência modernista: o planejamento de cunho “mercadológico”, denominado estratégico; e o chamado “planejamento politizado”, vinculado aos movimentos sociais reivindicatórios.

Esse último foi definido a partir da inserção de um capítulo específico de política urbano na Constituição Federal e, posteriormente, pela aprovação do Estatuto da Cidade, o qual disciplina parcialmente as condições para que a propriedade urbana cumpra uma função social, de forma a romper com o direito de propriedade individualista, predominante até então.

#### **1.1 Das tentativas de enfrentamento dos problemas urbanos**

Em seu ensaio sobre o urbanismo, Françoise Choay (2007) sintetiza as propostas de planejamento que, desde o século XIX, procuraram dar resposta aos problemas advindos da Revolução Industrial nas cidades. A planificação esteve, desde sua origem, associada a tentativas de organização dos espaços urbanos que passavam pela definição de modelos idealistas e que procuravam submeter a realidade social, cultural e histórica.

Em meados do século XIX e início do século XX se situam os estudos mais ousados, voltados à solução dos problemas encontrados nas cidades. A partir do século XIX, período denominado “pré-urbanista”, surgem as primeiras propostas com o objetivo de dar resposta a problemas originados pelo elevado crescimento populacional

proporcionado pela industrialização em países como Grã-Bretanha, França e Alemanha. A explosão demográfica resultou na transformação das velhas cidades medievais e barrocas, dos meios de produção e transporte e no surgimento de novas funções urbanas e, em consequência, novas estruturas sociais que obrigaram as cidades a se adaptarem. As péssimas condições de higiene, as quais se submetiam os trabalhadores industriais, as condições precárias de habitação e as distâncias entre moradia e local de trabalho são denunciadas por diversos estudiosos. Dois modelos, em especial, procuraram dar respostas à “desordem urbana”, ambos de base utópica<sup>4</sup> (CHOAY, 2007, pp. 5-10).

O modelo **progressista** passa a preconizar a idéia de que ciência e técnica dêem soluções para os problemas oriundos da relação entre o homem e o espaço e entre os homens em si, numa visão orientada para o progresso, para o futuro e sob a premissa de que o homem possui “necessidades, gostos e inclinações inatos”. Essa constatação (características inatas) vai permitir a concepção racional de uma “ordem-tipo”, capaz de ser aplicada a qualquer homem e em qualquer lugar e tempo. A higiene, por exemplo, seria uma dessas características inatas. Por isso o modelo defendia a criação de amplos espaços abertos, marcados pelo verde e por vazios, que favoreceriam o ar e a luz. As funções humanas (a moradia, o lazer, o trabalho, etc.) são separadas em espaços específicos, de maneira a impressionar e satisfazer a visão (estética) e surgem propostas de modelos - os modelos de habitação coletiva, os modelos de oficinas-tipo, etc. Ao preconizar uma visão voltada para o progresso, para o futuro, rompe com todas as “heranças artísticas do passado” e propõe novas formas, tidas como simples e racionais, em substituição ao ornamento das formas tradicionais.

Enquanto conjunto, o modelo progressista representa um padrão esparsos de ocupação, onde predomina o verde e os vazios, o que rompe com padrões de densidade - observada nos centros das cidades industriais e nas cidades tradicionais do ocidente - que favorecem uma atmosfera urbana. Em suma, rompe-se com o conceito anterior de cidade.

O segundo modelo, o **culturalista**, tem como foco não mais o homem no sentido individual, mas o agrupamento humano. Nesse modelo, ao contrário do anterior, o indivíduo é considerado em suas particularidades, em sua originalidade, tendo como referência a cultura e não mais o progresso. Resulta que os espaços são planejados de forma menos determinadas (preconizam a irregularidade e negam o padrão) e mais

---

<sup>4</sup> Idéias transcendentais e projeções de desejos que procuram transformar a realidade histórico-social (K. MANNHEIM, *Idéologie et utopie*, in CHOAY, 2007, p. 7).

espontâneas, em espaços circunscritos, com limites físicos estritos que, como nas cidades medievais, favoreciam uma maior urbanidade. “Enquanto fenômeno cultural, ela deve formar um contraste sem ambigüidade com a natureza, cujo estado mais selvagem tenta-se conservar”. Resulta que as populações fariam parte de núcleos compactos, dispersos e separados pela natureza (CHOAY, 2007, p. 13).

O ponto comum, entre os modelos, é que ambos vislumbram a solução dos problemas existentes na cidade industrial por meio de modelos, de concepções que negam a cidade enquanto processo e a concebem de forma atemporal, utópica.

No início do século XX, novos fatores provocam a superação da fase pré-urbanista: o primeiro deles refere-se ao fato de que a concepção das melhores formas de organização dos núcleos urbanos passa a ser obra de um profissional, o urbanista, e não mais de generalistas (médicos sanitaristas, economistas, políticos, etc.). Em segundo lugar, o “pré-urbanismo” esteve sempre ligado a certas opções políticas, ao contrário do “urbanismo”, marcadamente despolitizado, fato devido principalmente à “evolução da sociedade industrial nos países capitalistas”, que rompeu com as “idéias e propostas do pensamento socialista do século XIX”. Por derradeiro, de simples projetos utópicos, projeções de cidade ideal, os urbanistas passam a materializar suas idéias, a torná-las realidade, mantendo, entretanto, um forte caráter utópico. Resulta que o urbanismo do século XX se reencontra com os dois modelos do século XIX, de forma “modernizada” (CHOAY, 2007, p. 18).

O urbanismo progressista ganharia corpo após o fim da guerra de 1914, a partir da vinculação com o racionalismo<sup>5</sup> e, sobretudo, a partir “do progresso técnico e de certas pesquisas plásticas de vanguarda”, sobretudo o aço e o concreto, os quais permitiram novas tipologias. A partir de 1928, os Congressos Internacionais de Arquitetos Modernistas – CIAM tornam-se o principal divulgador do modelo progressista.

Rapidamente os CIAM deixaram as preocupações com habitação para dedicarem-se ao urbanismo a partir de 1930. Já em 1933, foi divulgada a chamada “Carta de Atenas”<sup>6</sup>, documento que expressa as doutrinas do movimento. A idéia principal é a de modernidade, vista na indústria (padronização, protótipos, produção em

---

<sup>5</sup> O racionalismo se baseia na dedicação a formas puras de construção (sem ornamentação ou decoração dos edifícios) e na exploração de técnicas industriais nas concepções urbanas (CHOAY, 2007, p. 19).

<sup>6</sup> O nome se deve ao fato de que foi produzida a bordo de um navio no mar mediterrâneo, em direção a Atenas, durante o 4º encontro.

série e mecanização) e na arte (na ocasião, o cubismo); o interesse principal manifestava-se na técnica e na estética e não mais nas estruturas sociais e econômicas.

A beleza, a partir de movimentos artísticos como o cubismo<sup>7</sup>, passou a ser vista como algo austero e racional e sua união com as concepções adotadas pela indústria (protótipos: unidades de habitação, unidades de trabalho, unidades de cultura do espírito e do corpo, etc.) resultam na formulação de um homem-tipo, que possui as mesmas necessidades, as mesmas funções, sendo igual, portanto, em todas as culturas. O mesmo plano de cidade é adotado em lugares com características as mais diversas (núcleos urbanos na França, no Japão, nos Estados Unidos, Brasil, etc.), sob o argumento da eficácia e da estética. A estética passa a manifestar-se na importância atribuída à saúde e à higiene, o que resulta na abolição da rua (tida como um “vestígio de barbárie”), no isolamento de prédios (favorecer o sol e o verde) e na “desdensificação” provocada pelas construções ligadas umas às outras, passando a ser projetadas em altura. O verde tem papel fundamental, pelo contato estimulado entre a cidade (cidade-parque ou cidade-jardim) e o campo.

A eficácia manifesta-se na ordem rigorosa dos espaços, onde cada parte possui uma função específica (separação entre zonas de trabalho, de moradia, de locais de lazer, de centros cívicos, etc. e cada uma delas subclassificadas em novas zonas) e a circulação submete-se ao automóvel, em detrimento da rua, abolida por razões de higiene. O modernismo passa, portanto, a rejeitar quaisquer ligações com concepções passadas, o que resulta na remodelagem de velhas cidades, mantendo-se apenas construções tidas como símbolos ou valores museológicos, a partir de valores como a “mecanização, padronização, rigor, geometrismo”, cuja adesão do público é possibilitada por “uma visão de futuro”. Contraditoriamente, cidades projetadas pelos modernistas para abrigar milhões de habitantes desfavorecem “um clima de urbanidade”, devido às propostas de construção de prédios isolados no verde, de “cidades verticais”, arranha-céus, e a negação da rua enquanto espaço de convívio (CHOAY, 2007, pp. 22-25).

---

<sup>7</sup> O Cubismo – 1907-1917 - é um movimento artístico originário da obra de Cézanne, para quem a pintura deveria tratar as formas da natureza como se fossem cones, esferas e cilindros. Os cubistas retratavam todas as partes de um objeto num mesmo plano, como se estivesse aberto e apresentasse todos os seus lados no plano frontal em relação ao espectador, sem compromisso com a aparência real das coisas. O pintor tenta representar os objetos em três dimensões, numa superfície plana, sob formas geométricas, com o predomínio de linhas retas (fonte: portal história da arte: [www.historiadaarte.com.br](http://www.historiadaarte.com.br). Acesso em 16/09/2008).

O zoneamento foi considerado um dos mais importantes instrumentos de planejamento urbano nos Estados Unidos, como nos ensina Marcelo Lopes de Sousa (1996, pp. 252-253), para quem a maior parte do planejamento naquele país foi puramente a aplicação desse instrumento. Após uma “pré-história” (final do século XIX – ordenação de São Francisco de 1867, que proibiu usos em certas partes da cidade) o zoneamento conhece seu apogeu na Europa e nos Estados Unidos, onde foi utilizado largamente para, ao excluir usos, excluir também grupos sociais<sup>8</sup>.

Na quarta edição do CIAM, o instrumento encontra seu ápice, ao ser adotado pelo urbanismo modernista. A separação de funções – trabalhar, morar, circular e recrear – deveria, na visão dos modernistas, ser imposta por razões de higiene (insalubridade nos ambientes urbanos), o que já vinha acontecendo nos EUA e na Europa. A separação **higienista** de usos atendia ao pressuposto de cidades como “organismos doentes” que, portanto, necessitavam de revitalização.

Essa inspiração européia (especialmente a francesa) marcou o nascimento do planejamento urbano no Brasil, preocupado inicialmente com o embelezamento e com a infra-estrutura urbana (circulação e saneamento, em especial). O Plano Pereira Passos<sup>9</sup> (1903) para a cidade do Rio de Janeiro é o exemplo típico dessa prática. A partir dos anos 30 (ascensão da burguesia urbana) a ciência e a técnica passaram a substituir os conceitos de embelezamento e melhoramento (MARICATO, 2007, p. 137-138).

A “nova versão do modelo culturalista”, por sua vez, assemelha-se ainda mais ao modelo “pré-urbanista”, onde o todo (o aglomerado urbano) prevalece sobre as partes (o indivíduo). Opõe-se ao modelo progressista na medida em que defende limites precisos para a cidade, que passaria a ser delimitada por um “cinturão verde”, destinado a impedir a conurbação. Atingidos os limites fixados, funda-se outra *garden-city*, a uma distância que mantenha as características do modelo. O horror por parte de seu idealizador (Ebenezer Howard) com relação à cidade industrial resulta por demonstrar sua fragilidade diante da necessidade de desenvolvimento econômico manifestada pelo

---

<sup>8</sup> Para uma análise mais aprofundada da utilização do zoneamento enquanto instrumento de segregação, ver SOUSA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. RJ: Bertrand Brasil, 2006.

<sup>9</sup> O Prefeito Pereira Passos daria resposta aos problemas no centro do Rio (cortiços, epidemias de febre amarela, abastecimento e escoamento de água e segurança) com uma grande reforma urbanística que, “botou abaixo” casarões e prédios ocupados por uma população pobre, que deram lugar a amplas avenidas e boulevares. O plano, por um lado, melhorou as condições de ventilação, iluminação e espaços de uso coletivo (melhorias urbanísticas e sanitárias) e valorizou sobremaneira o solo; por outro, provocou elevados custos sociais ao expulsar a população para favelas localizadas nos morros. Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>, acesso em 08/11/2008.

modelo industrialista. Outra distinção refere-se ao fato de que, para os culturalistas, cada cidade deve se organizar de modo particular (individualidade), embora deva reagir contra o “isolacionismo”, sobretudo a partir do destaque na rua enquanto órgão fundamental de encontro - ao contrário do modelo progressista, para quem os edifícios eram o foco principal (CHOAY, 2007, pp. 26-28).

Na prática, houve uma forte manifestação do modelo progressista (em número superior ao culturalista), sobretudo no movimento de modernização das cidades, enquanto que o culturalista manifestou-se mais fortemente nas cidades inglesas. O modelo progressista se firmou diante de regimes econômicos e políticos diversos, adquiriu variações em virtude de particularidades locais (na Rússia stalinista, na Alemanha Nazista e ainda nos Estados Unidos, p. ex.). Brasília representou a manifestação do modelo progressista, com variações promovidas por Lucio Costa, como a ocorrência de cinturões verdes e limitação de população, características típicas do modelo culturalista, além da projeção de largas avenidas e espaços institucionais, cujas características remontam ao “planejamento monumental do século XVIII” (CHOAY, 2007, pp. 33-34).

### **1.1.1 Da crítica ao urbanismo progressista**

A partir do desequilíbrio das cidades industriais e da fragilidade dos modelos utópicos e apriorísticos desenvolvidos pelos pré-urbanistas, Patrick Geddes defendia a necessidade de integrar a comunidade, o “homem real” na planificação urbana e não somente o urbanista. Para ele, um projeto de cidade só deixará de ser abstrato se considerar cada um dos setores da realidade, já que a criação de novos aglomerados ou a remodelagem dos existentes pressupõe o conhecimento prévio de cada uma dessas realidades (CHOAY, 2007, p. 39).

O pensamento de Geddes foi desenvolvido por Lewis Mumford, para quem o urbanismo progressista rompia com as tradições culturais, submetia o homem à máquina (planos concebidos para um uso potencial do automóvel), à rigidez dos padrões, etc., o que tornava o modelo “mutilador” e “alienante”. Essas abordagens situam o planejamento urbano num novo patamar, a partir do desenvolvimento de uma gama de estudos sociológicos sobre a cidade e tentativa de ruptura com modelos apriorísticos (CHOAY, 2007, pp. 40-42).

Já para a corrente denominada “higiene mental” a morfologia espacial ressoaria nos comportamentos humanos. A homogeneidade e a estandartização geradas

pelo sistema de zoneamento, por exemplo, refletiriam nos comportamentos na forma de monotonia, tédio e até em problemas psíquicos. Do mesmo modo, a existência de espaços vazios, de amplos espaços verdes inativos seria uma fonte de angústia, o que não ocorreria se esses espaços fossem dotados de atividade e localizados em pontos onde pudessem favorecer a integração e o lazer.

Resulta que esses estudos fortaleceram a concepção de que o habitante não deve ser colocado diante de decisões tomadas, devendo participar da planificação de seus espaços, considerando que o meio construído poderia “agir sobre o psiquismo humano com um poder de agressão ou, pelo contrário, de integração...”. A associação entre planejamento e participação social teve repercussão nos Estados Unidos (remodelamento de cidades), sobretudo a partir das críticas formuladas posteriormente por Jane Jacobs.

A crítica de Jane Jacobs (2007) voltou-se para os efeitos das renovações urbanas modernizadoras das cidades. Para ela, instrumentos como o zoneamento resulta na morte de bairros, que somente possuem vitalidade em horários determinados. A pluralidade de usos, segundo a autora, restabelece a vitalidade, a vida urbana, conferindo o consumo dos espaços em períodos distintos.

Françoise Choay (2007, p. 51), por sua vez, considera a idéia do urbanismo científico, concebida pelos modernistas, um mito, já que por trás de toda proposta de urbanismo encontram-se valores (fé no progresso, aversão às máquinas, ligação com o passado, etc.), que se materializam em modelos e substituem a cidade real por uma idéia de cidade ideal. A ciência (pesquisas demográficas e econômicas) resultaria num limitador do imaginário do planejador, não eliminando decisões arbitrárias, baseadas em concepções ideológicas.

Entretanto, Choay (2007, p. 54) admite que hoje “a complexidade dos mecanismos econômicos, tecnológicos e administrativos exige que o cidadão delegue seus poderes a um corpo de especialistas – ao urbanista, no que diz respeito ao planejamento urbano”. Entretanto, a participação social, em contrapartida ao tecnocratismo, é uma das apostas de uma nova tendência de planejamento urbano, de cunho social.

A vinculação histórica entre Estado e setores econômicos não deixa dúvida sobre a forte influência que os segundos exercem sobre os primeiros. Por melhores que sejam as intenções e os modelos, os técnicos são, em muitos casos, apenas executores de decisões tomadas, por essa razão a crítica social tem ganhado destaque.

### 1.1.2 Da crítica ao planejamento urbano

O apogeu do planejamento regulatório se deu entre o fim da Segunda Guerra e os anos 70, entretanto suas bases seriam construídas a partir da definição do urbanismo como profissão na década de 40 e do fortalecimento de ideais modernistas ao urbanismo. Embora tenha nascido primeiro (anos 20), o ideário do urbanismo modernista é considerado a expressão maior do planejamento regulatório (SOUZA, 2006, pp. 124-125; MARICATO, 2007, p. 126).

Ao longo do período fordista<sup>10</sup>, as cidades dos países centrais capitalistas passaram a distribuir mais oportunidades. O direito à moradia, reivindicado pelos movimentos sociais foi perseguido pelas políticas públicas (meados dos anos 40), que promoveram uma reforma urbana, embasada em alguns eixos, como a reforma fundiária (a propriedade e as rendas fundiárias passaram a ser fortemente reguladas pelo Estado), a extensão da infra-estrutura para produção de moradia em massa e o financiamento subsidiado pelo Estado (MARICATO, 2007, p. 128):

Nos países periféricos, o regime de acumulação fordista manifestou-se de forma incompleta, a partir de uma articulação diferenciada entre as questões econômicas (produção) e de bem-estar social (reprodução). O rompimento com esse modelo, tornou-se mais drástico ainda nesses países, a partir da separação com a lógica de crescimento econômico pautada na incorporação crescente de força de trabalho e aumento do bem-estar social (MONTE-MOR; COSTA, 2006, p. 30).

O planejamento acompanhou a evolução e as transformações do capitalismo, firmando-se no pós-guerra como uma das instâncias a garantir as condições gerais de produção, por meio da manutenção e desenvolvimento da eficiência econômica, de investimentos em infra-estrutura e regulação das atividades privadas, da produção de espaços adequados à reprodução ou, ainda, por meio de distritos industriais, bairros operários, etc.

---

<sup>10</sup> O fordismo é a expressão do chamado regime de acumulação (princípios de organização do trabalho, das técnicas que constituem o modelo industrialização) intensiva., cujas características são: estandardização da produção industrial, produção e consumo de massa, universalização do trabalho assalariado e intervenção do Estado com vistas a regular a demanda. No plano político traduziu-se no estado de bem-estar, na criação e manutenção de condições necessárias à acumulação por parte do Estado (infra-estrutura, p.ex.); no urbanismo, na concentração espacial de atividades e no planejamento estatal (cf. Cidade, 1999).

Brasília nasce como fruto desse período, onde ocorre a expansão de atividades industriais para países periféricos e a necessidade de ampliar o território para permitir novos investimentos e retirar do atraso a região centro-oeste.

Entretanto, da crise posterior sofrida pelo sistema capitalista resultou a crise do planejamento, duplamente questionado, tanto pelos movimentos sociais quanto pelos liberais. O antigo paradigma, marcado pela ideologia do Estado acima dos interesses particulares e voltado para o bem comum se desmorona juntamente com a possibilidade de fundar um estado de bem-estar (MONT-MOR; COSTA, 2006, p. 32).

O planejamento urbano regulatório resultou, portanto, de duas fontes: do modernismo, ganhou a matriz positivista, “a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas”. O Estado, como portador da racionalidade, conduziria o planejamento para que fossem evitadas as disfunções do mercado - desemprego, exclusão, etc. (MARICATO, 2007, p. 126).

A partir da década de 70 inicia-se, então, um período de transformação econômica a nível global que resulta no declínio da prosperidade econômica, ocorrida a partir do pós-guerra. O colapso do planejamento urbano estatal teve como ponto central uma forte estrutura internacional de poder, marcada por gigantescas corporações econômicas (algumas maiores que a economia de muitos países periféricos) que concentram a maior parte dos seus investimentos nas nações mais poderosas do mundo – em especial a tríade formada por Estados Unidos, Japão e Alemanha. Para os chamados neoliberais, a desregulamentação asseguraria liberdade às forças de mercado, o que provocaria um maior equilíbrio da economia. Decorre dessa idéia o afastamento do “intervencionismo, da burocratização, da ineficácia, do autoritarismo...” estatal (MARICATO, 2007, p. 129).

O novo modelo – acumulação flexível – é marcado por uma crescente internacionalização da economia, por inovações tecnológicas que refletem nos processos produtivos e nas relações de trabalho, além do fortalecimento de corporações internacionais e o enfraquecimento de cidades, estados e regiões frente à competição global capitalista. Os serviços e tecnologias ligadas à circulação e à informação são para Castells (in. MONT-MOR; COSTA, 2006, pp. 30-31) os elementos identificadores de uma mudança no modo de produção capitalista (de modo “desenvolvimento industrial”

para modo de “desenvolvimento informacional”), marcado por uma incorporação de conhecimento e informação em todos os processos de produção.

Surgem, como alternativas diante da nova conjuntura econômica e política, duas novas propostas de planejamento.

A primeira, a partir de interesses do setor econômico, protagonizados na forma do **planejamento estratégico**. A agenda, nesse caso, é definida pelos interesses empresariais, mesmo que disfarçado sob o discurso de que “o favorecimento de interesses empresariais, gerando crescimento econômico e melhorando a posição de uma dada cidade em meio à competição interurbana, traz benefícios coletivos como a geração de empregos e a maior circulação de riquezas”. A ênfase passa a ser o embelezamento, a restauração, a revitalização, todas caras ao capital imobiliário (SOUZA, 2006, pp. 137-138). Para Otília Arantes (2007, pp. 23-25), a fórmula para conferir efetividade a esse intento veio dos Estados Unidos, por meio de propostas de “revitalização urbana” e “parcerias entre setor público e iniciativa privada”<sup>11</sup>. As intervenções combinaram pesados investimentos públicos e privados para a promoção de uma forte urbanização comercial, com o objetivo de produzir “locais de sucesso”, ou cidades como “máquinas de fazer riqueza”.

Por outro lado, oriundo dos movimentos sociais reivindicatórios, nasce um planejamento marcado pela horizontalidade entre técnicos e público, pelo rompimento com formas de planejamento autoritárias e tecnicistas (ênfase no saber técnico, nos instrumentos e distanciamento social) e pela definição de instrumentos urbanísticos e princípios jurídicos que consolidam um planejamento mais voltado a políticas redistributivas e menos elitistas (MONT-MOR; COSTA, 2006, pp. 32-33).

## **1.2 Das novas expressões de planejamento e gestão urbanos**

### **1.2.1 O Planejamento estratégico**

O planejamento Estratégico é um modelo de planejamento urbano que procura tomar o espaço deixado pelo tradicional planejamento tecnocrático, regulatório, centralizado na figura do Estado. Para seus idealizadores, a cidade enfrenta desafios

---

<sup>11</sup> Ainda na década de 60, projetos de requalificação urbana foram empregados em Baltimore, considerados um grande sucesso, porém sem reflexos sobre a redução da pobreza e da segregação.

similares aos de grandes corporações, por essa razão deve ser encarada como empresa e gerida segundo estratégias empresariais (VAINER, 2007, p. 75-76).

Para Castells (in VAINER, 2007, p. 76), a complexidade das relações econômicas internacionais (globalização) exige que as cidades passem a adotar “metodologia coerente e adaptativa”. A “cidade negócio” está ancorada na “mercadoria cidade” e, do mesmo modo, no solo, o que explicita a contradição entre o **valor de uso**, ou o que os lugares representam para os seus habitantes, e o **valor de troca**, o que os lugares representam para aqueles interessados em extrair benefícios econômicos. Embora as cidades modernas estivessem associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, o fato novo é que agora a própria cidade passa a ser considerada uma mercadoria e, como tal, gerida e consumida. A forma da cidade passa a ser conformada pelas diferentes configurações do conflito entre valor de uso e valor de troca (ARANTES, 2007, p. 26).

Entretanto, a nova lógica de planejamento altera as prioridades: se antes o planejamento se lançava a questões como crescimento desordenado, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, etc, agora a problemática principal é a competição entre cidades para atrair investimentos internacionais (VAINER, 2007, p. 76-79).

A cidade torna-se uma mercadoria a ser vendida num mercado onde há a concorrência brutal de outras cidades que, do mesmo modo procuram criar vantagens diferenciais para o capital. Nesse sentido, o marketing urbano é uma ferramenta indispensável ao planejamento e à gestão das cidades, na divulgação das vantagens comparativas e também na ocultação das desvantagens. Entretanto, essa venda reduz-se aos atributos valorizados pelo capital transnacional, como “parques industriais, espaços para convenções e feiras, assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança, etc.” (VAINER, 2007, pp. 78-79).

Há uma convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno da idéia de que as cidades, para se tornarem competitivas na “Idade da Informação”, devem ter um “Plano Estratégico”, capaz de torná-las competitivas diante dos desafios impostos pela globalização. Qualquer oportunidade de renovação urbana que signifique vantagem comparativa em relação às demais cidades é bem-vinda.

O planejamento fundado no urbanismo modernista concebia a cidade como protótipo de uma empresa privada, entretanto a ênfase era na empresa taylorista: racionalidade, funcionalidade, regularidade, produtos estandardizados, como numa linha

de produção industrial. Para o planejamento estratégico, no entanto, a inspiração empresarial é centralizada na gestão e nos negócios e não mais nas unidades de produção. Administrar as cidades como empresa significa pensar como agente econômico, que encontra no mercado “a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 2007, pp. 85-86). Quando se fala em “fazer cidades” usa-se cada vez menos expressões como “racionalidade”, “funcionalidade” e “zoneamento” e cada vez mais expressões como “requalificação”. A máquina de morar/trabalhar/circular, etc. moderna não mais se prestava a atender as necessidades da nova fase de reestruturação capitalista e, portanto é substituída pela máquina de produzir renda (ARANTES, 2007, P. 52).

Para assegurar que a gestão da cidade-empresa seja eficiente ela deve ser gerida por aqueles que possuem conhecimento empresarial, de forma que alcance os resultados econômicos desejados (produtividade e competitividade). A parceria público-privada e a constituição de agências públicas com participação privada inserem-se no contexto para assegurar a gestão dos planos e execução das políticas por parte dos setores econômicos, sem intermediários, o que significa o afastamento das instâncias de participação e a “transferência de recursos - financeiros, fundiários e políticos – para grupos privados”. A cidade já não é pensada em termos políticos (polis) e democráticos e sim em termos de gestão e resultados econômicos (VAINER, 2007, pp. 87-90).

A orientação dos investimentos públicos, nessa ótica, move-se pela valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias, sobretudo na realização de obras viárias, que potencialmente geram valorizações e criam as condições favoráveis aos investimentos. São, portanto, obras mais imobiliárias que propriamente dito viárias, conforme ressalta Cândido Malta Campos Filho (*apud* MARICATO, 2007, p. 58), já que o traçado, muitas vezes, não se prende à eficiência do sistema de transporte e sim a abrir novas possibilidades ao capital imobiliário.

Entretanto, é possível pensar em um planejamento estratégico que possa ser ao mesmo tempo persuasivo e atraente para o capital e que não omita as mazelas e os conflitos sociais presentes nas cidades?

Para Marcelo Lopes de Sousa (2006, p. 304), sob o ponto de vista empresarial, a não ocultação dos problemas sociais das cidades pode causar melhor impressão que tentar escondê-los de forma dissimulada. O marketing urbano, desse modo, se concentraria nos esforços das cidades em reduzir seus problemas (favelas, trânsito, violência, etc.) e ressaltaria “os resultados alcançados na busca de um

desenvolvimento sócio-espacial autêntico”. Alcançado um maior patamar de desenvolvimento social, certamente a cidade tornar-se-á mais atrativa a turistas e investidores, sem que fosse necessário ser excessivamente generosa (subsidiar a presença de investidores com impostos e terrenos, p.ex.) com o capital ou vender uma imagem que de fato não possui.

### 1.2.2 Do ideário da reforma urbana ao planejamento politizado

O ideário da reforma urbana significou a apropriação do planejamento e da gestão pelo pensamento crítico. Fala-se da **reforma urbana** enquanto movimento social reivindicatório, que remonta a década de 60, fruto do acirramento dos problemas e conflitos urbanos a partir da urbanização do Brasil, que passou a abrigar dois terços da população em cidades na década de 80 (na década de 50 eram apenas um terço). A expressão foi largamente utilizada até a década de 80 para caracterizar intervenções sanitárias de ordem estatal, como a Reforma Pereira Passos e a remoção de favelas. A apropriação social da expressão “reforma urbana” teve como referência um Projeto de Lei de Reforma Urbana elaborado no Governo João Goulart (1961-1964) e o encontro de Arquitetos no Hotel Quitandinha (Petrópolis/RJ) em 1963 (SOUZA, 2006, pp. 155-157).

As reivindicações populares, entretanto, viram-se enfraquecidas com o golpe militar de 1964, especialmente após a decretação do AI-5, em 1968. A iminência de aprovação de uma nova Constituição fez recrudescer os movimentos pró-reforma urbana, inclusive a partir da incorporação de novas questões além da moradia, tradicionalmente o foco principal da reforma. Nos anos 80, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi sendo reforçado por entidades de classe, movimentos sociais, organização de bairros, etc. até conseguir reunir assinaturas necessárias à apresentação de uma emenda popular à Constituição Federal, que foi recebida pelo Congresso e minimamente incorporada ao texto: “foram suprimidas as proposições referentes aos transportes coletivos e serviços públicos...”, restando o capítulo de política urbana, materializado pelos artigos 182 e 183 da Carta Magna e a transferência do preenchimento do conteúdo da função social da propriedade para os planos diretores (SOUZA, 2006, pp. 157-161).

O MNRU manteve-se ativo na busca de uma agenda política que contemplasse a reforma urbana, entretanto centrou suas atenções em propostas

legislativas. Para Erminia Maricato (2007, p. 143) foi um equívoco, considerando a exclusão social urbana, marcado pelo fato de que grande parte da população está fora do mercado, não se deve a ausência de leis ou de novos instrumentos urbanísticos de controle imobiliário.

Uma versão “progressista” da reforma urbana tomou corpo, a partir da incorporação de novos valores, como a redução da injustiça social e democratização do planejamento e da gestão urbanos, além da coibição da especulação imobiliária. Desse modo, o ideário da reforma urbana passou a diferenciar-se tanto das reformas urbanas higienistas e segregatórias do início do século, quanto do planejamento regulatório e do planejamento estratégico. Não se trata de intervenções preocupadas com a finalidade, a estética, a ordem e sim com a justiça social, a partir de programas específicos voltados para correção dos desequilíbrios de oportunidades nas cidades (SOUZA, 2006, p. 158).

O ideário da reforma urbana resultou, portanto, numa nova modalidade de planos de ordenamento, diferentes daqueles elaborados no contexto do planejamento regulatório (sob influência do urbanismo modernista). A defesa de um modelo ideal de cidade, a busca de padrões tidos como os mais convenientes de organização dos espaços físicos (foco “no que falta” e não “no que existe de fato”), investimentos públicos (transportes, saneamento, equipamentos, etc.) e ênfase na legislação de uso e ocupação do solo, sobretudo o zoneamento, marcaram profundamente esses planos, disseminados a partir da década de 70. Trata-se de um modelo baseado na visão tecnocrática de planejamento, portanto, sem incluir a dimensão do conflito social e da diversidade, típicos das cidades. Em contrapartida, o planejamento politizado concebe a cidade como produto de múltiplos agentes, coordenados em virtude de um pacto, que corresponda aos interesses da sociedade como um todo. Para tanto, define estratégias e objetivos que se desdobram em instrumentos concretos de intervenção e financiamento da cidade, sobretudo novos planos diretores concebidos nessa ótica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, pp. 38-39).

Entretanto, não se sabe, ainda, o quão progressistas podem ser esses novos planos diretores quanto à incorporação e materialização efetiva do ideário da reforma urbana. A avaliação de José Roberto Bassul<sup>12</sup> acerca do processo legislativo de aprovação do Estatuto da Cidade (votação unânime pela aprovação), cujas diretrizes

---

<sup>12</sup> Para uma avaliação do processo legislativo e do jogo de forças políticas envolvidas na aprovação do Estatuto da Cidade, consultar BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

embasam a elaboração dos novos planos diretores, demonstra que o documento não agradou apenas aos movimentos sociais, mas, ainda, ao setor imobiliário que viu nele a manutenção de interesses econômicos, sobretudo do capital incorporador.

Das abordagens voltadas ao enfrentamento dos problemas urbanos, resulta a conclusão de que o planejamento pode servir a objetivos diversos, a depender da forma como é praticado. Instrumentos urbanísticos como o zoneamento, que, durante muito tempo foi identificado como uma arma utilizada pelo planejamento para materializar interesses econômicos e de classes, hoje, sob a ótica do planejamento politizado, é utilizado para assegurar espaços na cidade para moradia de interesse social, o chamado “zoneamento inclusivo” (SOUZA, 2006, pp. 217-218).

Enfim, o planejamento fundado na participação social surge como proposta de enfrentamento das desigualdades sócio-espaciais, da segregação e da informalidade urbana. Se antes “zoneamento”, “ordem”, “racionalidade”, “harmonia” foram as expressões de destaque, agora a “orientação social dos investimentos públicos”, o “combate à especulação imobiliária”, a “justa distribuição de benefícios e ônus”, dentre outras expressões, passam a ocupar posição central no debate de uma concepção de planejamento surgido no seio dos movimentos sociais.

#### **1.2.2.1 Do individualismo à função social**

O princípio da função social da propriedade urbana, juntamente com as funções sociais da cidade, são os norteadores de todo o conjunto de diretrizes e instrumentos de política urbana concebidos pelo planejamento politizado. A partir do princípio da função social, a concepção dos planos e a aplicação dos instrumentos de intervenção urbana têm por objetivo assegurar que a propriedade atenda não somente aos interesses do proprietário, mas, ainda, aos interesses sociais. As funções sociais da cidade se desenvolvem de forma plena a partir da redução de desigualdades, promoção de justiça social e melhoria da qualidade de vida, sobretudo a partir do direcionamento dos recursos e riquezas produzidas na cidade para combater a exclusão social (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 45).

Trata-se de um conceito que vem acompanhando as mudanças político-econômicas que influenciaram o desenvolvimento de formas alternativas de planejamento, após a superação do planejamento vinculado à forte intervenção do Estado. Presente nas Cartas Constitucionais desde 1934, somente após o

recrudescimento dos movimentos sociais vinculados à reforma urbana, o princípio da função social da propriedade urbana ganhou contornos mais concretos. De um conceito de propriedade quase intocável (uso e disposição conforme o arbítrio do proprietário), o direito de propriedade passou a se submeter a uma função social.

#### **1.2.2.1.1 Direito de propriedade e função social da propriedade urbana**

O direito de propriedade foi tradicionalmente concebido como uma relação entre o possuidor e a coisa, de caráter natural, absoluto e imprescritível. A Constituição Federal, entretanto, ao mesmo tempo em que reafirmou o direito à propriedade privada relativizou seu significado por meio da obrigação de cumprimento de uma função social, função essa que interfere com a própria estrutura do direito de propriedade (SILVA, 2006, pp. 72-75).

Segundo Liana Portilho Mattos (2006, pp. 37-39), para que a propriedade urbana cumpra sua função social, é necessário que os direitos individuais caminhem junto com os coletivos, sem sobrepor-se a eles. O princípio da função social condiciona a propriedade de forma estrutural, atingindo não somente o exercício quanto o próprio domínio. Como se trata de um princípio estabelecido por meio da Constituição Federal, tem natureza de norma, natureza impositiva, superior e hegemônica em relação às demais normas do ordenamento jurídico que tratam da propriedade.

Para Edésio Fernandes (1998, p. 3-14), o tema principal, que deve ser enfrentado, é o de se discutir os direitos de propriedade urbana, especialmente no que tange às possibilidades de intervenção por parte do Estado no domínio da propriedade privada imobiliária, considerando que toda legislação urbanística tem por obrigação legal materializar o princípio da função social da propriedade. A abordagem individualista da propriedade<sup>13</sup> foi superada pela Constituição Federal de 1988, que distribuiu competências urbanísticas para os municípios e definiu o princípio da função social da propriedade urbana como o fator fundamental para o estabelecimento dos

---

<sup>13</sup> Para Edésio Fernandes, a abordagem individualista da propriedade, na forma do Código Civil de 1916 (revogado pela Lei n. 10.406, de 2002 - Novo Código Civil), está pautada numa visão de cidade enquanto conjunto de propriedades individuais e algumas áreas públicas, em que as relações entre os indivíduos são o foco do Direito e as limitações ao pleno exercício dos direitos de propriedade imobiliária são definidos meramente pelas limitações administrativas, principalmente em virtude das relações de vizinhança, o que caracterizava uma condução do processo de urbanização na ótica dos interesses privados (FERNANDES, 1998, p. 3-14).

direitos de propriedade e para o norteamento das ações do Estado e da sociedade na adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano.

Se a função social inviabiliza a utilização da propriedade para fins exclusivamente individualistas<sup>14</sup>, decorre que a valorização gerada pela imposição de novos regramentos urbanísticos deve ser partilhada com a coletividade, não se admitindo que o proprietário use, goze e disponha da propriedade segundo interesses meramente pessoais.

#### **1.2.2.1.2 A Função Social da cidade**

A Constituição Federal ampliou o conceito de função social para incorporá-lo à própria cidade e não somente à propriedade. O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) disciplinou o conceito, voltado ao desenvolvimento social das cidades e à redução das desigualdades, por meio da persecução de diretrizes, tais como: garantia do direito a cidades sustentáveis, ou a compatibilização do desenvolvimento urbano com o direito ao meio ambiente - direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações –; a ordenação do controle do uso do solo - de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a proximidade de usos incompatíveis, etc. -; promoção da justa distribuição entre benefícios e malefícios do processo de urbanização, recuperação dos investimentos públicos que agreguem valor à propriedade privada e a redução da especulação imobiliária, dentre outros (artigo 2º).

O planejamento urbano, nessa concepção, passa a perseguir objetivos sociais, a buscar a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida urbana, a partir da construção de uma ética urbana, pautada em novos paradigmas de planejamento e gestão.

---

<sup>14</sup> Retenção de terrenos a espera de valorização futura, manipulação especulativa de instrumentos urbanísticos - uso e ocupação do solo - a fim de dinamizar o uso da propriedade ou apropriação unilateral da valorização gerada por investimentos suportados por toda a coletividade.

## **2 Do espaço determinista à produção social do espaço urbano**

As análises urbanas de cunho sociológico, geográfico e econômico foram influenciadas por teorias que procuraram explicar a forma espacial em processos de crescimento urbano e as razões que motivavam tais transformações espaciais. Nesse segundo tópico, faremos um breve estudo dessas teorias, a fim de embasarmos as análises que se seguirão na parte final do trabalho.

Desde concepções baseadas no “caráter de inevitabilidade” do crescimento urbano, associadas a mecanismos deterministas biológicos ou tecnológicos, passando por tendências que vincularam o crescimento urbano e a forma espacial resultante a uma conspiração do capitalismo, foram diversas as tentativas de entender esse importante processo.

Da ecologia urbana, que entendia a forma da cidade a partir da competição espacial e da acomodação social, fruto de processos inevitáveis de crescimento e forma, o espaço urbano passou a ser visto pela economia política como o “palco” em que as relações sócio-econômicas aconteciam. Desse modo, numa perspectiva que buscava não somente entender o processo, como promover intervenções na realidade para mudá-la, considerando que nas cidades se materializavam profundas desigualdades sócio-espaciais.

Ao analisar os padrões de reestruturação do espaço e de desconcentração urbana, Mark Gottdiener propõe um novo paradigma, que colhe contribuições das análises anteriores ao mesmo tempo em que faz a sua crítica. Para ele, a formação do espaço é um processo derivado não somente de condições econômicas, mas ainda de pressupostos políticos e ideológicos, portanto um processo social.

Trata-se de uma abordagem que contempla as análises anteriores, porém procura integrar não somente aspectos econômicos, tendentes a homogeneizar os espaços. Integra, ainda, fatores locais que promovem características pessoais aos espaços, o que parece coadunar-se com a análise de fenômenos que ocorrem em uma cidade como Brasília, marcada por características próprias.

### **2.1 A Ecologia Urbana**

A escola denominada “Ecologia Urbana” procurava vincular a organização social à disposição espacial. A forma do meio ambiente construído seria uma

“manifestação física de processos de organização social” e a disposição dos assentamentos urbanos sintetizaria a acomodação da organização social ao meio ambiente físico (cidades como órgãos do organismo social). Essa analogia biológica, desenvolvida a partir dos estudos da denominada Escola de Chicago<sup>15</sup>, passou a nutrir estudos econômicos, geográficos e sociológicos sobre o espaço (GOTTDIENER, 1997, pp.35-37).

A ecologia urbana girou em torno de duas fases, anterior e posterior à Segunda Guerra Mundial.

Na fase pré-Segunda Guerra, os pensadores entendiam que a cidade crescia em torno de um núcleo central, que concentraria todos os elementos de diferenciação de funções metropolitanas. A descentralização e o conseqüente desenvolvimento das áreas contíguas ocorreriam por um processo de desdobramento de zonas funcionais, que passariam a circundar o núcleo central. O crescimento seria uma resposta à necessidade de expansão e ao crescimento populacional, para fora e por meio da sucessão/invasão de áreas periféricas. Esse crescimento demográfico, aliado à possibilidade de locomoção proporcionada pela introdução do automóvel, levaria a uma maior competição econômica e funcional, por conseguinte, competição por espaço. Como resultado, surge uma organização social mais complexa com a conseqüente expansão da área da metrópole.

O quadro final desse processo seria representado por um “centro industrial, comercial, administrativo especializado” (funções de nível mais elevado), que seria circundado por uma zona de transição, e, a seguir, por uma zona externa com funções residenciais especializadas e centros locais de atividade econômica (GOTTDIENER, 1997, pp. 236, 237).

Para a primeira Escola de Chicago, desse modo, o espaço era o resultado da competição econômica e da seleção funcional. Por meio de um processo biológico de “invasão”, “competição”, “sucessão” e “acomodação”, as populações disputavam as melhores localizações, a partir de uma divisão econômica do trabalho. Essa teoria passou, desse modo, a explicar as formas de localização de grupos étnicos diferentes ou

---

<sup>15</sup> Corrente de pensamento sociológico desenvolvido na Universidade de Chicago/EUA, que promoveu uma das primeiras contribuições aos estudos dos centros urbanos e do crescimento metropolitano ao defenderem “um claro entendimento de que a pesquisa concreta da cidade revelaria a ação organizada de princípios formais de comportamento humano”. Os padrões espaciais deveriam ser explicados pela “natureza humana”. Seus principais teóricos foram Robert E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick D Mackenzie (primeira escola) e Amos Hawley (segunda).

de funções econômicas distintas, como se movimentavam na cidade e (re) produziam seus espaços.

O centro da cidade, como resultado de sua posição geográfica, dominava a competição desencadeada em torno dele. O aumento de população provocaria uma divisão do trabalho mais especializada e uma nova competição, resultando em descentralização (uma analogia para o ciclo “invasão-sucessão” da Biologia). As funções perdedoras no centro dispersavam-se para a periferia e assim a cidade crescia de dentro para fora, onde o centro concentraria os preços mais competitivos e estaria circundado por **anéis concêntricos** (GOTTDIENER, 1997, pp. 40, 41).

Embora houvesse diferenciação funcional, as partes gozavam de integração e ajuste. A atuação impessoal do mercado, segundo a teoria, classificaria os indivíduos por localização, de acordo com suas preferências e também por sua capacidade de pagarem pelas melhores localizações. Se as periferias das cidades crescem por competição espacial seria justo pensar que o centro também cresceria, a partir da incorporação de usos mais dinâmicos e intensos da terra, o que provocaria a reestruturação dos espaços centrais das cidades. Desse modo, a produção dos espaços aconteceria sem conflitos, de forma espontânea.

Uma importante crítica, entretanto, veio da própria Escola de Chicago, no pós-guerra. Novas propostas passaram a defender que a diferenciação sócio-espacial e a mudança na forma urbana derivariam de dois fatores: do crescimento populacional e do desenvolvimento de tecnologias de transporte e comunicação. O transporte e as comunicações explicariam a desconcentração populacional, ao facilitarem a comunicação e os deslocamentos (GOTTDIENER, 1997, p. 49).

A descentralização industrial, nesse contexto, estaria ligada a mudanças tecnológicas que influenciariam a tal modo o processo de produção industrial que facilitariam a localização de atividades para fora dos lugares centrais. Estes funcionam como base econômica e no entorno deles se aglomerariam as demais atividades urbanas.

Fundamentados no papel desempenhado pelo centro, surgiram modelos econômicos que associavam as decisões por localização residencial e comercial ao custo de transporte, em que os tomadores de decisão deveriam optar por preços mais elevados da terra no centro da cidade ou custos elevados de transporte na periferia (GOTTDIENER, 1997, pp. 52 e 59).

Vemos, desse modo, que a segunda fase da ecologia urbana deteve-se sobre a argumentação de que a sociedade cresceu e se tornou complexa, assumindo uma

forma urbana peculiar, motivada por inovações tecnológicas – transporte e comunicação. Essa tecnologia permitiu que a sociedade migrasse e se integrasse em áreas espalhadas, distantes e cada vez maiores, porém coordenadas com seu núcleo central. Desse modo, a desconcentração passou a acontecer por meio de ferrovias, depois foi facilitada pelas rodovias, considerando que o automóvel permitiu que a habitação se separasse dos locais de trabalho e de compras, o que levou a cidade a um grande diferencial espacial em termos de funções econômicas e culturais. Esse fato provocou segregação sócio-espacial entre aqueles que permaneceram mais próximos ao centro e aqueles que se deslocaram para os subúrbios (GOTTDIENER, 1997, pp. 238 e 239).

As conclusões dos pesquisadores da “ecologia urbana”, portanto, permaneciam vinculados a fatores deterministas, sem vinculação direta com fatores estruturais, com a economia ou com a ação de agentes interessados na dinâmica urbana, muito embora as explicações já passassem a incorporar fatores tecnológicos na análise em superação à competição biológica por espaço.

A partir da segunda guerra, houve uma mudança no perfil social das famílias que ocuparam o centro das cidades. Segundo a análise convencional, esse fato se deu em virtude de características da demanda, ou seja, do “exercício da preferência” exercido pelas famílias que resolveram migrar-se para os subúrbios. Portanto, essa tese não discutia as pressões sofridas por populações que se deslocaram espacialmente, motivadas por políticas de governo, reestruturações espaciais promovidas pelo setor produtivo, realocação de empregos, valorização imobiliária, etc. (GOTTDIENER, 1997, p. 240).

Tratar os padrões espaciais (dispersão) como produto das decisões dos proprietários sobre localização impõe a idéia de que as transformações sócio-espaciais experimentadas pelas cidades são naturais, ou seja, uma representação material de preferências sociais.

A explicação para o esvaziamento de áreas centrais, segundo os ecologistas, se centraria, do mesmo modo, na perda de atratividade e no surgimento de deseconomias de aglomeração que as tornaram menos atrativas para consumidores e produtores em comparação às áreas suburbanas em desenvolvimento.

Portanto, para ambas as fases da corrente de pensamento denominadas de ecologia urbana, o modelo de crescimento experimentado (pautado por desigualdades

sócio-espaciais) seria inevitável e até natural, de maneira que intervenções corretivas não seriam bem vindas.

Os estudos ecológicos pautaram-se na distribuição espacial, sobretudo na descrição das diferenciações espaciais. Por outro lado, não explicavam como padrões sócio-espaciais marcados pela desigualdade eram produzidos por forças sistêmicas na sociedade, ou seja, a relação entre a produção de injustiças sociais e suas manifestações espaciais (GOTTDIENER, 1997, p. 23).

Para os ecologistas, ainda, a cidade monocêntrica é sucedida pelo espaço policêntrico em virtude de terem as cidades antigas se tornado ultrapassadas do ponto de vista tecnológico, o que resultou na perda de importância para os investimentos. Desse modo, uma forma espacial substitui a outra e se sucedem seguindo uma analogia com a biologia darwiniana. O “darwinismo social”, resultado da associação de análises sócio-espaciais com mecanismos biológicos, resultou por afastar da interpretação as forças sociais que contribuem para a produção e reprodução do espaço - a divisão do trabalho, a acumulação de riqueza, a atuação do mercado imobiliário e do planejamento urbano estatal, etc. (GOTTDIENER, 1997, pp. 238 e 266).

Se para a ecologia urbana, a desconcentração<sup>16</sup> e as transformações intra-urbanas ocorreriam em virtude de inovações nos meios de transporte e comunicação (determinismo tecnológico), a economia política marxista centra sua análise no modo de produção capitalista, no conflito e na apropriação da mais-valia para superar a “ideologia ecológica”. Para os marxistas, o crescimento urbano pode ser explicado pela necessidade de expansão capitalista e sua conseqüente busca de acumulação de capital, não sendo admissível, desse modo, o caráter de inevitabilidade dos padrões espaciais desiguais, derivado da análise anterior.

## **2.2 A Economia Política Marxista**

Os economistas políticos marxistas, por sua vez, passaram a analisar o desenvolvimento das cidades no contexto de uma sociedade capitalista, ao incorporarem o processo de acumulação de capital e sua relação com a produção espacial. A cidade para eles é vista como uma aglomeração que maximiza a riqueza por meio da concentração de capital e força de trabalho, resultando em mudanças sócio-espaciais, ou injustiças sociais espacialmente distribuídas.

---

<sup>16</sup> Em linhas gerais, o aumento de população e o aumento de densidade de atividades sociais em áreas localizadas fora dos centros urbanos (GOTTDIENER, 1997, p. 19).

As primeiras contribuições trataram de classificar distintamente toda a classe capitalista, de modo que seriam capazes de atuar uniformemente em defesa de seus interesses e contra a classe trabalhadora. As mudanças na forma urbana e a segregação seriam resultados dessa equação, da luta entre patrões e empregados, tendo como foco a expropriação da mais-valia produzida socialmente, portanto, o espaço seria o palco onde aconteciam os conflitos sociais.

As decisões por localização também implicariam considerações sobre a força de trabalho. As atividades se localizariam predominantemente onde a oferta de mão-de-obra se ajustasse melhor a suas necessidades e, preferencialmente longe das agitações coletivas, o que traria reflexos diretos sobre a organização espacial.

A análise espacial de David Harvey (apud GOTTDIENER, 1997, p. 95), trata a forma urbana a partir de dois importantes fatores: “acumulação de capital” e “luta de classes”. Assim, o papel funcional da cidade é a acumulação de capital, um ambiente construído que surge da extração e concentração de mais-valia. A cidade seria produzida a partir das “possibilidades econômicas, tecnológicas e institucionais que regem a disposição da mais-valia concentrada dentro dela”.

Portanto, o autor propõe a explicação da forma urbana por meio de um processo de acumulação de capital e seu reflexo dialético sobre o espaço, onde a acumulação se manifesta e é afetada pelo desenvolvimento deste.

Desse modo, o trabalho usa o ambiente construído tanto para o consumo como para sua própria reprodução. Esse ambiente é transformado pelos que se apropriam de renda e lucros e que agem a partir da mediação do Estado, o qual atua de maneira fundamental para a sobrevivência do capitalismo e para a redução dos conflitos<sup>17</sup>.

Desse modo, a cidade passaria de lugar criado para estimular a concentração e a apropriação de mais-valia, possibilitada pela produção industrial, para local de estímulo ao consumo e manutenção de alta demanda, o que permitiria o pleno funcionamento do sistema capitalista (cidade como sítio de circulação de capital).

Harvey defende, assim como Lefebvre<sup>18</sup>, que a competição desencadeada por investidores capitalistas promove superacumulação financeira, o que resultaria na

---

<sup>17</sup> Nesse contexto, administra o consumo coletivo, de modo a evitar a depressão econômica e assegurar a propriedade particular da casa própria, para dividir os trabalhadores entre aqueles que a possuem e os que não a possuem (GOTTDIENER, 1997, pp. 98 e 99).

<sup>18</sup> Ver item 2.3.2, p. 35, “A estrutura capitalista e a (re) produção do espaço”, onde a teoria dos ciclos de acumulação de capital é desenvolvida.

necessidade de criação de novas oportunidades de investimentos. A solução encontrada seria o desvio dos fluxos de investimentos do “circuito primário” (produção de bens em troca de lucro) para o “circuito secundário” (ambiente construído, produção de ativo fixo ou bens de consumo). Isso seria possível por meio da existência de uma rede financeira e pelo livre funcionamento do mercado, além do suporte do Estado, sobretudo no que tange a subsídios e isenções “pró-desenvolvimento”. Portanto, a conexão entre ambiente construído e acumulação de capital se daria, modernamente, pela articulação entre capital financeiro e Estado (GOTTDIENER, 1997, pp. 102 e 103).

A decadência de imóveis urbanos centrais, desse modo, se vincula intrinsecamente à superacumulação de investimentos no circuito secundário, considerando que esses investimentos alcançariam um limite, a partir do qual deixariam de gerar lucro. O valor de troca dos imóveis passa a ser depreciado, a fim de possibilitar novos investimentos no ambiente construído por meio da substituição do “velho ambiente”. Desse modo, os ciclos de investimento de capital no espaço, ao provocarem desenvolvimento espacial desigual e desvalorização do ambiente construído, são importantes para o capital. Renovam as possibilidades de investimentos, ao mesmo tempo em que provocam uma desvalorização do capital fixo, de maneira que para cada área de investimento há uma área de transição. Portanto, para Harvey, a desigualdade espacial é produzida por necessidades funcionais do capitalismo, ao desvalorizar seus investimentos passados e criar novas oportunidades de investimento. Para Gottdiener, entretanto, Harvey não ultrapassa a noção mais tradicional, que vislumbra o Estado como um mero agente a serviço do capital, onde os interesses capitalistas, atuando de maneira uniforme, dominariam uma classe trabalhadora, que também agiria de maneira uniforme e, em consequência, seu espaço. Gottdiener acredita que o Estado persegue também objetivos políticos, nem sempre voltados aos interesses do mercado, e que possui certa liberdade de ação, constituindo-se, ele próprio, num agente produtor de espaço.

Para Manuel Castells (apud GOTTDIENER, 1997, pp. 124, 141 e 143), por outro lado, o urbano é “uma unidade espacial de reprodução da força de trabalho” e os problemas urbanos estão ligados aos processos de consumo coletivo. Os problemas ditos urbanos, nessa perspectiva, estão vinculados diretamente ao consumo coletivo. Nessa afirmação, se baseia a sua teoria de produção do espaço, que pretende mais

explicar a maneira pela qual problemas urbanos são produzidos que, propriamente dito, explicar a maneira como se produz espaço.

Castells admite que a cidade é produto do Estado interventor e da economia. A intervenção do Estado, diferentemente de Harvey, se faria necessário na medida em que o desenvolvimento do capitalismo promove desigualdades, somente corrigidas por meio dessa intervenção, na forma de bens de consumo coletivo. Esses bens não promovem lucro, de forma que o capital não poderia satisfazer demandas sociais, sendo necessária a atuação do Estado para a produção, distribuição e administração desses bens e serviços coletivos, além da organização dos espaços que os contenham.

Desse modo, a responsabilidade do Estado na promoção do consumo coletivo é fazer com que preocupações sociais e ambientais se tornem políticas e, assim, temas como habitação, transporte, poluição, etc., passam a ser questões sujeitas à condução do Estado. Modernamente, por outro lado, sabemos que o mercado também promove bens de consumo coletivo, por meio de formas alternativas de assegurar lucro, como ocorre nas privatizações, nas parcerias e na oferta de serviços.

A intervenção do Estado, ainda, possui dois efeitos diretos, segundo Castells. Em primeiro lugar, os custos da atividade estatal, que promovem a reprodução da força de trabalho, são transferidos para a sociedade como um todo. Além disso, os investimentos do Estado impedem a queda na taxa de lucro, ao estimular a produção.

O planejamento urbano estatal, nesse contexto, representaria os esforços do Estado para amenizar problemas ambientais trazidos à vida do trabalhador pelo desenvolvimento econômico e, desse modo, reduzir os conflitos de classe. Além disso, teria o papel de liberar terra para investimentos mais lucrativos (reestruturações de espaços decadentes e novos empreendimentos) e seduzir a classe trabalhadora com a crença de que a intervenção estatal representa os interesses sociais.

Henry Lefebvre (apud GOTTDIENER, 1997, pp. 127 a 135), por outro lado, entende que o espaço não pode ser reduzido ao espaço da produção, do consumo e da troca, como entende a economia política tradicional. Esta reconhece apenas a importância da terra, ao lado do capital e do trabalho, como meio de produção, desconsiderando, portanto, o espaço produzido pelas forças produtivas da sociedade. Nessa perspectiva, a cidade não pode ser vislumbrada como a mera soma dos locais de produção e consumo, sendo fundamental sua importância como força de produção, considerando, para tanto, o fato de que a posse do espaço gera poder econômico, já que

pode ser preenchido por atividades produtivas. Mais ainda, o espaço reproduz relações sociais que reforçam a sobrevivência do capitalismo como modo de produção.

Além disso, o espaço não só constituiria parte das forças e meios de produção como também seria produto delas, o que o torna local de consumo e produto a ser consumido, como ocorre com o turismo (espaço consumido por meio da recreação) ou com empreendimentos imobiliários.

A importância do espaço estaria na dialética relação entre os valores de uso (espaço social, fruto da interação das classes) e os valores de troca (espaço abstrato, produzido por práticas econômicas). Lefebvre defende que o espaço não seja interpretado apenas por seu viés econômico, onde todas as partes têm valor de troca. O espaço possui valor de uso, que se opõe às generalizações promovidas pelo valor de troca (formação de guetos, produtos padronizados, uniformização de gostos, etc.).

Trata-se de um pensamento que parece se coadunar com princípios modernos, os quais concebem a necessidade de atribuir uma função social à propriedade, de forma que seu valor não seja vinculado apenas à produção de vantagens pessoais, como mercadoria que se reverte em lucro para seus donos.

O desenvolvimento do modo de produção capitalista, no entanto, exige a predominância dos valores de troca sobre os valores de uso. Surge, desse modo, um conflito entre aqueles agentes organizados em torno dos “valores sociais de uso” e aqueles interesses voltados ao espaço abstrato - desenvolvimento imobiliário, administração governamental, fragmentação do espaço em classes, etc.

Quanto ao papel do Estado, Lefebvre (apud GOTTDIENER, 1997, p. 130) defende que o desenho espacial é um instrumento político de controle social, policial e administrativo. Trata-se de um importante instrumento de poder, em que o Estado pode fazer prevalecer seus interesses, o que torna a organização espacial uma verdadeira “hierarquia de poder”. Desse modo, o papel principal do Estado seria, para os marxistas, o de administrar as crises periódicas do capitalismo e exercer as funções tradicionais na sociedade capitalista, ou seja, permitir a acumulação e legitimar o modo de produção. O Estado não se configuraria, nesse ponto de vista, em um agente produtor de espaço.

Entretanto, observamos que o Estado capitalista desempenha um papel bastante ativo, desde subsídios ofertados para a produção de habitação e incentivos à indústria da construção civil até a produção direta de cidades, como ocorreu em Brasília. Parece-nos que o Estado, mais que um mero agente a serviço do capital,

produz espaço segundo interesses próprios, o que o configura como um agente autônomo.

### **2.3 A produção social do espaço urbano**

A abordagem denominada “produção social do espaço urbano” procura articular atividades sociais, políticas e econômicas ao espaço para entender como esse espaço é (re) produzido. Revelar a organização social pelos estudos das formas materiais e penetrar na aparência/forma para descobrir as forças sociais que produzem espaço: para Gottdiener (1997, pp. 195 e 207), esse é o princípio da ciência urbana.

A explicação das formas espaciais pela perspectiva da produção social do espaço articula de forma dialética dois níveis, denominados **ação** (de grupos organizados e do Estado na produção do desenvolvimento em lugares e modelos específicos) e **estrutura** (do modo de produção capitalista).

#### **2.3.1 A ação social para produção do espaço urbano**

Gottdiener chama de “coalizão de crescimento” a composição formada por grupos seletos de indivíduos, do setor privado e do setor público e a conjugação de atores e interesses que exercem poder sobre o espaço e canalizam o desenvolvimento para formas espaciais específicas. São essas forças envolvidas com a acumulação capitalista que atuam no espaço, agindo em torno da propriedade para promoverem a “ideologia pró-crescimento” (GOTTDIENER, 1997, pp. 220 e 224).

A lucratividade proporcionada pelo setor da propriedade aliada a condições econômicas estruturais favoráveis se torna a motivação principal para que esses atores ajam de forma ativa e promovam a produção do espaço.

Os atores envolvidos na produção - líderes políticos, servidores públicos, advogados, empreendedores, especuladores, etc. - se unem em “redes de crescimento” para promoverem a reestruturação espacial e justificarem seus interesses de forma ideológica em torno da perspectiva de desenvolvimento econômico ou, como vemos no caso brasileiro, geração de empregos.

Por outro lado, há grupos que se insurgem contra o controle ideológico da comunidade, resultando num conflito fundamental para a produção do espaço (comparado em importância ao conflito entre capital e trabalho). Essa resistência, que Gottdiener chama de “ideologia do não-crescimento” defende a idéia de que o desenvolvimento provoca um acréscimo populacional superior à capacidade das

instituições locais (escolas, hospitais, etc.). A elevação de impostos, suportada por todos (inclusive os que já ocupam o espaço), é inevitável diante da necessidade de novos gastos para adequar o consumo coletivo e enfrentar os efeitos perversos do desenvolvimento (poluição, aumento da criminalidade, etc.).

Como os governos locais necessitam de legitimação política passam a se sensibilizar com a pressão vinda de moradores e setores sociais. Disso resulta a importância das decisões tomadas a portas abertas, de forma a compatibilizar interesses da comunidade com interesses dos negócios, inclusive para renegociar os custos do crescimento – contrapartidas.

Um aspecto importante, segundo Gottdiener (1997, p. 222), é o de que a composição das redes de crescimento pode variar segundo a realidade local, podendo incluir também trabalhadores e sindicatos, portanto atores de fora da classe capitalista.

Essa argumentação, desse modo, parece contrapor-se às teorias econômicas que relacionam a produção espacial estritamente à classe capitalista. Em cidades cuja economia é voltada para atividade do terciário – administração pública, como Brasília, o papel exercido pelos “atores políticos” parece se destacar, considerando que são por meio dos investimentos públicos que os “efeitos perversos” do desenvolvimento serão enfrentados.

Dentro das redes podem existir, ainda, interesses conflitantes em certos aspectos<sup>19</sup> e, inclusive, mais de uma rede em determinadas cidades, exercendo poder sobre processos públicos e privados, de forma a promover uma verdadeira competição entre grupos rivais (GOTTDIENER, 1997, pp. 222 e 223). Desse modo, a forma do ambiente construído adquire características próprias, marcadas, portanto, não somente pelas redes de crescimento como pelas redes do não-crescimento, que forçam os primeiros a negociarem seus interesses.

Para entender a articulação entre sociedade e espaço é necessário, desse modo, compreender os interesses sociais organizados em torno do espaço. Esses interesses envolvem o setor imobiliário e o capital financeiro e corporativo, além de funcionários públicos, políticos, ambientalistas, proprietários, indivíduos que possuem capital para investir em bens imóveis, etc.

A relação entre políticos locais, financiadores e proprietários ou empreendedores representa uma aliança de interesses muito comum em torno do setor

---

<sup>19</sup> Luta por espaço para atividades monopolistas (*shopping-centers*, p.ex.) e atividades competitivas pelas melhores localizações, p.ex.

da propriedade. Políticos importantes podem ser donos de propriedade, ou os proprietários de terras podem trabalhar em conselhos vinculados ao governo, ou, ainda, todos podem se guiar pelo interesse comum, impedindo ações que possam prejudicar os valores de troca da propriedade.

### **2.3.2 A estrutura capitalista e a (re) produção do espaço**

Lefebvre (apud GOTTDIENER, 1997, p. 112, 113 e 243) explica que o setor imobiliário ou o “circuito secundário da acumulação de capital” capta os excessos do circuito primário (atividades industriais) por meio de uma estrutura que contempla a atuação de um Estado intervencionista e de um mercado capitalista que funciona com plena liberdade. Tanto a produção espacial quanto alterações na forma urbana são resultados diretos desses ciclos de acumulação de capital<sup>20</sup>. Com Lefebvre, o espaço é introduzido no processo de acumulação de capital, a partir de sua vinculação a crises de acumulação e desacumulação periódicas de capital, deixando de ser (o espaço), portanto, apenas um receptáculo, que apenas mantém e suporta as relações sociais. O espaço, desse modo, torna-se parte integrante do processo de produção.

Desse modo, o investimento no circuito secundário, proporcionado pelo aquecimento da lucratividade no circuito primário, implica uma reestruturação espacial - mesmo que não haja necessidade real para tal reestruturação. Entretanto, os custos ambientais de um rápido padrão de desenvolvimento costumam ocasionar deseconomias – congestionamentos, poluição, crime, etc. – e uma elevação nos custos de produção industrial, afetando, assim, o circuito primário de forma negativa, inclusive por meio da realocação de atividades. Desse modo, ao contrário de Harvey, o investimento no circuito secundário pode trazer um duplo resultado, marcadamente contraditório: ora benéfico às pretensões capitalistas, ora obstruindo o desempenho das atividades (GOTTDIENER, 1997, p. 192).

Um sistema financeiro e de mercado imobiliário incontroláveis impedem a organização do ambiente construído a um nível satisfatório que permita o desempenho de atividades lucrativas, além de favorecer a reprodução de injustiças sociais. Por outro

---

<sup>20</sup> A conexão entre “ciclos de superacumulação”, com o papel funcional do circuito secundário como opção de investimento para o capitalismo, é desenvolvida com base na teoria das “ondas de Kondratief”. Para essa teoria, a história do capitalismo é marcada por ciclos de 25 anos de acumulação de capital. No ponto mais alto da onda é produzida uma crise de superacumulação no circuito primário que resulta em vultosos investimentos no setor imobiliário (circuito secundário) e na especulação, o que afasta temporariamente a ameaça de crise. Essa transferência pode gerar redução na disponibilidade de recursos para a produção no período seguinte, na medida em que os recursos ficarão retidos na atividade imobiliária, iniciando-se o movimento descendente da onda (GOTTDIENER, 1997, p.243).

lado, podemos concluir que os efeitos positivos costumam ser apropriados de maneira privativa, enquanto que os efeitos maléficos parecem ser socializados.

Em períodos de crescimento econômico, nessa lógica, o volume de investimentos no circuito secundário tenderia a crescer de forma rápida, o que resultaria num acelerado processo de urbanização e numa forte atuação especulativa.

Em síntese, processos econômicos se manifestam espacialmente, provocando padrões espaciais que refletem o desenvolvimento desigual, além de custos que são compartilhados por todos (congestionamentos, poluição, etc.). São “efeitos colaterais do desenvolvimento” promovidos pelo capitalismo, considerando que os interesses privados não são chamados a participar da solução de problemas causados por eles mesmos.

Trata-se da contradição básica do capitalismo: expropriação de riqueza por um lado e socialização dos custos do crescimento por outro, que num cenário de crise fiscal ou má gestão dos recursos públicos pode provocar efeitos catastróficos (GOTTDIENER, 1997, p. 213).

Planejar o espaço nesse contexto, de forma a impedir a ocorrência de desigualdades e as injustiças sociais deles decorrentes, para Gottdiener (1997, p. 260) seria inviável, na medida em que as relações de produção não permitem que se altere a predominância do interesse privado sobre a propriedade da terra. Desse modo, toda a riqueza produzida socialmente é expropriada.

Entretanto, lógica diversa vem sendo perseguida, por meio do planejamento de cunho social (politicado), inaugurado no Brasil e em países da América Latina a partir da incorporação do conceito de função social da propriedade. Nessa concepção, procura-se compatibilizar o direito de propriedade à função social, de forma que parte da riqueza produzida seja compartilhada, o que significa existir um esforço por alterar uma regra dada como “inevitável” pelo autor.

O setor da propriedade, por sua vez, conta com a atuação indispensável do Estado, a quem compete promover o “planejamento urbano”, a aplicação de instrumentos urbanísticos (mudanças de zoneamento, por exemplo), os investimentos em infra-estrutura, a concessão de subsídios, estimulando o crescimento de determinadas atividades em localizações específicas<sup>21</sup>. Portanto, a atuação dos agentes

---

<sup>21</sup> A produção de conhecimento relativo a atividades militares promoveu vultosos investimentos em áreas suburbanas dos EUA, em detrimento da cidade central, o que resultou na mudança demográfica suburbana experimentada nos anos 50 e 60 nos Estados Unidos (GOTTDIENER, 1997, pp. 212 e 213).

do Estado deve se configurar em uma preocupação constante por parte das análises espaciais.

A forma contemporânea de espaço deve ser entendida, ainda, a partir da análise de transformações estruturais por que passou o ocidente após a Segunda Guerra Mundial, como, por exemplo, a produção e administração em estruturas complexas e burocráticas de tomada de decisões, a intervenção do Estado e a emergência da ciência, da tecnologia e de uma indústria do conhecimento (GOTTDIENER, 1997, pp. 200 e 201).

Essas mudanças estruturais promoveram uma alteração significativa na configuração das empresas a nível global<sup>22</sup>, prevalecendo organizações econômicas estabelecidas a nível global, o caráter interligado dessas organizações econômicas e seus impactos sobre nações e até mesmo áreas localizadas. O ambiente construído está inserido nessa matriz de organização sócio-econômica, que envolve interesses voltados à acumulação de capital numa escala global e onde a grande maioria da riqueza do planeta é controlada por esse sistema econômico.

Os arranha-céus, os edifícios de escritórios, as sedes de grandes corporações internacionais são manifestações espaciais visíveis dessa realidade, muito embora essa matriz envolva todas as atividades, desde a agricultura até a cultura de massa, segundo Gottdiener (1997, pp. 201 e 202).

### 2.3.3 Breve síntese

Desse modo, conclui-se que a junção entre as condições estruturais descritas, em conjunto com a “ação” de grupos “pró” e “contra” o crescimento, discutidas no tópico anterior, são as condições que possibilitam o surgimento de formas espaciais específicas, a produção e desenvolvimento de países, cidades e núcleos urbanos.

A perspectiva da produção social, como resultado da interação entre **ação** e **estrutura**, defende, portanto, que os padrões espaciais são produtos de forças sociais hierarquicamente estruturadas a processos globais – acumulação de capital, divisão internacional do trabalho, reestruturação da força de trabalho, etc. Em outras palavras, as mudanças observadas nos modos de acumulação de capital desempenham papel

---

<sup>22</sup> Gottdiener (1997, p. 201) relata que as empresas nos EUA, p. ex., evoluíram de uma organização familiar - que se concentrava em um único produto e atuava numa área restrita, onde coexistiam a dimensão administrativa e a estrutura geográfica de operação - para a atual corporação multinacional - opera com muitos produtos, muitas fábricas e é formada economicamente por um sistema de ações, além de ter suas funções administrativas e industriais separadas.

importante na reestruturação do espaço, entretanto fatores econômicos não são os únicos a serem considerados.

Para além de fatores meramente econômicos, os padrões espaciais são produzidos pelo sistema de organização social, o que envolve forças políticas e culturais interligadas dialeticamente. A ação dos agentes envolvidos na ideologia pró-crescimento, em contraposição àqueles que defendem o não-crescimento, formam os movimentos essenciais para reprodução espacial.

O desenvolvimento de certas porções do espaço em detrimento de outras provoca desenvolvimento desigual e seus efeitos perversos, o que prejudica, sobretudo, os mais pobres, mas que também afeta negativamente as condições de acumulação. Desse modo, a teoria da produção social defende que o espaço é mais o resultado de processos contraditórios, caóticos do que propriamente ditos funcionais para a acumulação de capital.

O setor imobiliário, integrado pelo capital financeiro e destinado a promover os investimentos no ambiente construído, é o motor do processo de desenvolvimento espacial capitalista. Aliado aos agentes imobiliários, o Estado também produz espaço ao estimular o desenvolvimento em lugares distintos, seja por meio de incentivos econômicos, tributários ou, ainda, ao estimular a demanda para evitar o desemprego e a retração da economia.

A produção social do espaço avançou na compreensão dos processos de produção espacial ao inserir considerações ideológicas<sup>23</sup>, sobretudo no que tange à crença no crescimento econômico como objetivo principal a ser perseguido pelas cidades, numa relação intrínseca entre este e o bem-estar. Essa ideologia favorece a (re) produção espacial por meio da ação de agentes sociais ligados ao valor de troca da propriedade.

A perspectiva da produção social do espaço entende, desse modo, que os agentes modeladores do espaço tornam o cotidiano, ao mesmo tempo, particularizado e afetado por relações globais de produção; fragmentado e ao mesmo tempo hierarquizado, como ocorre com as periferias pobres e os centros desenvolvidos (em termos de cidades e também de países).

---

<sup>23</sup> Mascara, portanto, o fato de que crescimento também traz malefícios e que praticado sem critérios resulta na produção de desigualdades (problemas ambientais, de trânsito, acesso inadequado a salários, etc.) e na socializando das perdas, repassando o ônus para o Estado. Portanto, muitas vezes é utilizada somente para camuflar interesses individuais.

Portanto, nações e lugares estão sujeitos aos mesmos processos estruturadores do espaço, fato que permite identificarmos semelhança entre lugares tão distantes, entretanto, é a forma como esses lugares se integram a essas relações globais e como a ação dos agentes locais se desenrola que vai permitir características particulares aos espaços.

Brasília é fruto do período desenvolvimentista brasileiro, que se deu por meio do incremento das atividades industriais e pela integração do território, onde a dinamização do centro do país, de base rural, se fazia necessário. A cidade nasce, desse modo, como fruto da necessidade de se criar um Estado forte, capaz de conduzir o processo de desenvolvimento, num momento em que se expandia para os países periféricos a industrialização em massa.

O planejamento urbano regulatório, centrado na figura do Estado, optaria por um modelo de ocupação territorial disperso, considerando que Brasília já sofria desde suas origens as conseqüências da concentração de atividades industriais e a conseqüente produção de subdesenvolvimento em outras partes do país, o que incrementou a migração de grandes contingentes populacionais para a nova capital.

A relativa rigidez das normas de uso e ocupação do solo, de um lado, e as tentativas de inserção por parte do mercado imobiliário, por outro, parecem configurar os dois pólos que manterão características espaciais particulares. A junção de interesses do mercado e do governo, do governo e de grupos que procuram impedir o crescimento torna fundamental a análise do papel desempenhado por cada um dos agentes espaciais envolvidos.

Discutiremos, na sequência<sup>24</sup>, as condições gerais de formação do território do Distrito Federal, para, a seguir, analisarmos o objeto de pesquisa a partir das condições fixadas pela teoria da produção social do espaço (estrutura e ação na produção de alterações de uso no Distrito Federal).

---

<sup>24</sup> Parte III, na caracterização do território do DF. Em seguida, na Parte IV será realizado um esforço para aplicar a teoria na explicação de alterações de uso de imóveis urbanos, a partir da caracterização da estrutura e da ação.

### **3 A Teoria da Renda Fundiária**

A expansão urbana, a reestruturação de áreas urbanas degradadas ou mesmo intervenções que visem a incrementar o uso de espaços urbanos podem provocar uma dinâmica econômica que se reflete no espaço por meio do preço.

Buscar teorias que procurem explicar a lógica de formação e alteração dos preços do solo é de fundamental importância para revelar o papel desempenhado pelos agentes espaciais envolvidos no valor de troca. Mais ainda, para fortalecer os mecanismos de apropriação pública de parte da valorização gerada por instrumentos urbanísticos ou investimentos proporcionados pelo esforço de toda a coletividade<sup>25</sup>.

Conforme visto no tópico anterior, há múltiplos agentes interessados na propriedade urbana. A terra é viável como mercadoria (valor de troca) em função de características produzidas socialmente, como a localização. Se uma parte da demanda por espaço urbano procura melhores localizações, outra busca manipular o desenvolvimento a fim de provocar as condições necessárias para a realização de renda. A teoria da renda fundiária, nesse contexto, procurar trazer explicações a respeito da formação e transformação dos preços, bem como das razões econômicas que motivam a atuação dos agentes espaciais na produção e reprodução dos espaços urbanos.

#### **3.1 A formação do preço do solo**

Ao examinar a teoria da renda fundiária e os processos de formação de preços de imóveis urbanos, Samuel Jaramillo (2003, p. 1) conclui que, a partir de uma perspectiva econômica, o fato de que a terra tenha um preço é por si só um paradoxo. A produção de mercadorias requer esforço dos produtores: seu preço se dá em razão da quantidade que cada uma delas representa desse “trabalho geral”, sendo a expressão desse trabalho, ou em linguagem econômica, o seu valor. Não se produz terra, literalmente, por que a terra surge como algo disponível na natureza, entretanto, nas sociedades capitalistas, opera como mercadoria, ou seja, tem preço monetário e é trocada por outras mercadorias (essas sim verdadeiras). Indaga-se o autor: como a terra possui preço se não tem valor?

---

<sup>25</sup> Justa distribuição de benefícios e ônus, o que corrobora o princípio da função social da propriedade em contraposição ao direito individualista da propriedade, como discutiremos no último tópico.

Na tradição econômica clássica, a formação do preço do solo é explicada por meio da chamada **Teoria da Renda Fundiária**. Essa teoria parte do pressuposto de que o preço pode ser construído por meio de um mecanismo de “capitalização de renda”. O conceito que explica a capitalização de renda é o de que “os proprietários de terras, através de seu controle jurídico sobre o solo, sob certas circunstâncias estão em condição de capturar parte do valor gerado no processo produtivo que requerem o solo para sua operação” (JARAMILLO, 2003, p. 1).

Numa sociedade capitalista, quem possui certa quantidade de dinheiro pode colocá-lo à disposição do setor produtivo e obter em troca uma determinada importância. O total dessa importância a ser recebida depende da quantidade inicial, posta à disposição do mercado, bem como da taxa de juros praticada. Na capitalização da renda, o proprietário da terra se imagina como um agenciador de empréstimos: a renda que recebe se compara à percepção periódica de juros por um montante de dinheiro colocado à disposição do mercado. Desse modo, a propriedade jurídica da terra se converte no direito de perceber rendas, mesmo em se tratando de um recurso que não disporia de valor (a terra)<sup>26</sup>.

A avaliação de Flávio Villaça (1998, pp. 70-71) é distinta, considerando que, na sua visão, tratar a terra como um dom gratuito da natureza, comparável ao ar ou à água, como são encontradas livremente, é um equívoco, pois “considerar a terra urbana produto não produzido, só porque sua base material o é, é o mesmo que reduzir um produto produzido à sua matéria-prima”.

Para Villaça (1998, p. 71), o solo é a matéria-prima, base material da formação do espaço, o produto. Esclarece que a mobilização do espaço começa pela adição de valor de troca ao solo. A troca resulta em “intercambialidade”, que torna o bem uma mercadoria, comparável a um bem qualquer, cujo valor se exprime em dinheiro. Se outrora se comprava e se vendia a terra, passou-se a comprar e vender um volume (apartamentos, salas, terraços, piscinas, etc.), cuja formação do preço guarda “um vínculo elástico com os ‘custos de produção’”. Entretanto, neste, como em outros casos, há fatores diversos que “perturbam e complicam essa relação” preço/custo de produção, sobretudo a especulação, os quais provocam um distanciamento entre ambos.

---

<sup>26</sup> O preço do solo (ps) passaria a expressar, imaginariamente, uma relação entre a renda fundiária (rf) e a taxa (i) de juros praticada no mercado ( $rf = ps \times i$ , decorre que  $ps = rf/i$ ), similar ao que ocorre, portanto, com o mercado de empréstimos, onde o juro recebido (j) decorre do capital (c) colocado à disposição a uma determinada taxa (i) de juros ( $j = c \times i$ , ou,  $c = j/i$ ).

Nessa análise fica evidente a diferença entre solo (abordagem tradicional) e espaço (produzido), e entre espaço social (o espaço como um todo) e objetos ou estruturas espaciais (casas, edifícios, ruas, infra-estrutura) “fruto de um processo de produção”, com seus custos, comparável à das mercadorias em geral (VILLAÇA, 1998, p. 72-73).

Para Jaramillo (2003, p. 3) a simples propriedade jurídica da terra, ao contrário da perspectiva tradicional, não seria condição suficiente para que o proprietário pudesse lograr renda, considerando que se pode ser proprietário de muitas coisas sem que essa propriedade tenha necessariamente implicações econômicas. Portanto, torna-se necessário que a característica da terra, controlada pelos proprietários, tenha condições de afetar a formação dos preços dos bens produzidos no mercado.

A tradição clássica de formação dos preços (num cenário de plena competição entre os capitalistas, acesso a técnicas comuns e preços similares dos insumos), de forma simples, indica a possibilidade de se chegar a um preço natural ao longo do tempo, que seria igual aos custos de produção (o investimento) aumentados por um lucro médio (preço de produção). A renda, entretanto, aparece quanto existem circunstâncias que perturbam os mecanismos de formação de preços, como ocorre na agricultura com as condições diferenciadas de produtividade do solo. Os estudos originais sobre a Teoria da Renda Fundiária, referidos fundamentalmente à terra rural, estabeleceram algumas modalidades de renda (JARAMILLO, 2003, pp. 13-14):

1. Renda Diferencial tipo 1: as distintas condições produtivas da terra resultam em distintas rentabilidades e custos, em um cenário de investimentos similares. Portanto, a fertilidade superior do solo e a sua melhor localização (esta reduz os custos de transporte) são duas características marcantes dessa modalidade;
2. Renda Diferencial tipo 2: está associada à intensidade de investimento de capital (maquinaria, insumos ou salários, por exemplo). Em determinados casos, quando a terra já suporta a RD tipo 1, um investimento adicional proporcionaria rendimentos superiores aos que se poderia obter com a terra marginal. Nesse caso, haveria um ganho adicional que se somaria à RD tipo 1;
3. Renda Absoluta: não se baseia nas condições de heterogeneidade das terras, e sim na simples propriedade do solo. Em países capitalistas, por mais periférica que seja a terra, ela possui algum valor, de sorte que nenhum proprietário cede gratuitamente a sua terra a alguém. Os proprietários, por outro lado, poderiam reter o solo, impedindo que fosse disponibilizado à produção. Portanto, essa

renda significa o valor mínimo que se paga por um lote, sobre as quais se adicionam as rendas diferenciais;

4. Renda de Monopólio: condições excepcionais de terras, cujas características poucos ou nenhuma outra possui (p.ex., o cultivo de uvas para produção de vinhos, o qual requer solo com características muito específicas). Produtos agrícolas, que requerem um tipo de solo que poucas propriedades possuem, provocam uma demanda que supera a disponibilidade. Decorre que os interessados pagariam um preço superior que se converte, portanto, em renda para o proprietário.

Muito embora essas teorias tenham sido construídas originalmente para explicar o preço do solo rural, passam a ser aplicadas às terras urbanas, guardadas as características próprias dessas últimas, que as tornam bem mais complexas. Enquanto a terra rural destina-se à produção agrícola, na cidade a terra destina-se a suportar o “espaço urbano”, o conjunto de atividades que se relacionam espacialmente. A terra não é o espaço urbano, apenas seu suporte. É adaptada e construída para que se possam realizar atividades urbanas, produzindo, portanto, edificações e imóveis. O processo produtivo da terra rural é a agricultura e os bens são os produtos agrícolas. Para Samuel Jaramillo (2003, pp. 18-19), ocorre algo similar na cidade, em que o processo produtivo é a construção e o produto é o espaço construído. Em ambos os ambientes (rural e urbano), o processo produtivo está organizado segundo a lógica capitalista, comandado, portanto, por capitalistas agricultores ou construtores.

Na avaliação de Martim Smolka (1987, p. 42), a terra é um meio de produção necessário e não reproduzível, ao contrário de outros meios de produção que podem ser produzidos como mercadorias industriais. Portanto, o processo de formação de preços de terrenos possui uma lógica própria, distinto de outros processos cujo trabalho constitui-se no elemento fundamental. A aquisição de um terreno envolve a compra de “qualificações” ou características singulares do terreno (fertilidade, acessibilidade, urbanização, etc.) e uma localização.

O preço da terra, desse modo, seria determinado por dois fatores: capacidade do proprietário em administrar a escassez e disponibilidade e capacidade dos usuários em remunerar o proprietário. A escassez ocorre como “função do estoque de terras aproximadamente substitutas disponíveis e, mais importante, das necessidades ou usos para que é requerida ou destinada”. Por outro lado, os usuários “apreciariam o valor de

um terreno em função das vantagens, em termos objetivos monetários (lucros) ou subjetivos (utilidade) que o lote em questão permite realizar quando comparado a outros imóveis disponíveis” (SMOLKA, 1987, p. 42).

Entretanto, Smolka (1987, p. 43) ressalta que o mercado fundiário está sujeito a outros pressupostos. O preço é determinado, em grande medida, por condições exógenas, como atividades realizadas em outros imóveis próximos, e as características das atividades que competem por seu uso. Disso decorre que a utilização de um terreno altera características de outros terrenos (sinergias urbanas), afetando, portanto, os próprios preços.

### 3.2 A transposição da teoria para os espaços urbanos

Há adaptações diversas da Teoria da Renda Fundiária para o meio urbano. Iniciaremos pela análise de Samuel Jaramillo (2003, pp. 21-30), para quem as rendas fundiárias urbanas são classificadas em **primárias** (produção) e **secundárias** (localização/ usos).

As rendas primárias são compostas por dois conjuntos de rendas: as **rendas diferenciais** e as **rendas absolutas**. As rendas diferenciais são definidas em virtude de características similares à teoria aplicada às terras rurais, embora de magnitude menor. A do tipo 1 refere-se à produtividade do solo urbano, considerando que nem todos os terrenos oferecem as mesmas condições para produção de espaços construídos, variando, portanto, os níveis de construtibilidade (terrenos encharcados, com declividade), o que implica em custos diversos. A do tipo 2 refere-se à construção em altura. As maiores alturas na cidade refere-se aos lugares onde o preço do solo é maior, onde os consumidores estão dispostos a pagar um preço mais alto por espaços construídos numa certa localização. O construtor, então, calcula o custo adicional de se produzir maiores quantidades de área construída (considerando que o custo tende a crescer à medida que se constrói verticalmente) e o lucro que teria na venda desse solo adicional, a partir do sobre preço que os consumidores estão dispostos a pagar nessa localização. Essa renda está ligada (assim como a sua correspondente rural) à intensidade de capital aplicado a terra.

A renda absoluta urbana se manifesta no fato de que atividades urbanas requerem um enlace com diversas outras atividades e imóveis, considerando que “Mesmo que queira, um construtor não pode produzir imóveis destinados a atividades urbanas em áreas rurais (...), pois não encontraria demanda para isso, e se vê obrigado a

fazê-lo em terrenos que gozam de relação de vizinhança”<sup>27</sup>. Se a demanda por imóveis urbanos é forte, os consumidores de espaço urbano são obrigados a pagar um sobre preço por esta localização, que se manifesta numa renda dos imóveis urbanos em geral, comparável à sua correspondente rural. O limite mínimo da renda absoluta é o nível de renda rural, ou seja, se o agente pode obter maiores rendas com atividade rural esse fato desestimulará sua destinação para atividades urbanas.

As rendas urbanas secundárias decorrem do fato de as atividades desenvolvidas na cidade<sup>28</sup> não encontrarem espaços homogêneos para se desenvolverem. Há uma série de fatores que fazem com que os habitantes privilegiem determinados espaços para desenvolver atividades em relação a outros. Fatores técnicos, como acessibilidade, ou outros, que escapam ao controle de qualquer agente, como a tradição dos locais ou a história. São, por outro lado, circunstâncias que exercem um papel muito parecido com fatores agrícolas - fertilidade e os custos de transporte.

A **Renda Diferencial de Comércio** decorre do fato de que, em uma situação de competição por espaço, os comerciantes procurarão os melhores lugares para se instalarem, de onde possam obter as maiores lucratividades. Decorre que, para o proprietário do solo, toda essa competição resulta em rendas, que vão diminuindo à medida que as atividades se afastam do foco comercial. Quando desempenhadas em lugares afastados daqueles espaços convencionais, as atividades comerciais encontram dificuldades para atrair clientes que justifiquem sua manutenção.

O uso para moradias, do mesmo modo, não é auto-suficiente do ponto de vista espacial. Depende de valores de uso do solo que são complementares, como lugares de emprego, equipamentos de saúde, segurança, educação, etc. Como nem todos os terrenos estão na mesma situação a esse respeito, decorre que há uma competição por espaço para moradia nos locais melhores situados, que proporcionam economia de tempo, reduzem os custos de transporte, etc. **A Renda Diferencial de Moradia** ocorre nessa hipótese, em que os usuários estarão dispostos a pagar mais por moradias melhores situadas, até o ponto em que são compensadas pelos custos adicionais de residirem em lugares mais afastados. Segundo o autor (Jaramillo, 2003, p. 26), todos acabam pagando preços similares, considerando que os situados em lugares mais distantes arcam com preços menores de moradia, porém custos maiores de transporte;

---

<sup>27</sup> Livre tradução do espanhol.

<sup>28</sup> Para fins do presente trabalho, interessa-nos apenas as atividades de comércio, serviços e moradia. O autor desenvolve outras, como a industrial.

os que estão melhores situados pagam um sobre preço pela moradia equivalente ao que economizam por estarem em locais privilegiados. Trata-se, porém, de uma análise meramente econômica, que não considera o custo social daqueles que se situam em espaços urbanos periféricos, tampouco a atuação de agentes como o Estado<sup>29</sup>, que atua de forma preponderante na localização de equipamentos públicos.

A partir de dinâmicas e características próprias, de “mãos dadas” com a Renda Diferencial de Moradia, ocorre a **Renda de Monopólio de Segregação**. Esta consiste no fato de que grupos sociais costumam localizar-se em espaços distintos, próprios nas cidades. Os indivíduos que ocupam posições sócio-econômicas mais elevadas procuram ocupar, também, lugares específicos, deixando clara a distinção existente entre as classes. No sistema capitalista, um mecanismo eficiente para conseguir tal intento é o consumo de luxo (gastos conspícuos), que consistem naqueles gastos que realizam os indivíduos para demonstrar que possuem condições econômicas superiores, cujo padrão de vida não se identifica com padrões de consumo inferiores. Estes grupos produzem espaços próprios, que sujeitam aqueles que neles pretendem ingressar a determinados “sinais de pertencimento”. Dessa forma, a competição por espaço nessas localidades sujeita os interessados ao pagamento de um sobre preço, que aqueles que não pertencem ao grupo social, certamente, não terão condições de arcar. Este sobre preço nada mais é que uma renda imposta pela diferenciação social, que surge de um processo coletivo, onde se reconhece que um determinado lugar pertence a um determinado grupo social.

Cada imóvel individual pode concentrar combinações de rendas, que resultam numa **Renda Urbana Total** na base de preço do imóvel. Todos os terrenos urbanos, a princípio, suportam a Renda Absoluta que pode ser somada à Renda Primária Diferencial tipo 1, se há “fertilidade” do terreno para a construção e à Renda Diferencial do tipo 2, quando é vantajosa a construção em altura, etc. Adicionadas às rendas primárias surgem as secundárias. Jaramillo conclui que, a princípio, todos os imóveis urbanos possuem aptidão para o desempenho de qualquer atividade, portanto suportam, em potencial, tais rendas secundárias. Importante destacar que **a renda que aparecerá em cada terreno será a renda potencial que tiver a maior magnitude, desse modo, o terreno tende a ser destinado ao uso mais vantajoso, que gere a maior renda secundária.**

---

<sup>29</sup> Discutimos, anteriormente, o papel desempenhado pelos agentes espaciais na produção do solo urbano.

Portanto, a interação complexa entre usos e rendas condiciona as atividades que serão desenvolvidas efetivamente nos espaços urbanos. Conclui-se que se o uso comercial possui a maior renda potencial em lugares onde ocorre moradia, então, a tendência é que afaste dali as moradias, ou vice-versa.

Na avaliação de Carlos Morales Schechinger (2005a, p. 5), há, no meio urbano, uma intensa articulação entre proprietários, construtores, consumidores, que proporcionam o surgimento de rendas tanto da relação entre proprietários e construtores como da articulação com os consumidores finais. A modalidade mais conhecida é, de fato, a **renda diferencial por localização**, que pode ser facilmente observada por meio da diminuição de preço dos terrenos conforme eles se distanciam das zonas mais almejadas na cidade.

Para Villaça (1998, p. 74), a importância da terra urbana também está na possibilidade de acesso à localização. O valor reflete essa característica de acesso aos “efeitos úteis da aglomeração”, portanto, cada aglomeração reflete a quantidade de trabalho social empregado na sua produção (quanto mais central a localização, maior o trabalho social empregado). Como diferentes pontos do espaço urbano possuem diferentes acessibilidades, então há diferentes valores de uso para a terra urbana.

O autor (VILLAÇA, 1998, p. 75) avalia que a expressão “ponto” retrata como nenhuma outra a particularidade de que dispõe o solo urbano para descrever a acessibilidade, em maior ou menor medida, dos imóveis urbanos. A expressão “passar o ponto”, tão empregada no comércio, mostra que o objeto de transação não é apenas o “produto em si”, a edificação, as instalações ou o terreno, e sim um “adicional de localização”.

Villaça reconhece que todo terreno é único, em virtude de que, teoricamente, não é possível haver dois terrenos com uma mesma localização e de essas localizações serem irreproduzíveis. Entretanto, na prática, “só de maneira extrema é possível dizer que não existem duas localizações iguais”, havendo muitas localizações extremamente parecidas. A produção imobiliária oferece lotes, apartamentos, salas, praticamente iguais em termos de localização e padrão construtivo (apartamentos de dois quartos, por exemplo, na zona sul do Rio, ou na zona norte de São Paulo). Nesse sentido, a Renda de Monopólio somente pesaria nos preços em condições raras – como a vista para o mar. Embora toda renda tenha algum grau de monopólio, para o autor, na maioria dos casos, esse peso é bastante pequeno em relação ao preço.

É o valor do uso, proporcionado pela força produtiva social do trabalho, que vai agregar valor real ao imóvel. Nesse contexto o “ponto” agregaria mais que o “valor da infra-estrutura” ou o “valor dos edifícios”, muito embora ambos transfiram valor para o ponto. Isso faz com que terrenos com padrões construtivos semelhantes ou em locais que dispõem da mesma infra-estrutura tenham preços diferentes<sup>30</sup>.

O “ponto” proporciona o relacionamento entre os elementos da cidade por meio de diversos fluxos (transporte de mercadorias, força de trabalho, comunicações, etc.), não havendo na cidade a Renda Diferencial desenvolvida por Marx para a análise das terras agrícolas. Torna-se um equívoco, na visão de Villaça (1998, p. 78), comparar “fertilidade” com “localização”, fruto do trabalho social. O que é tratado como “Renda Diferencial” no espaço urbano, na verdade é meramente um diferencial de valor. Portanto, “os terrenos têm preços diferentes porque têm valores diferentes, e não porque produzem rendas diferentes”.

Nesse contexto, “as mudanças de uso ou transformações urbanas não geram rendas diferenciais, mas reajustes ou atualizações de preço da terra, o preço oscilando em torno do valor” (VILLAÇA, 1998, p. 79). Por exemplo, uma terra ocupada com uma residência pode estar com seu valor obstruído se houver demanda para outra atividade, de maior valor. A utilização por esta última libera esse valor, ou seja, “quando estiverem com o uso certo no momento certo, estarão com seu valor plenamente realizado”.

O monopólio do espaço, ou a propriedade de certas porções de espaço, é o traço comum de todas as formas de renda, na visão de David Harvey (1980 pp. 153-165). “Qualquer que seja a forma específica de renda, todos os tipos têm isso em comum: a apropriação da renda é aquela forma econômica na qual a propriedade do solo se realiza...”.

Baseado nos estudos de Marx (O Capital, volume 3), enumera três espécies de renda: a **Renda de Monopólio**, assegurada pela propriedade do solo; a **Renda Diferencial**, propiciada por diferenciais de capacidade produtiva e localização e a **Renda Absoluta**, que dá origem a um preço de monopólio, em virtude da competição espacial.

---

<sup>30</sup> Villaça (1998, p. 77) cita o exemplo de um terreno no centro de São Paulo e outro no centro de Campinas, que dispõem de condições semelhantes (padrões construtivos e disponibilidade de infra-estrutura), porém o primeiro possui valores muito superiores ao segundo.

Concepções neoclássicas da renda do solo procuram atribuir a Renda Absoluta à oferta fixa de solo, cuja escassez pode ser manipulada artificialmente. Segundo Harvey (1980, p. 158), Marx interpreta a escassez apenas sob a ótica da instituição da propriedade privada. Para ele, a propriedade confere ao possuidor a possibilidade de retirar do mercado parcelas do solo até que as condições econômicas lhe sejam mais favoráveis. Disso decorre que a renda é “furtada” por aqueles que detêm a propriedade, já que não contribuem em nada para formação dessa renda, ao contrário dos capitalistas que ao menos promovem a produção do solo.

### **3.3 Solo urbano: valor de uso ou valor de troca?**

O usuário final, ao adquirir um imóvel urbano (produto), torna-se um detentor da terra (pelo preço total do imóvel, o que inclui o terreno e a edificação, condição rara no meio rural, onde se comercializa apenas a produção) e pode beneficiar-se dos incrementos de preço. A dinâmica do usuário passa a ser identificada não somente com o papel de “consumidor”, como alguém que busca espaço em virtude da utilidade que pode proporcionar, mas também com o de “investidor”, considerando que seu imóvel passa a ser um ativo que pode proporcionar valores adicionais de rendimentos. Essa lógica (valores de uso e valores de troca) torna complexas as práticas de consumo e aquisição de espaços urbanos. Portanto, se no campo os agentes fundamentais do jogo de operação do mercado imobiliário são o possuidor da terra e o capitalista, na cidade o usuário final passa a desempenhar um papel fundamental, sobretudo por sua heterogeneidade. O usuário final pode ser um consumidor de moradia, um comerciante, um industrial, um investidor, etc., de classes econômicas distintas e, portanto, com interesses e necessidades também distintas, e em não raros casos conflitantes (JARAMILLO, 2003, pp. 34-35).

A complexidade se agrava, ainda mais, quando se adiciona dois outros agentes não menos importantes. O primeiro deles é o especulador, aquele que se insere entre o proprietário original e o capitalista e se ocupa da atividade de comprar e vender terrenos. O segundo é o arrendador, que diante das dificuldades financeiras dos consumidores atua não na venda dos imóveis e sim no aluguel dos mesmos. Se no campo o proprietário do solo é um agente homogêneo, com interesses de classe comum, na cidade os interesses são, como dito anteriormente, bastante distintos. Políticas aplicáveis ao meio rural, sobretudo que tenham por objetivo diminuir os privilégios da

propriedade tendem a afetar um grupo homogêneo, diferentemente do que ocorreria na cidade.

Para Carlos Morales Schechinger (2005a, pp. 1-2), esses agentes modeladores do espaço se dividem em dois grupos: os que estão ao lado da oferta e os que estão ao lado da demanda. Ao lado da oferta encontramos, por exemplo, os proprietários de imóveis, representados pelos usuários (aqueles que perseguem valores de uso, ou seja, quando oferece seu imóvel no mercado é unicamente para obter outro imóvel), e pelos investidores (valores de troca, obtenção de lucro com a venda ou aluguel dos imóveis). É difícil encontrar agentes que se comportem de modo exclusivo, sendo comuns condutas que combinem ambos os comportamentos<sup>31</sup>. Dessa prática, resulta que, entre dois imóveis que possuem condições similares de uso, os compradores preferem aquele que proporcione o maior valor de troca<sup>32</sup>.

### 3.4 Os movimentos de preço do solo

Há vários tipos de movimento de preços que afetam os imóveis urbanos, com características e dinâmicas próprias, das quais Samuel Jaramillo (2003, pp. 37-41) destaca os “movimentos estruturais gerais”, “os movimentos conjunturais gerais”, “os movimentos estruturais particulares”, além da “especulação imobiliária”.

Movimentos “gerais” são aqueles que afetam os terrenos urbanos e os preços como um todo, ao contrário dos “particulares”, que se referem aos movimentos bruscos que afetam terrenos específicos. “Estruturais”, porque embora lentos e graduais, os movimentos são perenes. “Conjunturais”, por outro lado, são aqueles movimentos associados a fenômenos transitórios. Embora tenham a capacidade de provocar oscilações ascendentes e descendentes nos preços, a tendência é que essas oscilações sejam ascendentes.

Os “**movimentos estruturais gerais**” se referem aos movimentos globais da economia e da estrutura urbana, que provocam mudanças nos preços dos imóveis. São,

---

<sup>31</sup> Especialmente no Brasil, há uma tendência geral em se investir em imóveis, o que resulta nas preocupações de simples usuários com questões afetas aos movimentos dos preços do solo, ou uma superposição das lógicas de uso e de troca.

<sup>32</sup> As possibilidades futuras de se atribuir usos mais lucrativos aos imóveis, a possibilidade de cercar áreas de uso comum (gramados e áreas verdes lindeiras) ou de infringir regras urbanísticas para posteriormente recorrerem à política de regularização, podem, do mesmo modo, provocar maiores valores de troca, resultando em apropriação privada de ganhos de valorização. Não se trata, certamente, de um “privilegio” da experiência encontrada em Brasília (e no DF), porém a prática é significativa numa cidade onde as regras de uso do solo são consideradas rígidas e onde o planejamento urbano se fez presente de forma tão intensa.

portanto, de longo prazo e perenes. Como exemplos, podem ser citados os “câmbios tecnológicos” que reduzem o valor das mercadorias e aumentam o poder de compra de outros bens; o “crescimento demográfico” e o “crescimento econômico”, que resultam num acréscimo de demanda por espaço urbano e por usos urbanos, o que provoca um aumento na Renda Absoluta Urbana (que, por sua vez, permite uma maior densidade construtiva).

Os “**movimentos conjunturais gerais**” obedecem a fenômenos transitórios, oscilações em mercados conectados com o mercado de terras. A “dinâmica financeira” introduz/retira recursos no mercado, o que reflete no aumento e na diminuição da demanda por imóveis e terrenos e, por conseguinte, no aumento ou na diminuição dos preços dos imóveis (ainda se as rendas não sofrem alteração). Outro fator são as “acelerações/ desacelerações da indústria da construção civil”, que resultam em oscilações na demanda por imóveis e, do mesmo modo, nos preços.

Os “**movimentos estruturais particulares**” são o resultado, nos terrenos, de alterações da estrutura urbana. A “alteração de uso” e “as alterações de potencial construtivo” são os determinantes principais desse tipo de movimento.

Quanto ao primeiro, objeto do presente estudo, é importante ressaltar que na cidade há uma hierarquia de usos, formada a partir do nível de renda que podem gerar. Mutações na estrutura urbana (crescimento da mancha urbana, acréscimo de investimentos em infra-estrutura, etc.) podem provocar mudanças no uso de determinados terrenos para outros de hierarquia superior, o que resulta em incremento de preços porque passam a suportar rendas de natureza distinta, como vimos anteriormente<sup>33</sup>. A alteração de uso de um lote residencial para comercial (a depender da demanda, o contrário), bem como de terrenos rurais para expansão urbana, desse modo, faz com que esses imóveis passem a suportar rendas que antes não possuíam, de hierarquia superior. A trajetória temporal do preço desses imóveis passa por uma fase inicial, em que segue a tendência geral de movimento de preços; para uma segunda, em que sofre uma alteração brusca no preço, provocada pela alteração nos usos e, finalmente, uma terceira, em que o movimento passa a seguir novamente a tendência geral.

---

<sup>33</sup> Podemos citar como exemplos a expansão de áreas comerciais sobre setores destinados a moradia ou a expansão da mancha urbana sobre áreas rurais, próximas às zonas urbanas.

### 3.5 A gestão social da valorização da terra

Os movimentos de preço do solo beneficiam proprietários com o acréscimo de valor imobiliário, mesmo que esses proprietários em nada tenham contribuído para a obtenção dessa vantagem, sendo suficiente apenas que se mantenham inertes, a espera que as mutações nos preços dos imóveis ocorram e procurarem situações em que seja possível captar para si essas valorizações.

Como se trata de um bem relativamente irreproduzível, o solo não dispõe de um custo de produção que possibilite o preço mínimo em que um proprietário deve desembolsar para obtê-lo. Dessa forma, o preço é estabelecido pela competição entre os demandantes por espaço, que recorrem ao solo, em busca das atividades que nele podem exercer. Martim Smolka (1987, pp. 53 e 66) corrobora esse entendimento, ao afirmar que o custo de produção de áreas construídas não apresenta grandes variações entre localidades, exceto se houver condições topográficas ou relativas à qualidade do solo que imponham custos maiores. Resulta que os lucros não dependem propriamente da diferença entre o custo e o preço de venda, e sim da diferença entre os custos e o volume de rendas fundiárias extraídas.

Um elemento motivador importante é a expectativa de valorização futura. Em outras palavras, se o proprietário de um terreno sabe que as rendas que percebe serão incrementadas no futuro, então deixará de vender o solo pelo preço atual e passará a incorporar as expectativas futuras, o que Samuel Jaramillo (2003, pp. 15-16) chama de “preço de antecipação”<sup>34</sup>. Nessa perspectiva de mudança nas condições diferenciais surge a possibilidade de controle do processo de valorização fundiária, subordinando-o às aplicações de capital, ou seja, controle do “processo de criação de externalidades que sejam internalizáveis”.

Por outro lado, para Samuel Jaramillo (op. cit., pp. 44-49), o movimento de preço dos terrenos faz surgir uma classe de agentes especializados na apropriação de tais incrementos. Esses agentes criam as condições para que “movimentos estruturais particulares” e “movimentos conjunturais gerais”, estes últimos quando positivos, aconteçam, passando a adquirir terrenos antes desses incrementos para vender mais tarde.

Alguns agentes se limitam a comprar e vender terrenos e imóveis (valor de troca), não realizando nenhum investimento produtivo sobre os mesmos, portanto se

---

<sup>34</sup> Concepção compartilhada por SMOLKA (1987, pp. 46, 47 e 49) e SCHECHINGER (2005a, p. 4).

beneficiam de valorizações imobiliárias sem darem causa às mesmas. Se os fenômenos que geram valorizações nos imóveis não são controlados ou se, de alguma forma, esses agentes não podem influenciar as decisões que resultam em valorização, então podemos dizer que se trata de uma **especulação passiva**. Seu trabalho, portanto, é o de identificar os lugares, situações e momentos onde sua atuação pode lhe garantir bons retornos financeiros, devendo se valer de informações privilegiadas, da falta de transparência do planejamento e da gestão urbanos, sobretudo no que tange à fragilidade de práticas participativas. Por outro lado, a **especulação** é **indutiva** quando promovida por construtoras e incorporadoras com potencial para investirem em grandes porções do espaço urbano e, ao mesmo tempo, influenciar a ocorrência de “movimentos estruturais particulares”. Podem, por exemplo, adquirir terrenos com preços de uso inferiores e oferecem projetos para “desenvolverem” essas áreas, alterando seus usos e provocando preços maiores para venda. Combina, portanto, estratégias de capitalista produtor (conhecimento do mercado), que objetiva ganhos de produção imobiliária e especulador, que busca capturar incrementos nos preços dos terrenos que adquire.

A atuação do Estado é de suma importância nesse contexto. Os investimentos públicos produzem infra-estrutura urbana (sistema viário, equipamentos públicos) e melhorias urbanísticas que agregam valor à propriedade urbana, em certas situações<sup>35</sup>. Ao regular o uso do solo e definir as atividades a serem desenvolvidas nas diversas áreas urbanas, o Poder Público, do mesmo modo, passa a agregar vantagens às propriedades. Nesses casos, há uma transmissão dos valores investidos para essas propriedades, que as torna mais valorizadas quanto aos aspectos financeiro (valor de troca) e qualitativo (valor de uso).

Os investimentos e ações do Poder Público no meio urbano provocam impactos diretos em termos de valorização da propriedade imobiliária urbana, como esclarece Fernanda Furtado (2007, p. 243). A essa valorização imobiliária, decorrente de ações públicas, dá-se o nome de “**mais-valias fundiárias**”, constituídas de sucessivos “incrementos de valor da terra que vão sendo gerados no decorrer das diversas etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização, entendido este como um processo permanente”.

---

<sup>35</sup> Em bairros com características sociais de exclusividade, obras viárias – que teoricamente agregariam valor aos imóveis – trazem maiores fluxos, barulho, poluição, além da presença indesejada de pessoas, o que pode resultar em desvalorização imobiliária. Algumas obras, como viadutos, podem, inclusive, reduzir o valor de troca.

A idéia de **gestão social** está embasada na idéia de recuperação pública de vantagens produzidas socialmente, porém passíveis de apropriação individual. Desse modo, aqueles que recebem benefícios diretos ou impactos diferenciados em certos imóveis em comparação ao conjunto dos imóveis urbanos, provocados por investimentos, regulação, planejamento ou gestão públicos, devem restituir parte desses valores à coletividade.

O entendimento mais tradicional, entretanto, acerca da recuperação de mais-valias vincula-se, mais efetivamente, à “contribuição de melhoria”, instrumento tributário cujo fato gerador é a valorização causada a imóveis urbanos decorrente da realização de obras e investimentos públicos. Por outro lado, instrumentos pouco conhecidos e explorados, como a **outorga onerosa de alteração de uso**, assumem, do mesmo modo, um papel importante. Trata-se de um instrumento que materializa a concepção de que, ao atribuir diferentes aproveitamentos e usos aos terrenos urbanos, o Estado confere a essas propriedades vantagens diferenciadas quanto aos demais imóveis urbanos o que, portanto, torna as decisões administrativas vinculadas à concessão desses benefícios especiais um objeto de interesse da política urbana (FURTADO, 2007, pp. 246-249).

Entretanto, é preciso esclarecer que as rendas do solo envolvem duas situações distintas: em primeiro lugar, ocorrem **rendas de ações que não representam esforço, risco, tampouco compromisso algum do proprietário**; por outro lado, há **aquelas geradas por trabalho e esforço dos proprietários e investidores**. Em ambos os casos, porém, o Estado é beneficiado com o acréscimo de valor do imposto predial.

As primeiras ocorrem devido ao esforço da sociedade (provenientes de investimentos públicos), que melhora as condições urbanísticas (acessibilidade, disponibilidade de equipamentos públicos, proximidade aos locais de emprego, etc.) e, conseqüentemente, produzem rendas diferenciais. Em contextos onde há escassez de recursos em outros espaços urbanos, resulta por tornar essas rendas diferenciais verdadeiras rendas de monopólio. Outro exemplo são as vantagens que a localização proporciona, que resultam em benefícios diretos aos terrenos melhor localizados. Um terceiro são as destinações de usos do solo pelo Estado, geralmente proibindo usos específicos e permitindo outros aos imóveis urbanos. Todas essas rendas (mais valias) são proporcionadas pelo coletivo, porém, a depender do contexto político, jurídico e institucional são apropriadas de forma exclusiva pelos proprietários e empreendedores.

Por outro lado, há rendas proporcionadas por investimentos dos proprietários e do mercado, que tornam os acréscimos de valor dos imóveis um produto do capital e do trabalho (a dinâmica econômica que, em alguns casos, pode ser proporcionada pela instalação de um *shopping-center*, p.ex.). O que está em jogo, portanto, é a distinção entre os fatores que agregam valor aos imóveis: o que cabe aos investimentos e às condições diferenciais criados por investimentos particulares e a parcela de valorização provocada por investimentos e esforços da coletividade (SCHECHINGER, 2003, p. 8).

Se considerarmos que o solo é um recurso estratégico, devemos admitir que, como tal, necessita de regulação, como são regulados os recursos naturais escassos. A regulação pode surgir de várias formas: cobrança de impostos prediais que reduzam a retenção especulativa, obrigação de assumir custos de urbanização, venda de direitos de uso ou de potencial construtivo, cobrança de outorgas de alteração de uso, etc. Segundo Schechinger (2005c, p. 1-2), isso permite que o interesse coletivo sobre a propriedade se sobreponha ao interesse privado, sem que haja uma real necessidade de socializá-la.

Para Vítor Carvalho Pinto (2005, p. 61), a possibilidade de obtenção de vantagens urbanísticas, que se refletem na apropriação particular de rendas fundiárias, está ligada à “captura dos órgãos públicos pelos segmentos mais organizados, que muitas vezes deveriam ser por eles regulados e fiscalizados”, passando a favorecê-los sob o pretexto de controlá-los. Segundo o autor

A influência excessiva dos segmentos que apresentam interesses concentrados pode explicar muitas intervenções do Estado nas cidades. Um exemplo são as freqüentes alterações nas regras urbanísticas destinadas a ampliar as possibilidades de uso dos lotes. O imenso impacto do zoneamento sobre o valor das propriedades gera um forte incentivo no sentido da organização de proprietários e empreendedores para influenciar os políticos e burocratas locais. Proprietários de sítios rurais querem transformá-los em lotes urbanos. Uma vez ocupados, o Poder Público será pressionado pela população a investir em infra-estrutura e serviços.

Os investimentos em melhorias urbanas, capturados pelos empreendedores privados e proprietários e as facilidades que encontram diante das normas urbanísticas permissíveis aos interesses do mercado contribuem para tornar a valorização possível, na visão de José Roberto Bassul (2005, p. 67 e 165). Entretanto, o direito de edificar além do potencial construtivo permitido e o de atribuir aos imóveis usos mais vantajosos aos atribuídos no momento anterior ao da aquisição do imóvel são os fatores

mais importantes de agregação de valor aos imóveis: “o direito de construir mais e o de promover usos mais valorizados no mercado têm sido comumente outorgados pelo poder público a proprietários e incorporadores sem nenhuma contrapartida”. Não resta dúvida, entretanto que “os direitos dependentes de autorização do poder público, legislativas ou administrativas, necessárias ao processo de urbanização, configuram patrimônio público e, nessa condição, não podem ser graciosamente transferidos ao domínio privado”.

## **PARTE II – METODOLOGIA**

### **1 Considerações iniciais**

Nos capítulos contidos no referencial teórico foi apresentada uma análise do planejamento urbano, desde suas origens até os dias atuais, para situarmos o marco em que se dá os novos pressupostos de planejamento, embasados na função social da propriedade e na superação da concepção individualista da propriedade urbana e da cidade. Esses novos pressupostos fundamentam a adoção de práticas de gestão das cidades voltadas para uma melhor distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, para apropriação e gestão de parte da valorização gerada pelo esforço coletivo para promoção do desenvolvimento urbano.

Vimos teorias que procuram definir como se dá o processo econômico de valorização do solo, os efeitos sobre os preços dos imóveis gerados pelos instrumentos urbanísticos e como a localização – “ponto” - e os investimentos públicos são importantes para a elevação dos preços dos imóveis.

Por fim, teorias que procuraram explicar a formação dos espaços urbanos, os aspectos econômicos e sociais da formação dos territórios e da configuração espacial, sobretudo a atuação dos agentes espaciais envolvidos com o valor de troca da terra. Para os fins do presente trabalho, admitimos que os instrumentos urbanísticos são capazes de promover variações de preços nas propriedades urbanas, desde que haja uma dinâmica econômica capaz de demandar os novos usos e, desse modo, desenvolver a propriedade. Nesse caso, os usos superiores estariam como que represados pela norma, que promoveria a liberação desses usos segundo o interesse coletivo.

Esses esforços teóricos nos ajudarão a compreender em que contexto ocorrem alterações de uso de imóveis no Distrito Federal: os pressupostos que fundamentam a atuação dos órgãos locais de planejamento e gestão urbanos, os valores (uso e troca) envolvidos na relação com a propriedade urbana, além da relação dos atores com a produção e transformação do espaço.

O Distrito Federal ainda não possui um Plano Diretor Participativo, adaptado às exigências do Estatuto da Cidade (aprovado em 2001) e concebido segundo suas diretrizes. A gestão urbana está em parte fundamentada nos pressupostos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT de 1997, instrumento que não logrou ordenar totalmente o crescimento do território e reduzir as desigualdades sócio-

espaciais<sup>36</sup>, embora o DF já faça uso de alguns instrumentos de intervenção e gestão previstos no Estatuto<sup>37</sup>.

Observa-se como consequência direta o fato de que não foram delimitadas as áreas sujeitas à aplicação dos instrumentos urbanísticos e as estratégias que justificariam tais intervenções espaciais, o que reduziria aquelas de caráter pontual (imóveis isolados). Tampouco temos fixadas as condições que a propriedade urbana local deve atender para cumprir uma função social, bem como o modo de utilização dos instrumentos fiscais e urbanísticos para tanto. O uso individualista do direito de propriedade favorece a especulação e a adoção de práticas contrárias aos interesses coletivos, como a manutenção de vazios urbanos (anexo IX), além da adoção informal de padrões urbanísticos mais favoráveis, etc.

## **2 Recorte temporal**

A outorga de alteração de uso teve como marco jurídico no DF o PDOT de 1997, que passou a permitir sua aplicação apenas nas Regiões Administrativas que dispusessem de Plano Diretor Local – PDL, com exceção dos casos em que a alteração de uso fosse aprovada por meio de lei complementar e dos casos tratados por projetos de lei em tramitação no Legislativo<sup>38</sup>. Considerando que apenas Candangolândia (LC 97/1998), Samambaia (LC 370/2001), Ceilândia (LC 314/2000), Taguatinga/Águas Claras (LC 90/1998), Sobradinho (LC 56/1997) e, mais recentemente, Gama (LC 728/2006) e Guará (LC 733/2006) tiveram PDL's, muitas foram as leis que, exógenas aos instrumentos de planejamento local, promoveram alterações de uso de imóveis no Distrito Federal.

Portanto, pelas razões expostas, a coleta de dados tem como marco inicial o ano de 1997. Utilizaremos, para tanto, dados fornecidos pela Câmara Legislativa, por meio do LEGIS (Sistema de Informações Legislativas) e informações colhidas em visitas de campo.

## **3 Descrição do método**

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada em fontes secundárias (análise de material bibliográfico, de leis, ordenamentos de uso e ocupação do solo e

---

<sup>36</sup> Ver avaliação do PDOT/1997 no Documento Técnico que acompanha o PLC 46/2007 (revisão do PDOT/97).

<sup>37</sup> Instrumentos participativos (conferências, fóruns, audiências públicas) e de inclusão (ZEIS).

<sup>38</sup> Artigos 52 e 78 da LC 17/1997, cf. Box 1, p. 117.

regulamentos) e primárias (levantamento de dados “in loco”, como localização, usos aprovados e praticados).

A partir da coleta de dados e da confrontação com as normas de uso do solo, foi possível identificar tanto alterações aprovadas pelo Poder Público quanto alterações de uso informais e confrontar os novos usos com os anteriores.

Para fins do presente trabalho, a análise das práticas empíricas de alterações de uso objetiva verificar se tais alterações estariam promovendo a gestão social ou interesses individuais. Para isso, torna-se imprescindível investigar como se dá a atuação dos atores sociais (os agentes políticos, o setor econômico e grupos de interesse, de uma maneira geral). Essa interpretação se dará com base nos interesses envolvidos na propriedade (valor de uso e valor de troca), desse modo se pauta nas teorias estudadas no referencial teórico.

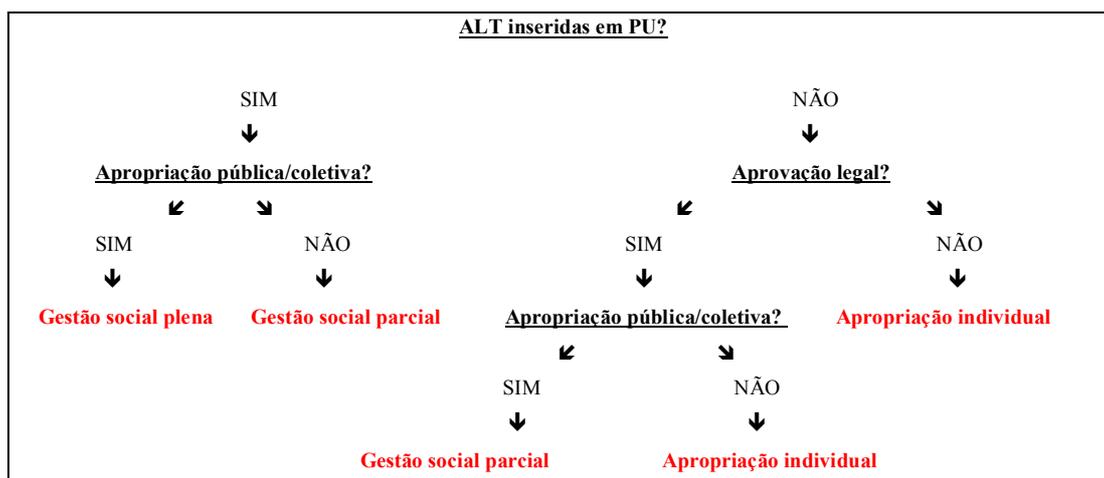
Dois indicadores foram considerados para essa avaliação: (1) investigar se as alterações de uso (ALT) ocorrem como fruto do planejamento urbano (PU), e (2) investigar se a valorização gerada no processo é arrecada, em parte<sup>39</sup>, e destinada a fins coletivos, conforme demonstrado no esquema explicativo abaixo.

A partir desses indicadores, as alterações de uso (ALT) passaram a ser classificadas entre aquelas que foram inseridas ou não no planejamento urbano (PU). Quanto as primeiras, o passo seguinte é investigar se há, nesses casos, apropriação coletiva de parte da valorização gerada.

No segundo caso, quanto às alterações de uso encontradas em imóveis isolados, portanto, desvinculadas de instrumentos de planejamento, investiga-se se há autorização legal para tais alterações. Em síntese, são consideradas as alterações promovidas unilateralmente, sem respaldo legal (onde houve, portanto, apropriação privada da valorização imobiliária e a desvinculação com instrumentos de planejamento), e aquelas aprovadas por meio de instrumentos jurídico-urbanísticos. Nesse último caso (aprovadas), a intensão é verificar a incidência de contrapartidas aos cofres públicos.

---

<sup>39</sup> A aplicação do instrumento por iniciativa do Poder Público e a partir do interesse coletivo deve ser acompanhada de incentivos para adesão, por isso parte dos recursos são compartilhados com os particulares (proprietários ou investidores, etc.). Entretanto, grande parte das alterações, como será visto na Parte IV – análise, é de iniciativa do próprio mercado ou dos proprietários.



**Definição de indicadores e passos metodológicos para se alcançar os resultados da pesquisa.**

Como visto anteriormente, alterações de uso possuem o potencial de elevar o valor de mercado dos imóveis urbanos. Partimos do pressuposto de que nenhum proprietário atribuiria - unilateralmente ou por imposição de regras urbanísticas - usos inferiores aos seus imóveis, que reduzissem seu preço de mercado. No segundo caso, em particular, essa alteração não seria admitida pacificamente pelos proprietários, que passariam a exigir compensações para tanto. Desse modo, vislumbra-se que todos os casos inseridos no presente trabalho foram objetos de alguma soma de valorização.

A tentativa de identificação de valores arrecadados por outorgas de alteração de uso se deu por meio de dados fornecidos pelo SIGGO-DF (Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal), que proporcionaram a quantificação de recursos ingressados no FUNDURB<sup>40</sup> (fundo de desenvolvimento urbano do Distrito Federal).

#### **4 Recorte espacial**

Os dados empíricos foram coletados nas Regiões Administrativas de Brasília, Sudoeste, Lago Norte, Águas Claras e Guará<sup>41</sup>, onde se observou - por meio de anúncios em classificados, notícias nos órgãos de imprensa, propaganda de construtoras, informações colhidas junto a órgãos administrativos – que práticas de alterações de uso vinham ocorrendo. Trata-se de núcleos urbanos próximos ao Plano Piloto e que, por essa razão, dispõem de preços elevados do solo, o que possibilita uma dinâmica econômica ímpar.

<sup>40</sup> O FUNDURB foi criado pela Lei Complementar n. 36/1997, alterada, recentemente, pela Lei Complementar n. 800/2009. Ver Box 3, p. 137. A outorga onerosa de alteração de uso (ONALT) é apenas uma das diversas fontes de ingresso de recurso no fundo.

<sup>41</sup> Figura 4, p. 99.

O objetivo, entretanto, não é o de catalogar todos os casos existentes de alteração de uso. O número de objetos de análise selecionados se deu por inclusão progressiva, ou seja, foram inseridos até o ponto em que as concepções atribuídas aos mesmos comesçassem a apresentar certa regularidade. Os objetos em questão não são os sujeitos da pesquisa e sim o que eles representam, razão pela qual não é possível selecionar, nesses casos, uma amostra representativa (MINAYO, 2007, p. 48).

Por outro lado, a delimitação de um perímetro de coleta de dados não pareceu suficiente diante da farta produção de leis e projetos que tratam da matéria objeto do presente trabalho. Por meio do Sistema Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal – LEGIS e do acompanhamento de ações em trâmite no TJDFDT foi possível identificar, sistematizar e catalogar todo o conjunto de leis produzidas entre os anos de 1997 a 2008, que tratavam de alterações de uso com finalidade econômica no Distrito Federal, além de identificar as leis que foram julgadas inconstitucionais por ações movidas pelo MPDFT.

Esse trabalho mostrou-se importante para identificar não somente os locais onde as alterações de uso ocorriam, mas ainda conhecer os agentes envolvidos com a prática e confrontar as referidas alterações com o interesse coletivo, por meio dos dois indicadores da presente pesquisa: inseridas em programas urbanos? Retorno de parte da valorização gerada ao FUNDURB?

## **PARTE III – DESCRIÇÃO DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS**

### **1 Pressupostos da Alteração de uso como instrumento de indução do desenvolvimento urbano**

O instrumento da alteração de uso, segundo a lei nacional de política urbana, deve ser utilizado com vistas ao alcance do interesse coletivo. Além da apropriação de parte da valorização gerada pelo instrumento, a ser aplicada no desenvolvimento das cidades e na redução das desigualdades sócio-espaciais<sup>42</sup>, as alterações de uso são indicadas em projetos de revitalização de áreas urbanas, reintegrando-as ao consumo coletivo.

Ao aplicar os instrumentos urbanísticos, contidos no Estatuto da Cidade, os municípios e o Distrito Federal devem pensar as intervenções como um objeto de promoção da ordem urbanística, da função social da cidade e da propriedade e para a ordenação dos espaços. Por essa razão, é necessário que as áreas sujeitas à intervenção estejam inseridas em planos diretores que delimitem os espaços, para que, por meio de leis específicas, discutidas com a coletividade, sejam realizadas alterações de uso. Desse modo, seriam minimizadas as intervenções pontuais, que se prestam mais a gerar valorizações artificiais nos imóveis que a promover a ordem urbanística.

A motivação, que impulsiona a aplicação do instrumento, deve ser sempre coletiva. Equivale a dizer que o Poder Público, sobretudo no âmbito municipal<sup>43</sup>, volta suas atenções para o território e vislumbra a possibilidade de que um conjunto de imóveis, inseridos numa determinada zona, passaria a atender melhor ao interesse coletivo se fosse utilizado para outros fins diversos dos atuais. A adoção de novos usos, seria acompanhada do recolhimento de parte dos valores gerados aos cofres públicos, restando aos proprietários um percentual a título de estímulo para que disponibilizem

---

<sup>42</sup> Os recursos, segundo o artigo 31 c/c artigo 26, incisos I a IX da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), auferidos com a outorga de alteração de uso devem ser aplicados para as seguintes finalidades: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

<sup>43</sup> Compete aos municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da Constituição Federal) e a partir de políticas de desenvolvimento urbano executadas sob diretrizes fixadas pela União (art. 21, XX c/c 182 da Constituição Federal). O Plano Diretor, aprovado pelo legislativo municipal, é o instrumento básico dessa política e a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às diretrizes nele fixadas (art. 182, §§1º e 2º). Por meio do plano diretor, o Poder Público municipal pode, caso deseje fazer uso do instrumento, fixar áreas nas quais serão permitidas alterações de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 29 da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

seus imóveis para tais fins. O ciclo de aplicação do instrumento se concretiza com a disponibilização dos recursos arrecadados para fins estritamente coletivos.

### **1.1 Alteração de Uso de Imóveis: revitalização e apropriação de espaços urbanos**

Numa análise acerca da revitalização dos centros históricos das cidades brasileiras, Bárbara Freitag (2007) traz algumas contribuições ao tema. A autora parte da constatação de que na história brasileira houve o abandono de cidades, de vilas, de aldeias para outros núcleos paralelos, para onde foram transferidas as funções administrativas, políticas, econômicas e comerciais exercidas no antigo núcleo urbano, resultando na sua quase estagnação ou até mesmo esquecimento. A cidade nova passa a atrair toda a atenção, os investimentos e o prestígio, passa a abrigar a migração e assumir as tradições, os costumes e a cultura (FREITAG, 2007, p. 1).

Cidades históricas – como Salvador, Recife e Fortaleza, dentre outras – foram reconstruídas pela modernidade, por meio de critérios como a higienização, o embelezamento e a funcionalidade, e adaptadas a condições modernas, com o aperfeiçoamento do tráfego e a atribuição de usos mais racionais ao solo (verticalização). Por meio dessas intervenções, transformaram-se em centros urbanos caóticos, com problemas relativos à poluição, ao tráfego e à especulação imobiliária. Entretanto, houve iniciativas relativamente bem sucedidas, como o Pelourinho e o Centro Cultural Dragão do Mar de Arte e Cultura<sup>44</sup> que foram revitalizados e inseridos na paisagem moderna e pós-moderna, mantendo sua história. A casa da cultura em Recife (até 1973 era uma prisão) foi preservada e transformou-se num grande centro de cultura e artesanato, onde é possível conhecer a história e ao mesmo tempo adquirir peças do artesanato e da cultura local, com reflexos positivos para as atividades turísticas.

Em outro pólo, cidades como Parati, Tiradentes e Olinda sobreviveram às intervenções modernistas e foram redescobertas e revalorizadas em sua beleza e originalidade a partir da segunda metade do século XX. São cidades onde foram descobertas minas de ouro, prata e jazidas de pedras preciosas no século XVIII ou, como Parati, serviam de escoadouro desses minérios. Todo um conjunto social, formado

---

<sup>44</sup> Casarões abandonados no centro de Fortaleza foram restaurados e sofreram um processo de qualificação, a partir de regras de uso voltadas para a cultura e o entretenimento - teatros, cinemas, galerias de arte, casas de *show*, restaurantes, bares, enfim um pólo de lazer e turismo.

por administradores da Coroa Portuguesa, comerciantes e aventureiros deu vida às cidades, que após o final do ciclo ficaram abandonadas. Entretanto, elas “sobreviveram” e ganharam nova vida com a descoberta de sua arquitetura colonial e suas igrejas barrocas, constituindo um patrimônio que revela um verdadeiro tesouro brasileiro, até então esquecido ou pouco explorado. A sociedade passou a vislumbrar esses núcleos urbanos a partir das potencialidades que apresentavam.

Afastadas da influência modernista, mas beneficiadas diretamente pelo desenvolvimento de cidades próximas que assumiram o “ônus da modernização”, puderam ser restauradas e preservadas. Essas cidades, portanto, expressaram sua vocação histórica, descobriram a possibilidade de desenvolverem novas atividades econômicas e transformaram-se em núcleos vivos de cultura, de lazer e de turismo, certamente o que se pode chamar de uma “revitalização bem sucedida” (FREITAG, 2007, p. 5).

Portanto, não fossem transferidas as atividades para novas cidades, que assumiram o ônus da modernização, provavelmente essas cidades bem como outras, como Ouro Preto e Goiás Velho, teriam sucumbido, sob a devastação do seu patrimônio histórico em nome da modernidade. Portanto, sua decadência inicial, ao que tudo indica, contribuiu para sua preservação histórico-cultural inicialmente. A carência de recursos para manutenção, provocada pelo esvaziamento de atividades e pelo abandono, entretanto, teve de ser revertida posteriormente para que esse mesmo patrimônio fosse preservado.

A expressão “revitalizar” significa, de fato, dar nova vida. Contrapõe-se às tentativas de atribuir um valor “museal” aos objetos materiais, materializando-os de forma pulsante, de maneira que possam ser efetivamente consumidos pelas pessoas. Esse fato ocorreu nas cidades históricas citadas, onde suas construções históricas passaram a abrigar confeitarias, choparias e cinemas, mantendo sua arquitetura e passado histórico intactos.

Nesses casos, a aplicação de instrumentos urbanísticos teve como pressuposto o interesse coletivo, onde as intervenções urbanas foram pensadas num contexto de reintegração de grandes áreas ao consumo coletivo, promoção de atividades produtivas (dinamização do turismo), o que resultou na reintegração de funções urbanas outrora perdidas.

Em 1983, a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), propôs uma “reciclagem urbanística” na zona portuária, onde foram previstos complexos comerciais

(bares, restaurantes, hotéis, auditórios e centros de convenção, lojas, escritórios, etc.) “com o objetivo de reforçar a vocação econômica da cidade como prestadora de serviços e pólo comercial internacional do país” (BRASIL, 2005, p. 27). Trata-se de uma intervenção que contou com a adesão do setor econômico, parceiro fundamental para que as intervenções se auto-sustentem e minimizem os sempre escassos recursos públicos, essenciais para aplicação em zonas mais carentes da cidade. Na mesma linha, a utilização de prédios institucionais<sup>45</sup> subutilizados por parte do Governo Federal, localizados em áreas urbanas dotadas de infra-estrutura e próximas aos locais de emprego em programas habitacionais para comunidades que vivem à margem do mercado imobiliário é uma iniciativa importante, que mostra o viés coletivo da aplicação dos instrumentos urbanísticos, sobretudo da alteração de uso. Esse fato tem demonstrado que a adaptação dos prédios (muitos deles outrora ocupados pelo INSS) para o uso residencial possibilita que os imóveis em questão cumpram sua função social. Em que pese a um custo financeiro superior a outras provisões de habitação para finalidade social e em baixa escala, o fato é que o custo social é inferior ao das soluções tradicionais, voltadas, em grande parte, à construção de casas e conjugados populares em zonas periféricas, sem infra-estrutura e longe dos locais de trabalho.

São, portanto, experiências que reforçam o caráter social do instrumento e demonstram que são uma alternativa a intervenções que ocorreram no passado, voltados em grande medida para o saneamento e para o embelezamento das cidades e que resultavam em um custo social considerável<sup>46</sup>.

Desse modo, é possível verificar que intervenções urbanísticas podem possibilitar o alcance ou o afastamento dos interesses coletivos. As intervenções urbanísticas que utilizam o instrumento da alteração de uso, por um lado, podem respeitar as características históricas, culturas e artísticas dos núcleos urbanos e auxiliar na busca de uma nova urbanidade, um consumo dos espaços e uma apropriação

---

<sup>45</sup> Prédios do INSS em Porto Alegre (Avenida Borges de Medeiros) sofreram adaptação para abrigar apartamentos de 1 e 2 quartos, com recursos do Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades. Outros imóveis em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória e também em Curitiba estão sendo adaptados para o mesmo fim. Fonte: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/rede-centros/de-maio-2006-a-dezembro-2007/rede-centros-no-14?searchterm=inss+moradia>. Acesso em 05/01/2009.

<sup>46</sup> Discutimos a crítica ao planejamento urbano na Parte I, onde foi abordado o planejamento sanitário do início do século XX no Brasil. Essas experiências, inspiradas em modelos internacionais (cidades da Europa e Estados Unidos) foram marcadas pela expulsão da população pobre das áreas centrais na medida em que as novas intervenções urbanísticas públicas e privadas promovem a revalorização imobiliária, processo conhecido como de “enobrecimento” espacial (BRASIL, 2005, p. 18).

“pulsante” dos mesmos. Por outro, podem resultar no afastamento de moradores, num processo de segregação, conferindo às cidades um caráter elitista e discriminatório, a depender dos pressupostos que embasam tais intervenções (gestão social ou individualismo).

Portanto, o grande desafio é reabilitar as áreas urbanas degradadas, como uma estratégia de ampliar o espaço de urbanidade e consumo coletivo e maximizar o aproveitamento de investimentos públicos em equipamentos e infra-estrutura. As iniciativas voltadas para a recuperação e revitalização de áreas urbanas degradadas demonstram que a preservação urbana deve ser considerada como um processo urbano relevante, considerando os investimentos realizados nas áreas em questão (BRITO, 2003, p. 5).

Entretanto, torna-se fundamental garantir que uma parcela cada vez maior da população possa ter acesso a áreas melhores equipadas e estruturadas e fazer com que a propriedade atenda uma função social. Os imóveis que não cumprem mais as finalidades para as quais foram edificados, que estejam vazios e sem interesse de uso por parte dos seus proprietários, podem ser incorporados à cidade por meio do Plano Diretor, de maneira que passe a cumprir sua função social a partir da incorporação de novos usos.

## **1.2 Alteração de Uso como instrumento de financiamento das cidades**

Os investimentos públicos no meio urbano provocam impactos diretos em termos de valorização da propriedade imobiliária urbana<sup>47</sup>. Há diversos instrumentos jurídico-urbanísticos, definidos pela legislação brasileira, que permitem ao Estado recuperar parte desses valores e aplicá-los em políticas de desenvolvimento urbano<sup>48</sup>.

O imposto predial territorial urbano – IPTU, na forma progressiva, é um dos instrumentos de que pode se valer o Poder Público para enfrentar a especulação imobiliária, promover a captação de mais-valias<sup>49</sup> e, por conseguinte, o

---

<sup>47</sup> Na Parte I discutimos os processos de formação e a alteração dos preços do solo.

<sup>48</sup> Artigo 31 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

<sup>49</sup> Como vimos na Parte I, mais-valias são “incrementos de valor da terra que vão sendo gerados no decorrer das diversas etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização, entendido este como um processo permanente” (FURTADO, 2007, p. 243). O Estatuto tratou da questão da recuperação de mais-valias fundiárias por meio de diretrizes gerais fixadas no art. 2º, incisos IX e XI. O primeiro determina a “justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, e o segundo a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

desenvolvimento racional das cidades (DE CESARE, 1998). O imposto de transferência de bens inter-vivos – ITBI, do mesmo modo, possui potencial para restituir ao Estado parte dos investimentos aplicados na cidade e apropriados pelo mercado imobiliário. Já a outorga onerosa do direito de construir é outro instrumento que também possui potencial para restituir ao Estado parte dos investimentos aplicados, sobretudo porque nesse instrumento o particular demanda ainda mais serviços, considerando que cria solo e intensifica o uso dos equipamentos públicos, sendo justo, portanto, o re-equilíbrio entre o ônus e o bônus do processo de urbanização (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, pp. 143-146).

A contribuição de melhoria, por sua vez, é um instrumento tributário cujo fato gerador é a valorização causada a imóveis urbanos decorrente da realização de obras e investimentos públicos (FURTADO, 2007, p. 246).

Do mesmo modo, Fernanda Furtado (2007, p. 246) faz uma avaliação bastante realista da “contribuição de melhoria”, enquanto instrumento com enorme potencial na teoria, mas que não se confirma na prática. Para a autora, trata-se de uma ferramenta pouco efetiva tanto no Brasil quanto na América Latina. Por um lado, devido ao fato de que “as possibilidades de ação positiva do Estado para a recuperação de mais-valias fundiárias ficavam limitadas às atuações públicas que envolviam efetivo e imediato dispêndio de recursos”, ficando de fora, portanto, a valorização por mudança de uso e outras decisões administrativas. Por outro, “a parcela a ser recuperada foi fixada como o montante equivalente aos custos do investimento público realizado, mas também limitada à valorização percebida por cada proprietário”, o que resultou em dificuldades técnicas e operacionais que, aliadas à rejeição cultural, praticamente inviabilizaram a aplicação do instrumento.

Por outro lado, a autora (FURTADO, 2007, p. 247) reforça a idéia de que devem ser aperfeiçoados os mecanismos que permitam ao Estado a apropriação das mais valias geradas por atuação do Estado. Esclarece, ainda, que:

a própria noção de justiça distributiva, contida na idéia da recuperação pública de algo produzido socialmente e passível de ser apropriado privadamente, foi reduzida à idéia de que aqueles que recebam benefícios especiais devam devolver à coletividade o custo correspondente a tais

vantagens, desconsiderando o importante aspecto das decisões, nem sempre justas, para a (prévia) distribuição daqueles benefícios.

Muito embora haja argumentos de que os recursos gerados, por exemplo, com a outorga onerosa do direito de construir, são limitados, a autora (FURTADO, 2007, p. 253) ressalta que são importantes quando se trata de finalidade redistributiva, sobretudo quando nos atemos a cenários urbanos desiguais, como o brasileiro.

Em cada uma das etapas do processo de urbanização (planejamento, provisão, regulação e gestão) são geradas mais-valias, ou seja, “incrementos pontuais de valor às terras envolvidas em cada atuação específica”. Uma parcela que é incluída no perímetro urbano é beneficiada em todo esse processo, com infra-estrutura e serviços urbanos, acessibilidade e equipamentos, além de determinados potenciais de uso e construtivo. Ao final, a parcela de terra urbana terá seu valor multiplicado, sendo esse o fundamento para que seja parte da valorização distribuída para a coletividade em vez de ser apropriada totalmente pelos proprietários urbanos (FURTADO, 2007, p. 244).

A outorga de alteração de uso, portanto, integra esse conjunto de instrumentos que possuem o potencial de recuperar parte da valorização imobiliária, nesse caso em específico provocada por regras de uso e ocupação do solo, e geri-la segundo interesses sociais. Seu fundamento é o de que a concessão pública de novos usos, que dinamizem o valor da propriedade imobiliária, deve ser embasada no interesse coletivo, o que justifica a apropriação de parte da valorização gerada em nome da “justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”<sup>50</sup>.

## **2 Alterações de uso no Distrito Federal: caracterização do território**

A formação dos espaços urbanos não está articulada somente a fatores estruturais, como as condições gerais em que os países e as cidades se inserem no modo de produção capitalista<sup>51</sup>. São formados em grande parte pela ação de forças políticas, econômicas e sociais de âmbito local, que imprimem características individualizadoras aos espaços e os contrapõem à tendência de homogeneização, provocada pelas condições estruturais. Torna-se importante, desse modo, discutir as características

---

<sup>50</sup> Art. 2º, IX do Estatuto da Cidade.

<sup>51</sup> Para uma análise acerca da influência da sócio-economia mundial na organização espacial do DF ver Cidade, Lúcia Cony Faria. Acumulação flexível e gestão do território no DF, in. Paviane, Aldo (org.) Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

peculiares de formação dos espaços urbanos, para que se compreenda de que forma esses espaços são produzidos. O Distrito Federal possui características próprias, que formam o “pano de fundo” onde procuraremos caracterizar as alterações de uso.

## 2.1 Contexto histórico

Após mais de dois séculos<sup>52</sup>, os ideais de transferência da capital para o interior do país tomavam forma. Dentre 26 projetos apresentados, o Arquiteto Lucio Costa venceria o concurso, ao apresentar a única proposta, no entendimento do júri do concurso, condizente com a capital do Brasil. De um traçado simples, seria projetada a cidade onde se instalaria a “capital do futuro”. Brasília simbolizou um evento somente “perceptível aos espíritos evoluídos, aos homens de idéias avançadas, aos contemporâneos do futuro” (BICCA, 1985, p. 105).

Em que pese a integração do país conter uma perspectiva econômica, por meio do fortalecimento das ligações entre o centro econômico mais dinâmico localizado no sudeste e as demais partes do país, o que tornou possível a construção de Brasília como parte do processo de reorganização do território, a cidade rapidamente foi marcada por questões notadamente ideológicas (HOLANDA, 2002, pp. 290-294). Reproduziu a idéia de um estado acima das classes sociais, autônomo, e o simbolismo de uma nova era de modernização de um país até então agrário, portanto uma “cidade nova para uma nova sociedade” (OLIVEIRA, 2005, p. 12-13).

As linhas arquitetônicas modernistas<sup>53</sup> transformaram-se num símbolo da cidade e do país. O ideário modernista não se conteve em pensar uma nova cidade e foi além, ao imaginar uma nova nação. Se para a política e a economia Brasília

---

<sup>52</sup> A idéia da construção de uma nova capital para o Brasil remonta ao século XVIII, por meio do Marquês de Pombal em 1761 e José Bonifácio em 1823, surgindo, dessa época, inclusive, o nome Brasília (CODEPLAN, 1992, p. 15). A idéia foi apresentada à Assembléia Geral do Império no ano de 1823, por José Bonifácio, com o fundamento de que a nova capital, além de absorver excedentes populacionais das cidades litorâneas, permitiria uma maior segurança ao Estado e dinamizaria um novo mercado produtivo no centro do país. (HOLANDA, 2002, p. 284). Em 1824, a Constituição Brasileira estabeleceu como meta a implantação da capital do país no planalto central, o que somente foi materializado mais tarde, a partir da Proclamação da República quando uma comissão técnica – a Missão Cruls – demarcou o quadrilátero no centro do país que reuniria as condições geológicas, climatológicas e ambientais favoráveis (HOLANDA, 2002, p. 284). A partir de então, a pedra fundamental foi lançada em 1922, na região onde hoje está localizada a Região Administrativa de Planaltina. Novamente, a Constituição de 1930 previu a implantação da cidade, fato que se repetiu na Constituição seguinte, de 1946, ocasião em que se estabeleceu medida mais pragmática, voltada para a nomeação de especialistas técnicos que finalmente fixariam a localização definitiva da futura cidade. Dez anos depois, o recém empossado Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, atendendo às disposições do seu plano de metas, faria publicas as regras para o concurso que elegeria o projeto da nova capital.

<sup>53</sup> Cf. Parte I.

representava a ocupação do interior, a integração do país e a meta-síntese do plano de metas do governo Juscelino, para os modernistas a cidade simbolizava, tanto em termos arquitetônicos quanto em termos urbanísticos, a construção de uma nova nação. Lucio Costa traçou do vazio uma capital moderna, que aos seus olhos deveria ser capaz de influir nos destinos da nação.

Nas palavras do próprio urbanista, cerca de um terço dos trabalhadores deveriam retornar aos seus estados de origem. Os demais seriam empregados nas atividades agrícolas do entorno do Distrito Federal e, outra parte, serviria à administração federal. Havia a utopia de que um ministro de estado e um motorista ocupassem o mesmo bairro. Lucio Costa agiu como um grande “intérprete de sonhos e sentimentos” que contagiaram candangos e pioneiros, os quais trabalharam ativamente na transformação da realidade, na construção da nação acima das classes, motivados pela confiança inspirada por JK (OLIVEIRA, 2005, p.258).

Consolidada a capital, tornava-se urgente protegê-la, o que resultou na inscrição de Brasília como patrimônio cultural da humanidade por meio de suas quatro escalas de tombamento<sup>54</sup>. Como esclarece Campofiorito (2007, p. 2), havia a exigência, por parte da Unesco, de que o poder público local protegesse a cidade, estabelecendo defesas legais, o que veio a acontecer por meio do Decreto n. 10.829, de 1987. A preocupação da Unesco era apenas com a proposição urbana e arquitetônica original, por isso a cidade foi tombada de forma inovadora, a partir das quatro escalas que expressavam as funções ou necessidades consagradas pela Carta de Atenas (habitação, trabalho, cultura e circulação). Portanto o objetivo foi atender àquela instituição e salvaguardar a cidade modernista, protegendo-a sem imobilizá-la fisicamente, pelo contrário, permitindo, com a exceção do resguardo de alguns monumentos

---

<sup>54</sup> O espaço mais destacado na paisagem da cidade tornou-se, sem dúvida, o eixo monumental, que corresponde à faixa que compreende a praça dos três poderes, a esplanada dos ministérios, a catedral, o teatro nacional, a torre de televisão, o centro de convenções até as proximidades da estação rodoviária. A escala gregária, a seu turno, se mostra nos quatro cantos do cruzamento central dos eixos rodoviário e monumental. Mas pode ser encontrada ainda no centro urbano, nos comércios locais e na Avenida W3. Trata-se de espaços para agregar as pessoas, permitir a interação em torno de bares, de cinemas, teatros, etc. A escala bucólica refere-se ao acesso ao lago, às amplas áreas verdes e a cobertura vegetal que marca toda a paisagem urbana da cidade. Onde não houver terrenos comprometidos com a edificação, ali estará uma faixa de terra *non aedificandi* reservada ao cerrado, aos bosques, à recreação e ao lazer. Por fim, a escala residencial, que constava no projeto original por meio de dois tipos distintos, as superquadras, compostas por habitação coletiva – blocos de apartamentos - e as habitações unifamiliares, projetadas para abrigar as famílias de maior poder aquisitivo no Lago Sul e no Lago Norte (CAMPOFIORITO, 2007, pp. 3-5).

excepcionais<sup>55</sup>, que as edificações fossem liberadas para modificações que não rompesse com a escala em que se inseriam (CAMPOFIORITO, 2007, pp. 1-2).

Embora tenham surgido algumas modificações ao projeto original, como, por exemplo, a criação de novas quadras não previstas, a transformação de outras como a avenida W3<sup>56</sup> e o superdimensionamento do comércio local (que passou a atender a todo o Distrito Federal e não apenas às superquadras) as condições urbanísticas de Brasília foram mantidas (HOLANDA, 2002, p. 325). A maior modificação ao projeto foi social, a partir da criação precoce de cidades-satélites em áreas distantes do Plano Piloto, para abrigar grande parte da população mais humilde que ajudou a construir a cidade (PAVIANI, 1989, p. 65).

Materializou-se no espaço uma cidade seletiva, ao mesmo tempo em que surgia uma ampla ocupação dispersa, formada pelas Regiões Administrativas do Distrito Federal e por municípios goianos. Surgia a “Brasília Metropolitana”, composta pelo Plano Piloto (Brasília 1) em conjunto com as cidades-satélites (Brasília 2) e o Entorno do Distrito Federal (Brasília 3), segundo Paviani (1989, pp. 54-55).

## **2.2 Características morfológicas: seletividade e segregação**

Durante as obras de construção da cidade, já havia uma multidão de trabalhadores acumulados em alojamentos e invasões, enquanto levantavam, em ritmo acelerado, os prédios da nova capital. Na chamada invasão do IAPI<sup>57</sup> já residiam cerca de cinquenta mil pessoas, o que obrigou o governo a criar, antes mesmo da inauguração de Brasília, a primeira cidade-satélite (Taguatinga) em 1958. Após Taguatinga, foram criados os núcleos urbanos do Gama, Sobradinho e Ceilândia, também para abrigarem famílias oriundas das invasões que não paravam de se formar devido aos intensos fluxos migratórios que chegaram a proporcionar um crescimento populacional de quase cem por cento ao ano (CODEPLAN, 1992, p. 19).

Os novos núcleos urbanos, criados para acolher esse intenso fluxo populacional, localizavam-se em áreas muito distantes, separadas por zonas rurais,

---

<sup>55</sup> Como, por exemplo, a Catedral, os palácios, a Praça dos Três Poderes, o Congresso Nacional, etc., muitos dos quais foram protegidos, inclusive, de forma individualizada.

<sup>56</sup> Pensada para abrigar o comércio atacadista, de modo a servir às lojas da SCLS, além de granjas e pequenas chácaras nas 700.

<sup>57</sup> Assim denominada em função da proximidade com o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI).

amplios espaços verdes e estradas-parques. Sustentado por argumentos ambientais<sup>58</sup>, esse fato resultou no surgimento de teses que associaram o movimento de erradicação de invasões a formação de uma espécie de “anel sanitário”, que segregaria os pobres para espaços distantes, enquanto que as faixas de terras localizadas na Bacia do Paranoá (FIG. 1) estariam reservadas para as classes de renda mais elevadas. Dentro do anel apenas as classes média e alta; fora do anel, os pobres (PAVIANI, 1989, p.66).

No perímetro do “anel”, entretanto, permaneceram dois núcleos urbanos que resistiram ao processo de expulsão: a Cidade Livre, hoje Núcleo Bandeirante, e a Vila Paranoá. A cidade satélite do Cruzeiro, cuja ocupação remonta o ano de 1955 para abrigar servidores públicos vindos do Rio de Janeiro, o Guará, criada em 1968 para dar vazão à demanda habitacional, assim como o Guará II, o primeiro empreendimento de mercado destinado à moradia lançado até então, foram criados no perímetro interno à Bacia do Paranoá (DISTRITO FEDERAL, 2004, pp. 115-116).

Milhares de trabalhadores não tiveram acesso a uma parcela de espaço na cidade que ajudaram a construir, muito embora a intenção explícita de Lucio Costa tenha sido a de não segregar (HOLANDA, 2003, 43).

As condições originariamente planejadas não foram implantadas em sua totalidade, pois Brasília ainda hoje não abriga os quinhentos mil habitantes, como estabelecido. A existência de vazios urbanos por um lado, e de núcleos isolados e com infra-estrutura e equipamentos deficientes, por outro, tornaram o valor da terra bastante elevado, resultando na ocorrência de centralidades geradoras de valorização imobiliária e numa escassez de recursos nas demais cidades.

Para Paviani (1989, pp. 41-42), “A manipulação da terra urbana no mundo ocidental capitalista obedece à mesma lógica do uso de qualquer recurso para a produção e para o consumo”. Decorre que as atitudes dos agentes modeladores do espaço resultam, dentre outros fatores, em especulação imobiliária e concentração de

---

<sup>58</sup> O Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição, elaborado em 1970 pela empresa Planidro, influenciou todo o processo de ocupação territorial que se seguia. Para atender aos condicionantes de ordem sanitária desse plano (abastecimento de água e esgotamento sanitário) os núcleos foram orientados para fora da Bacia do Paranoá e o eixo sudoeste foi escolhido como o mais propício para ocupação urbana. O plano recomendava expressamente a não ocupação dos espaços livres da Bacia do Paranoá. Por outro lado, como visto, o núcleo urbano de Taguatinga foi criado em 1958 (Sobradinho e Gama em 1960), antes mesmo da inauguração da nova capital, fora dos limites da bacia, o que sugere que a decisão de segregar precede aos argumentos de ordem ambiental e sanitária. Lucio Costa, posteriormente, recomendaria a criação de novos bairros no interior da bacia, como as Quadras Econômicas Lucio Costa (QELC), o Setor Sudoeste e o Setor Noroeste.

equipamentos, serviços e melhores condições de moradia em determinados pontos, ensejando inflação nos preços dos imóveis urbanos.

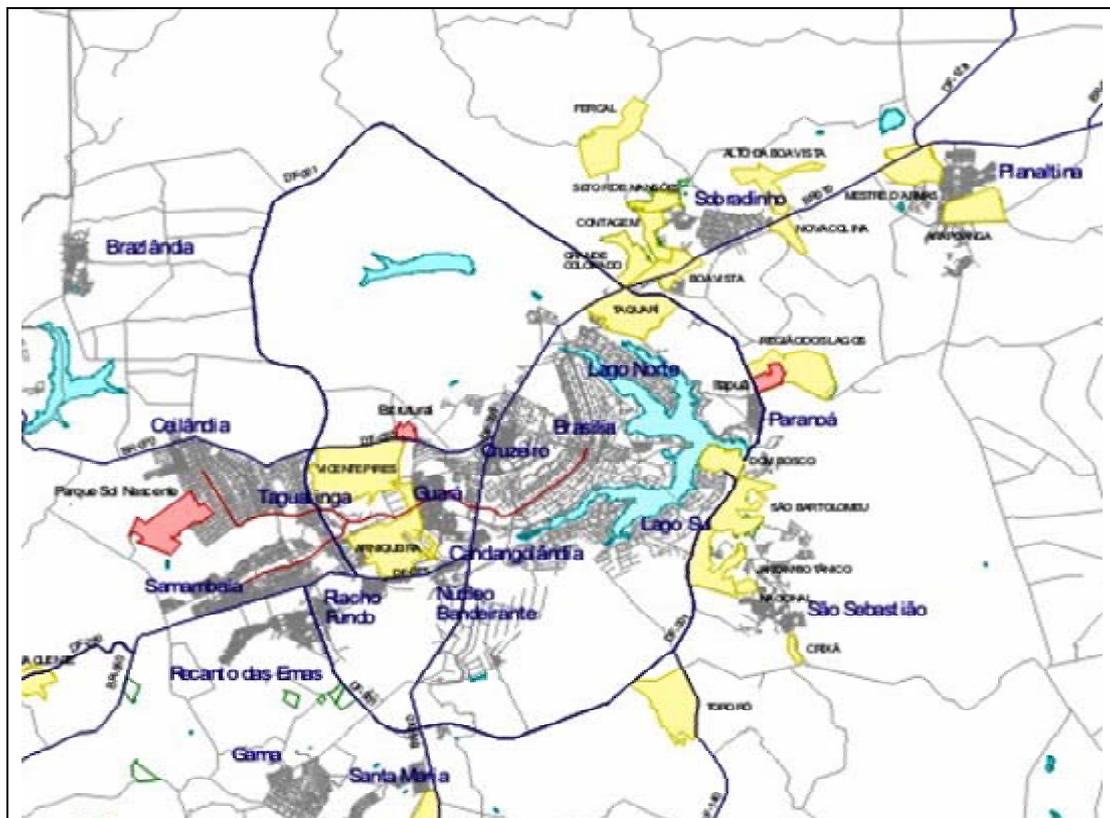


Figura 1 – Destaque da área delimitada pela Bacia do Paranoá. Mapa Rodoviário do DF/DF.

Ao arcar com os elevados custos da expansão dos serviços públicos e da infra-estrutura física, o Estado provoca um impacto indesejável no orçamento público, diante de uma ótica de recursos escassos. Segundo Paviani (1989, p. 56), entretanto:

Não faltará, por certo, recurso para polir o espaço do Plano Piloto, colocar ou retirar mármore de monumentos ou palácios...Não faltará verba para uma prematura renovação urbana, como cirurgia em equipamento tornado obsoleto visando manter aquecida a indústria das reformas, um rico filão para setores especializados dentro do quadro de terceirização, com inchação da classe proletária.

O custo social para as os habitantes dos núcleos urbanos periféricos, sem dúvida, é considerável. Enfrentam viagens longas, cansativas e caras até Brasília para trabalharem e utilizarem equipamentos não disponíveis nas Regiões Administrativas e se submetem a condições de trânsito cada dia mais deficientes e perigosas, devido ao

fluxo intenso de veículos que satura completamente as vias de acesso nos horários de pico (PAVIANI, 1989, p. 57). Esse conjunto torna o índice de passageiro/km (ipk) do Distrito Federal o mais alto do país (HOLANDA, 2003, p. 53).

Para Paviani (1989, p. 57), o poder político central e as elites locais e federais concentraram as atenções de forma majoritária no Plano Piloto, onde, em decorrência desse fato, estão materializados os melhores equipamentos físicos e sociais, os melhores empregos e os mais elevados salários. Ressalta ainda estarem no Plano Piloto os melhores hospitais, instituições de ensino superior, as mais equipadas escolas, os grandes centros de negócio e os mais importantes veículos de comunicação de massa. Toda essa concentração possibilitou, portanto, a criação de poderes econômicos e políticos. Tudo isso contribuiu para conferir ao Plano Piloto (e aos espaços mais próximos) condições de vida privilegiadas, o que reflete diretamente no preço dos imóveis.

Outro dado importante para aferir o nível de seletividade de Brasília é o nível de dispersão urbana<sup>59</sup>. Embora se concentre em uma região plana, o Distrito Federal tem um dos maiores níveis de dispersão do mundo, superior a de cidades como o Rio de Janeiro, marcada por um relevo extremamente acidentado (FIG. 2). Essa característica acentua o custo social de se viver em núcleos periféricos, não somente pela questão do transporte, como ressaltado, mais ainda pelo encarecimento da infraestrutura, o que acaba por valorizar ainda mais, do ponto de vista econômico, as áreas centrais providas de oportunidades, de empregos e de acesso a equipamentos e serviços não encontrados na periferia (SMOLKA, 1999).

---

<sup>59</sup> O índice de dispersão urbana, desenvolvido por Bertaud e Malpezzi, compara núcleos urbanos a uma forma hipotética de cidade, de forma circular e com área idêntica. São considerados três fatores: a distância dos centros dos núcleos ao centro da cidade (no DF, o cruzamento dos eixos monumental e rodoviário), as populações (dos centros e a total) e a distância. O método foi aplicado em 48 cidades de todos os continentes. Frederico Holanda ampliou o estudo para 56 cidades, e concluiu que o DF é a segunda mais dispersa.

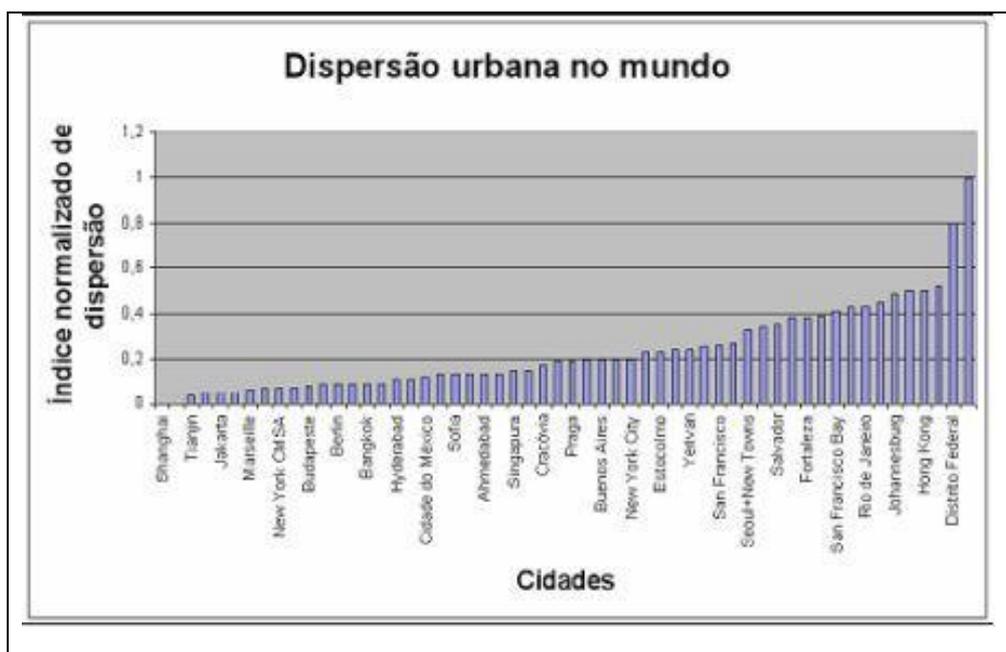


Figura 2 - Índice de dispersão urbana no mundo. Fonte: HOLANDA, Frederico de. Brasília: cidade moderna, cidade eterna. Brasília: s/n, 2006, p. 31.

Ocupar um espaço no Plano Piloto (ou nas proximidades dele) significa estar inserido num ambiente urbano, portanto, diferenciado. Resulta numa aspiração natural de muitos, o que se reflete num demanda potencial e na garantia de um sólido investimento econômico. Desse modo, a localização socioeconômica da população do Distrito Federal (TAB. 1) é marcada por uma concentração de famílias com padrões de renda mais elevada no Plano Piloto e proximidades, caindo sensivelmente em direção às áreas mais afastadas.

Tabela 1 – Renda por Regiões Administrativas – 2004, em salários mínimos.

RA's	Renda Domiciliar Mensal (SM)	Renda per Capita Mensal (SM)
<b>Distrito Federal</b>	9,0	2,4
RA I - Brasília	19,3	6,8
RA II – Gama	6,0	1,6
RA III – Taguatinga	9,6	2,5
RA IV – Brazlândia	3,4	0,8
RA V – Sobradinho	9,2	2,4
RA VI – Planaltina	3,2	0,8
RA VII – Paranoá	5,2	1,2
RA VIII – Núcleo Bandeirante	8,3	2,4
RA IX – Ceilândia	4,7	1,2
RA X – Guará	12,3	3,3
RA XI – Cruzeiro	12,1	3,1

RA XII – Samambaia	4,0	1,0
RA XIII – Santa Maria	3,7	0,9
RA XIV – São Sebastião	5,2	1,4
RA XV – Recanto das Emas	3,9	0,9
RA XVI – Lago Sul	43,4	10,8
RA XVII – Riacho Fundo	5,9	1,5
RA XVIII – Lago Norte	34,3	7,8
RA XIX - Candangolândia	8,3	2,2
RA XX – Águas Claras	12,4	3,3
RA XXI – Riacho Fundo II	3,3	0,9
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	24,1	8,6
RA XXIII – Varjão	2,8	0,8
RA XXIV – Park Way	19,6	4,9
RA XXV – SCIA (Estrutural)	1,9	0,4
RA XXVI – Sobradinho II	6,5	1,7
RA XXVIII – Itapoá	1,6	0,4

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD – 2004 *apud* DISTRITO FEDERAL. Síntese de informações socioeconômicas. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/sites/200/216/00000005.pdf>. Acesso em 02 de março de 2007.(1) Para a Região Administrativa XXVII Jardim Botânico não existem informações por ter sido criada após o término da pesquisa.(2) A Região Administrativa XXIX SIA foi criada em 2005 e não possui unidades residenciais.

Concentrou-se no Plano Piloto, ainda, cerca de 70% dos empregos formais do Distrito Federal (GRAF. 1), além das melhores atividades (comércio, educação, diversão, arte, lazer, cultura, órgãos públicos, etc.) e equipamentos públicos e comunitários, embora abrigue apenas 9,5% dos habitantes do Distrito Federal (TAB. 2).

**Gráfico 1 – Estoque de empregos formais por Regiões Administrativas – 2003.**



Fonte: DISTRITO FEDERAL. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal: 1ª audiência pública. Brasília, 2005, p. 18. Disponível em: [http://www.seduh.df.gov.br/sites/100/155/Downloads/Apresentacao\\_1\\_Audiencia\\_Final1.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/sites/100/155/Downloads/Apresentacao_1_Audiencia_Final1.pdf). Acesso em 02 de março de 2007.

**Tabela 2 – População por Regiões Administrativas – 2004.**

<b>RA's</b>	<b>Total de Habitantes</b>	<b>Percentual</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>2.096.534</b>	<b>100,0</b>
RA I - Brasília	198.906	9,5
RA II – Gama	112.019	5,3
RA III – Taguatinga	223.452	10,7
RA IV – Brazlândia	48.958	2,3
RA V – Sobradinho	61.290	2,9
RA VI – Planaltina	141.097	6,7
RA VII – Paranoá	39.630	1,9
RA VIII – Núcleo Bandeirante	22.688	1,1
RA IX – Ceilândia	332.455	15,9
RA X – Guará	112.989	5,4
RA XI – Cruzeiro	40.934	2,0
RA XII – Samambaia	147.907	7,1
RA XIII – Santa Maria	89.721	4,3
RA XIV – São Sebastião	69.469	3,3
RA XV – Recanto das Emas	102.271	4,9
RA XVI – Lago Sul	24.406	1,2
RA XVII – Riacho Fundo	26.093	1,2
RA XVIII – Lago Norte	23.000	1,1
RA XIX - Candangolândia	13.660	0,7
RA XX – Águas Claras	43.623	2,1
RA XXI – Riacho Fundo II	17.386	0,8
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	46.829	2,2
RA XXIII – Varjão	5.945	0,3
RA XXIV – Park Way	19.252	0,9
RA XXV – SCIA (Estrutural)	14.497	0,7
RA XXVI – Sobradinho II	71.805	3,4
RA XXVIII – Itapoá	46.252	2,2

Tabela 1 - População Urbana do Distrito Federal segundo as Regiões Administrativas – 2004.

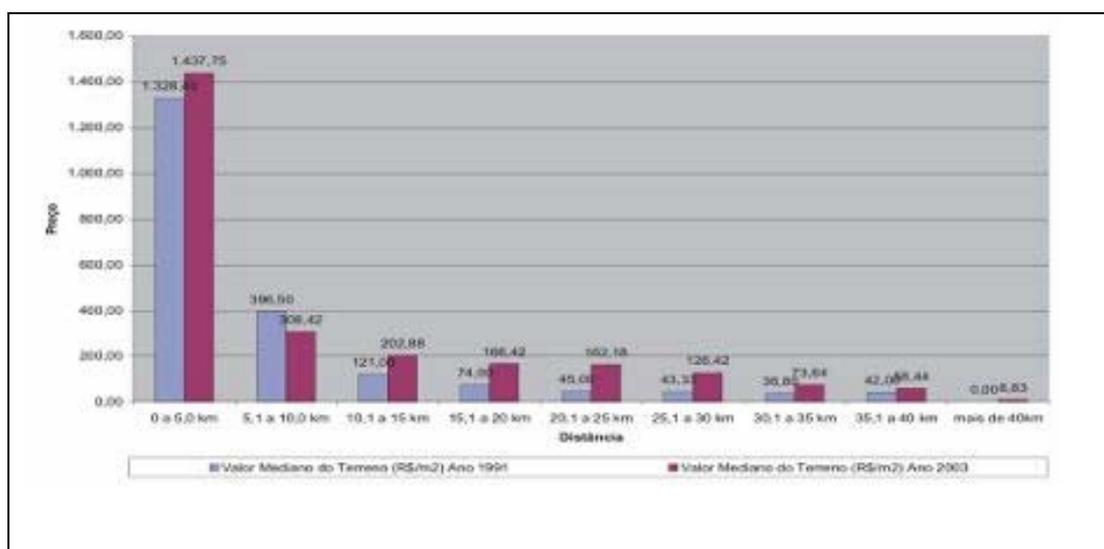
Fonte: SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD – 2004 *apud* DISTRITO FEDERAL. Síntese de informações socioeconômicas. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/sites/200/216/00000005.pdf>. Acesso em 02 de março de 2007. (1) Para a Região Administrativa XXVII Jardim Botânico não existem informações por ter sido criada após o término da pesquisa. (2) A Região Administrativa XXIX SIA foi criada em 2005 e não possui unidades residenciais.

A criação da nova capital foi marcada, desse modo, por um contraste entre a proteção da qualidade de vida no Plano Piloto e a fundação de núcleos urbanos dispersos, em áreas distantes e sem uma preocupação aparente com a qualidade de vida urbana - disponibilidade de empregos, equipamentos públicos, etc. – que as tornaram menos cidades e mais cidades-satélites ou “cidades dormitório”<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Há uma série de definições e características associadas ao conceito. Para fins do presente trabalho, entretanto, cidade-dormitório refere-se aos núcleos urbanos que apresentam economia pouco dinâmica,

O mercado de imóveis (GRAF. 2) não poderia deixar de refletir essa disparidade marcante entre um “centro” concentrador de oportunidade e uma periferia segregada. O gradiente de valorização da terra aponta para preços mais elevados nas áreas próximas ao núcleo central (Plano Piloto), diminuindo proporcionalmente à medida que se distancia (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 13). As condições urbanísticas peculiares do Plano Piloto provocaram uma dinâmica econômica responsável pelo elevado valor dos seus espaços e dos núcleos urbanos mais próximos.

**Gráfico 2 – Gradiente de valor da terra 1991 e 2003.**



Fonte: Banco Mundial *et al.* Análise do mercado de solo urbano no Distrito Federal. Brasília, 2003, p. 90.

### 2.3 Uso do solo: setorização e rigidez

Os regramentos relativos ao uso e ocupação do solo são de extrema importância para o planejamento urbano, considerando que se destinam a controlar o uso da terra, a localização, a dimensão e o volume dos edifícios, visando sempre ao bem estar da coletividade, segundo as diretrizes estabelecidas em planos diretores.

Mais especificamente no caso do Plano Piloto (Brasília), por tratar-se de uma cidade projetada e tombada, há, entretanto, um sistema de zoneamento rígido, que afasta a possibilidade, muitas vezes, de emprego de usos não-incompatíveis<sup>61</sup>, o que tem resultado na ocorrência de críticas por parte do meio acadêmico.

---

com função, basicamente, de moradia, o que obriga grande parte da população a deslocar-se para outros núcleos com o fim de trabalhar, estudar e até se divertir.

<sup>61</sup> Recentemente, clínicas veterinárias e *pet-shops*, instaladas no comércio local das entrequadras do Plano Piloto tiveram pedidos de licenciamento negados pela Administração Regional sob o argumento de que não estavam contempladas pelo zoneamento do setor.

Para Holanda (2003, p. 50 a 58), por exemplo, um dos principais problemas atualmente encontrados no Plano Piloto é a especialização de uso. O autor esclarece que o projeto original da cidade, pautado em pressupostos modernistas, previa a predominância de usos e não a especialização, como de fato ocorreu. Afirma que há uma resistência ideológica para rever-se o zoneamento de áreas vazias no centro da cidade, como o Setor de Autarquias Norte – SAN<sup>62</sup>, onde sugere a alteração dos usos institucionais para residencial. Essa alteração contribuiria para equilibrar melhor a cidade, considerando que, como dito anteriormente, há uma disparidade evidente entre o número de empregos e habitantes no Plano Piloto.

Nesse sentido, é importante, mais uma vez, retomar os ensinamentos de Campofiorito, no que tange ao tombamento. As escalas de Brasília estão tombadas pelo Decreto nº 10.829, de 1987, que regulamenta a Lei Santiago Dantas (Lei nº 3.751, de 1960), a qual amparou a inscrição da cidade na UNESCO como patrimônio cultural da humanidade e veio a conferir defesas especiais ao bem cultural em questão, sobretudo porque preocupava à instituição apenas a “proposição urbana e arquitetônica original”. Objetivava-se “atender a UNESCO e salvar a cidade modernista”, tombá-la sem immobilizá-la de maneira física, “permitindo – com a exceção de alguns prédios excepcionais, que as edificações se modifiquem e vivam sua vida e contingências urbanas através do incessante passar do tempo...” (CAMPOFIORITO, 2007).

A necessidade de preservação se justifica, por um lado, como uma forma de proteger a cidade de pressões que são comuns nas áreas centrais urbanas, resguardando, assim os atributos espaciais que a torna interesse do patrimônio da humanidade. A legislação do tombamento, portanto, não adentraria aspectos arquitetônicos (tratamento de fachadas, qualidade plástica, por exemplo), preocupando-se apenas com a “concepção urbanística dos espaços da cidade no que concerne às suas escalas”. Por outro lado, existem posturas conservadoras que buscam a perpetuidade do isolamento de Brasília quanto aos demais núcleos urbanos, sob argumentos de preservação, de maneira que a fronteira entre preservação e isolamento não estão bem definidas (DISTRITO FEDERAL, 2004, p. 112).

O tombamento explicita, ainda, duas conseqüências interessantes ao pretender preservar das pressões do mercado e controlar os processos de uso e ocupação

---

<sup>62</sup> O SAN é um enorme vazio, considerando que, além de problemas de natureza administrativa, urbanística e jurídico-fundiária que obstaculizam a ocupação do setor, houve uma significativa diminuição da demanda por áreas para implantação de serviços públicos com o encolhimento do estado.

do solo a cidade de Brasília. Uma delas é a proteção das características da cidade, o que resulta na manutenção de uma das melhores qualidades de vida do país, porém, para alguns poucos. A outra é o aumento da pressão, por parte da população, de especuladores e de agentes do mercado imobiliário, que resulta num maior adensamento e numa ameaça a essa qualidade de vida.

Considerando a existência de vazios e a baixa densidade encontrada no Plano Piloto<sup>63</sup>, parece razoável admitir a necessidade de criação de novas opções de moradia nesse núcleo e naqueles mais próximos. Essa medida, desde que acompanhada da criação de alternativas de emprego e da melhoria e ampliação de equipamentos (saúde, educação, lazer, etc.) nos núcleos urbanos periféricos, permitiria um melhor equilíbrio do território, inclusive com reflexos na redução do número de viagens diárias ao Plano Piloto.

Importante ressaltar que a “população central” (nesse caso incluindo as Regiões Administrativas de Brasília, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste/ Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia, portanto, os “lagos” e as RA’s que preenchem o perímetro da área tombada, segundo os dados de 2004, é de pouco mais de trezentos e quarenta e sete mil habitantes, portanto inferior aos quinhentos mil habitantes previstos no projeto original<sup>64</sup>.

Mesmo nos núcleos de renda mais elevada do Plano Piloto e RA’s imediatamente contíguas há uma sensível diferenciação interna (Plano Piloto – 19.3 SM-, Lago Sul – 43.4 SM – Lago Norte – 34.3 SM- e Sudoeste/Octogonal – 24.1 SM). Um paralelo com os dados de população demonstra que, somados os números desses núcleos, chegaríamos a um quantitativo de 16% da população do DF, portanto, pouco maior que a população de Ceilândia (15.9%).

Assim sendo, existe uma forte pressão por localização em Brasília e nas áreas mais próximas e uma escassa oferta de novos espaços, devido à especulação imobiliária e ao próprio tombamento<sup>65</sup>, que tornam o solo extremamente restrito e valorizado.

---

<sup>63</sup> Cerca de 30 habitantes por hectare. Documento técnico do PLC 46/2007 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

<sup>64</sup> Tabela 2, p. 77.

<sup>65</sup> O artigo 10 do Decreto n. 10.829/87 considerou *non aedificandi* todos os terrenos não destinados a edificação. Existem ainda limitações de gabarito que impedem a verticalização e uma melhor produtividade do espaço (segundo o artigo 4º, II e III são permitidos seis pavimentos nas Superquadras 100, 200 e 300 e três nas Superquadras 400).

### **3 Levantamento de dados**

a) Alterações formalizadas, identificadas nos normativos legais:

Por meio de pesquisa ao Sistema de Informações Legislativas – LEGIS/CLDF foi possível mapear os locais onde incidia a legislação voltada para alterações ou extensão dos usos de imóveis em várias partes do Distrito Federal, além de identificar os atores diretamente envolvidos.

b) Alterações informais e formais identificadas no decorrer da pesquisa:

Matérias jornalísticas, consulta a órgãos públicos, informações colhidas em anúncios comerciais de imobiliária na internet e em classificados e visitas de campo permitiram a elaboração de um rol de alterações de uso que, pelo caráter informal, na sua grande maioria, não podiam ser identificadas por meio de consulta às normas legais.

#### **3.1 Alterações formalizadas por instrumentos legais**

A pesquisa na base de dados do LEGIS se deu por meio da inserção de argumentos de pesquisa e da aplicação de filtros. É comum a referência ao tema, objeto do presente trabalho, por meio de expressões como “alteração de uso” ou “mudança de destinação”, por essa razão a pesquisa se deu pela combinação de argumentos distintos (alteração/uso, alteração/destinação, mudança/uso, mudança/destinação, extensão/uso, extensão/destinação).

A inserção dos argumentos “alteração” e “uso” resultou na identificação de um total de 218 projetos de lei complementar e 31 projetos de lei, o que engloba aqueles projetos rejeitados, prejudicados, arquivados, aprovados e retirados pelo autor. Desses, resultaram 56 leis complementares e 6 leis ordinárias.

Os argumentos “alteração” e “destinação” resultaram em 151 projetos de lei complementar (aprovados, rejeitados, arquivados, prejudicados, aprovados e retirados pelo autor), ocasionando a produção de 42 leis complementares; 10 projetos de lei, sendo 1 lei aprovada.

Por sua vez, os argumentos “mudança” e “uso” e “mudança” e “destinação” resultaram, respectivamente, em 67 e 83 projetos de lei complementar e em 1 e 7 leis complementares, todas de iniciativa de parlamentares. Além disso, em 4 e 5 projetos de lei, tendo como resultado apenas 1 lei ordinária.

Excluídas as duplicidades – projetos contidos em mais de um argumento de pesquisa – é possível concluir que entre os anos 1997-2008 foram apresentados um total de 357 projetos de lei complementar e 46 projetos de lei que, de alguma forma, propunham alterações de uso de imóveis no Distrito Federal. Eliminadas do total as propostas aparentemente sem conotação econômica, que não correspondem, portanto, aos objetivos da presente pesquisa<sup>66</sup>, a quantidade de projetos de lei complementar é reduzida para 236 e os de lei ordinária para 23.

O número de projetos de lei complementar é reduzido, sensivelmente, a partir do ano de 2003. Diante de reiteradas decisões judiciais, começa a se pacificar o entendimento de que o processo legislativo de matérias que tratem de uso e ocupação do solo em geral deve ser iniciado pelo Poder Executivo e não pelo Legislativo, como vinha ocorrendo.

Do mesmo modo, ficou sedimentado o entendimento de que propostas que tratassem de uso e ocupação do solo seriam tratadas por meio de lei complementar - que exige 13 dos 24 votos possíveis para aprovação – ao invés de lei ordinária – exige o quorum de 13 deputados presentes, podendo ser aprovada com o voto da maioria, ou seja, 7 votos. Desse modo, houve algumas iniciativas, enquanto persistia a discussão, até que, a partir de 2007, não foram apresentados nenhum projeto de lei ordinária sobre o tema.

Os entendimentos acerca da iniciativa e do instrumento foram, finalmente, inseridos formalmente na Lei Orgânica do Distrito Federal, a partir de outubro de 2007, por meio da Emenda n. 49.

**Tabela 3 – Projetos de lei complementar sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.**

Ano	Projetos de Lei Complementar – PLC			Total
	RA	Iniciativa		
		Executivo	Legislativo	
1997	Guará	1	2	16
	Taguatinga	-	2	
	Samambaia	-	2	
	Ceilândia	-	3	

<sup>66</sup> Alteração de uso para permitir a instalação de templos religiosos, de creches, de escolas, de estacionamentos, de praças, para regularização de parcelamentos irregulares, bem como a desafetação de bem público e a conseqüente definição de normas de uso.

	Recanto das Emas	-	1	
	Plano Piloto	-	1	
	Riacho Fundo I	-	1	
	Brazlândia	-	1	
	Planaltina	-	1	
	Núcleo Bandeirante	-	1	
1998	Guará	-	2	23
	Sudoeste/Cruzeiro	1	1	
	Samambaia	-	3	
	Ceilândia	-	1	
	Recanto das Emas	-	1	
	Plano Piloto	-	1	
	Riacho Fundo I	-	1	
	Brazlândia	-	1	
	Planaltina	-	1	
	Núcleo Bandeirante	-	1	
	Lago Sul	-	1	
	Gama	-	4	
	Santa Maria	-	1	
	SIA	-	1	
	Indefinido	-	2	
1999	Guará	-	3	80
	Águas Claras	-	3	
	Samambaia	-	2	
	SCIA	-	1	
	Plano Piloto	-	2	
	Sobradinho	-	1	
	Planaltina	-	3	

	Gama	-	63 <sup>67</sup>		
	Santa Maria	-	1		
	Taguatinga	-	1		
2000	Guará	-	2	47	
	Sudoeste/Cruzeiro	1	1		
	Samambaia	-	12 <sup>68</sup>		
	Ceilândia	-	3		
	Recanto das Emas	-	1		
	Plano Piloto	-	4		
	Riacho Fundo I	-	1		
	Brazlândia	-	1		
	Núcleo Bandeirante	-	2		
	Lago Sul	-	2		
	Gama	-	8		
	Santa Maria	-	1		
	Águas Claras	-	4		
	Taguatinga	-	3		
	Sobradinho	-	1		
2001	Guará	1	3		24
	Samambaia	-	1		
	Ceilândia	-	3		
	Recanto das Emas	-	1		
	Riacho Fundo I	-	1		
	Lago Sul	-	2		
	Gama	-	1		
	Santa Maria	-	3		
	Águas Claras	-	2		
	Taguatinga	-	2		

<sup>67</sup> Os projetos em questão alteram individualmente o uso de quadras comerciais para permitir o uso residencial.

<sup>68</sup> Os plc's 615/2000 e 666/2000 alteram o uso de imóveis em Samambaia e Gama e Samambaia e Ceilândia, respectivamente.

	Planaltina	1	-	
	Brazlândia	-	1	
	Todo o DF	-	1	
	Indefinido	-	1	
2002	Guará	-	6	36
	Cruzeiro	-	2	
	Samambaia	-	4	
	Ceilândia	-	5	
	Recanto das Emas	-	2	
	Plano Piloto	-	2	
	Lago Norte	-	1	
	Lago Sul	-	1	
	Gama	-	4	
	Santa Maria	-	2	
	Paranoá	-	2	
	Taguatinga	-	1	
	Águas Claras	-	3	
	Sobradinho	-	1	
2003	Lago Norte	-	1	1
2004	-	-	-	-
2005	Riacho Fundo I	1	-	1
2006	Plano Piloto	1	-	2
	Lago Norte	1	-	
2007	Cruzeiro	1	-	3
	Riacho Fundo I	1	-	
	Lago Sul	1	-	
2008	SIA	1	-	3
	Guará	-	1	
	Plano Piloto	-	1	

**Tabela 4 – Projetos de lei sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.**

Ano	Projetos de Lei – PL			Total
	RA	Iniciativa		
		Executivo	Legislativo	
1997	Recanto das Emas	-	1	6
	Gama	1	1	
	Planaltina	-	1	
	Taguatinga	-	1	
	Guará	1	-	
1999	Gama	-	1	1
2000	Plano Piloto	-	1	2
	Núcleo Bandeirante	-	1	
2001	-	-	-	-
2002	-	-	-	-
2003	-	-	-	-
2004	-	-	-	-
2005	Plano Piloto	-	6	9
	Lago Norte	-	1	
	Sudoeste	-	1	
	Lago Sul	-	1	
2006	Plano Piloto	-	2	5
	Cruzeiro (SIG)	-	1	
	Núcleo Bandeirante	-	1	
	Lago Sul	1	-	
2007	-	-	-	-
2008	-	-	-	-

Os projetos em questão, entretanto, resultaram na aprovação de 51 leis complementares e 16 leis ordinárias.

**Tabela 5 – Leis Complementares sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.**

LC	Ano	Iniciativa	RA	Finalidade
19	1997	Executivo	Guará	Comercial
28	1997	Parlamentar	Guará	Comércio/ indústria

70	1998	Indefinido	Ceilândia	Comércio bens e serviços
92	1998	Parlamentar	Planaltina	Posto abastecimento
95	1998	Parlamentar	Guará	Comercial e industrial
105	1998	Parlamentar	Samambaia	Posto abastecimento
150	1998	Executivo	Cruzeiro e Sudoeste	Residencial
157	1998	Parlamentar	Gama	Posto abastecimento
166	1998	Parlamentar	Gama	Posto abastecimento
170	1998	Parlamentar	Samambaia	Posto abastecimento
177	1998	Parlamentar	Riacho Fundo I	Hotelaria
186	1998	Parlamentar	Plano Piloto	Posto abastecimento
190	1999	Parlamentar	Ceilândia	Posto abastecimento
193	1999	Parlamentar	Samambaia	Posto abastecimento
194	1999	Parlamentar	Gama	Habitação coletiva
201	1999	Parlamentar	Núcleo Bandeirante	Institucional (educação)
228	1999	Parlamentar	Guará	Comercial e industrial
244	1999	Parlamentar	Águas Claras	Posto abastecimento
251	1999	Parlamentar	Lago Sul	Comercial
259	1999	Parlamentar	Samambaia	Posto abastecimento
279	2000	Parlamentar	Gama	Posto abastecimento
281	2000	Parlamentar	Guará	Posto abastecimento
282	2000	Parlamentar	Gama	Posto abastecimento
283	2000	Parlamentar	Samambaia	Posto abastecimento
284	2000	Parlamentar	Samambaia	Posto abastecimento
285	2000	Parlamentar	Plano Piloto - SCES	Comercial (hotelaria)
290	2000	Parlamentar	Plano Piloto - SGAN/S	Comercial
295	2000	Parlamentar	Planaltina	Posto abastecimento
297	2000	Parlamentar	Águas Claras	Posto abastecimento
299	2000	Parlamentar	Guará	Posto abastecimento
300	2000	Parlamentar	Águas Claras	Posto abastecimento
307	2000	Parlamentar	Sobradinho	Posto abastecimento
313	2000	Parlamentar	Samambaia	NGB 77/91
316	2000	Parlamentar	Lago Sul	Comercial (hotelaria)
333	2000	Executivo	Sudoeste e Cruzeiro	Habitação coletiva
348	2001	Parlamentar	Núcleo Bandeirante	Habitação coletiva e comercial
366	2001	Executivo	Guará	Habitação coletiva e comercial
374	2001	Parlamentar	Plano Piloto	Habitação coletiva
537	2002	Parlamentar	Taguatinga	Comercial
581	2002	Parlamentar	Recanto das Emas	Comercial
594	2002	Parlamentar	Águas Claras	Residencial
625	2002	Parlamentar	Ceilândia	Institucional (educação)
643	2002	Parlamentar	Águas Claras	Comercial e industrial
644	2002	Parlamentar	Santa Maria	NGB 77/91
652	2002	Parlamentar	Guará	Comercial
654	2002	Parlamentar	Lago Sul	Comercial
657	2002	Parlamentar	Santa Maria	Posto abastecimento
660	2002	Parlamentar	Ceilândia	Posto abastecimento
665	2002	Parlamentar	Guará	Habitação coletiva
731	2006	Executivo	SMAS – Plano Piloto	Comercial de bens e serviços

757	2008	Executivo	Riacho Fundo I	Comércio e habitação
-----	------	-----------	----------------	----------------------

**Tabela 6 – Leis Ordinárias sobre alteração de uso no Distrito Federal – 1997-2008.**

LO	Ano	Iniciativa	RA	Finalidade
1471	1997	Parlamentar	Gama	Indústria, comércio de bens e serviços
1504	1997	Executivo	Taguatinga	Posto abastecimento
1541	1997	Executivo	Guará	Posto abastecimento
1652	1997	Parlamentar	Recanto das Emas	Comercial
2047 <sup>69</sup>	1998	Parlamentar	Sobradinho	Posto abastecimento
2048 <sup>70</sup>	1998	Parlamentar	Recanto das Emas	Posto abastecimento
2118 <sup>71</sup>	1998	Parlamentar	Núcleo Bandeirante	Posto abastecimento
2215 <sup>72</sup>	1998	Parlamentar	Lago Sul	Clube esportivo, comercial de bens e serviços
2120 <sup>73</sup>	1998	Parlamentar	Taguatinga	Posto abastecimento
2129 <sup>74</sup>	1998	Parlamentar	Paranoá	Posto abastecimento
2695	2001	Parlamentar	Plano Piloto	Comercial e institucional
3719	2005	Executivo	Plano Piloto	Comercial de bens e serviços
3747	2006	Executivo	Plano Piloto	Comercial e institucional
3753	2006	Executivo	Lago Sul	Institucional (ensino e saúde)
3759	2006	Executivo	Lago Norte	Comercial e institucional
3760	2006	Executivo	Águas Claras	Comercial

Por outro lado, muitas das leis (complementares e ordinárias) em questão tiveram, posteriormente, a eficácia suspensa por decisões do TJDF em Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI propostas pelo MPDFT. Ao todo foram 43 leis declaradas inconstitucionais (sendo 10 delas referentes às leis ordinárias), que, em sua grande maioria, promoviam alterações nos usos de imóveis para permitir a instalação de postos de abastecimento de combustíveis.

**Tabela 7 – Suspensão da eficácia de leis complementares que alteraram uso de imóveis urbanos no Distrito Federal.**

Norma	Dispositivo	Natureza da Decisão	Finalidade
<b>Lei Complementar nº 201, de 1999</b> Dispõe sobre a mudança de destinação do Lote nº 11, Conjunto 01, da Quadra 03 do Setor de Mansões Park Way, na Região Administrativa do Núcleo Bandeirante – RA VIII. (Autor do projeto : Deputado Manoel Andrade)	Texto integral	Definitiva	Institucional (educação)

<sup>69</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 1921/1996).

<sup>70</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 1971/1996).

<sup>71</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 2499/1996).

<sup>72</sup> O PL 731/1998 deu origem à lei n. 2.215/1998, entretanto o LEGIS aponta equivocadamente como origem o PLC 731/1998 tendo como resultado a Lei Complementar n. 2.215. Por essa razão a referência a essa lei é encontrada por meio da pesquisa a leis complementares e não a leis ordinárias, como devido.

<sup>73</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 1709/1996).

<sup>74</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 1803/1996).

<b>Lei Complementar nº 251, de 1999</b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso do Lote C-3, Área Especial, Trecho 7 da SHIS QI 21, na Região Administrativa do Lago Sul – RA XVI.</i> (Autor do projeto : Deputado Daniel Marques)	Texto integral	Definitiva	Comercial
<b>Lei Complementar nº 285, de 2000</b> <sup>75</sup> . <i>Altera a destinação de uso e ocupação da área que especifica do lote 1B do conj. 5 no Trecho 04 do Setor de Clubes Esportivos Sul – RA I, e dá outras providências.</i> (Autor do projeto: Deputado Benício Tavares)	Texto integral	Definitiva	Centros de treinamento, comercial, com atividade de prestação de serviços, hospedagem, exceto motel.
<b>Lei Complementar nº 316, de 2000.</b> <i>Altera dispositivo da Norma de Edificação, Uso e Gabarito – NGB 122/96 – SHIS QI 01, Lote B, da Região Administrativa do Lago Sul – RA XVI.</i> (Autor do projeto: Deputada Distrital Lucia Carvalho)	Texto integral	Definitiva	Comercial (hotelaria).
<b>Lei Complementar nº 348, de 2001.</b> <i>Altera as Normas de Edificação, Uso e Gabarito – NGB 020/98 – da Área Especial nº 10 da Região Administrativa do Núcleo Bandeirante – RA VIII.</i> (Autor do projeto: Deputado Jorge Cauhy)	Texto integral	Definitiva	Residencial coletivo e comercial.
<b>Lei Complementar nº 581, de 2002</b> <sup>76</sup> <i>Altera as Normas de Edificação, Uso e Gabarito para a Região Administrativa do Recanto das Emas - RA XV.</i> (Autor do projeto: Deputado Benício Tavares).	Texto integral	Definitiva	Comércio de bens e serviços
<b>Lei Complementar nº 594, de 2002</b> <sup>77</sup> . <i>Dispõe sobre mudança de destinação de uso do lote 1 Rua 200 QS 06 Águas Claras na Região Administrativa de Taguatinga – RA III.</i> (Autor do projeto: Deputado Gim Argello)	Texto integral	Definitiva	Uso residencial.
<b>Lei Complementar nº 625, de 2002</b> <i>Especifica a destinação e autoriza a doação com encargos da área que especifica na QNM 12 da Região Administrativa de Ceilândia – RA IX.</i> (Autor do projeto: Vários Deputados)	Texto integral	Definitiva	Institucional (educação)
<b>Lei Complementar nº 643, de 2002</b> <i>Altera Normas de Edificação, Uso e Gabarito da Área de Desenvolvimento Econômico – ADE do bairro Águas Claras, da Região Administrativa de Taguatinga – RA III.</i> (Autor do projeto: Deputado Gim Argello)	Texto integral	Definitiva	Comércio de bens e serviços e industrial.
<b>Lei Complementar nº 644, de 2002.</b> <i>Altera a destinação de uso do lote que menciona, em Santa Maria - RA XIII e dá outras providências.</i> (Autor do projeto: Deputado José Edmar)	Texto integral	Definitiva	NGB 77/91.
<b>Lei Complementar nº 652, de 2002.</b> <i>Dispõe sobre a alteração da destinação das áreas 27 e 28 do Parque do Guará, altura da QE 17, na Região Administrativa do Guará – RA X.</i> (Autor do projeto: Deputado César Lacerda)	Texto integral	Definitiva	Uso comercial (microempresas).

<sup>75</sup> Confirmação da liminar concedida em 4 de maio de 2004

<sup>76</sup> Confirmação da liminar concedida em 5 de abril de 2005.

<sup>77</sup> Confirmação da liminar concedida em 9 de novembro de 2004

<b>Lei Complementar nº 654, de 2002</b> <i>Altera o uso e estabelece normas de edificação e gabarito para o Lote “B” da Entrequadra EQL 6/8, antiga QL 1, Trecho 1, do Setor de Habitações Individuais Sul – SHI/S da Região Administrativa do Lago Sul – RA XVI.</i> (Autor do projeto:)	Texto integral	Definitiva	Comercial de bens e serviços, atividades ligadas à saúde.
---	----------------	------------	---

Dados obtidos com base no estudo: Leis distritais com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade. Melo, Orivaldo Simão de. Ref.: 5 de outubro de 2008. Câmara Legislativa do Distrito Federal – Assessoria Legislativa.

**Tabela 8 – Suspensão da eficácia de leis complementares que alteraram uso de imóveis urbanos para permitir a instalação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação (pac/pll).**

<b>Norma</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Natureza da Decisão</b>
<b>Lei Complementar nº 92, de 1998</b> <i>Dispõe sobre a mudança de destinação do Lote 16 da Quadra 121 do Setor Sul, na Região Administrativa de Planaltina – RA VI.</i> (Autor do projeto: Deputado Daniel Marques)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 105, de 1998</b> <i>Dispõe sobre a alteração de destinação do Lote 3 do Conjunto 1 da QI 616 da Região Administrativa de Samambaia – RA XII.</i> (Autor do projeto: Deputado Edimar Pireneus)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 157, de 1998</b> <i>Dispõe sobre a alteração da destinação de uso do bem imóvel que especifica. Avenida Contorno, ch. 03 – Ponte Alta.</i> (Autor do projeto: Deputada Lucia Carvalho)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 166, de 1998</b> <i>Cria lotes destinados a uso misto e a postos de abastecimento de combustíveis no Setor Oeste da Região Administrativa do Gama – RA II.</i> (Autor do projeto: Deputado Eurípedes Camargo)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 170, de 1998</b> <i>Altera normas de uso, ocupação e edificação em lotes 1 e 2 do Conjunto “B” da Quadra Norte 614 da Região Administrativa de Samambaia – RA XII.</i> (Autor do projeto : Deputado Wasny de Roure)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 186, de 1998</b> <i>Altera a destinação de uso de área que especifica no Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte, na Região Administrativa do Plano Piloto – RA I. Lote n. 566, Quadra 3 /4.</i> (Autor do projeto: Deputado José Edmar)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 190, de 1999</b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso e ocupação da Área Especial “F” da QNN 31 da Região Administrativa de Ceilândia – RA IX.</i> (Autor do projeto : Deputado Benício Tavares)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 193, de 1999.</b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso e ocupação do Lote 02, Conjunto 10, Quadra QS 320, da Região Administrativa de Samambaia – RA XII.</i> (Autor do projeto : Deputado Benício Tavares)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 244, de 1999.</b> <i>Altera a destinação de uso da área que especifica na Quadra 107 LT 15, Alameda dos Eucaliptos de Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III.</i> (Autor do projeto: Deputado José Edmar)	Art. 1 <sup>o78</sup>	Definitiva

<sup>78</sup> Art. 1º Fica alterada de sua atual destinação o Lote nº 15, da Alameda dos Eucaliptos, da Quadra 107, do Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga - RA III, passando à categoria de uso comercial/posto de abastecimento, lavagem e lubrificação.

<b>Lei Complementar nº 259, de 1999</b> Altera a destinação de uso de lote 2 conj. 10 da QN 320 da Região Administrativa de Samambaia – RA XII. (Autor do projeto : Deputado José Tático)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 279, de 2000</b> Altera a destinação de uso dos lotes nºs 180 e 200, da Quadra Industrial 01, na Região Administrativa do Gama – RA II. (Autor do projeto : Deputado José Edmar)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 281, de 2000</b> Altera a destinação de uso do lote “A” da Área Especial 02, do Setor Residencial Indústria e Abastecimento – SRIA, na Região Administrativa do Guará – RA X. (Autor do projeto : Deputado José Rajão)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 282, de 2000</b> Altera a destinação de uso dos lotes 240 e 260 da Área Industrial 1 na Região Administrativa do Gama – RA II. (Autor do projeto : Deputado João de Deus)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 283, de 2000</b> Altera a destinação de uso do lote 04 Quadra 122 conjunto 1 na Região Administrativa de Samambaia – RA XII. (Autor do projeto : Deputado <input type="checkbox"/> ãs <input type="checkbox"/> e Lacerda)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 284, de 2000</b> Altera a destinação de uso do lote 1 conj. 21 QN 502 na Região Administrativa de Samambaia – RA XII. (Autor do projeto : Deputado Carlos Xavier)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 295, de 2000</b> Altera a destinação do lote 13 da Quadra 51 da Avenida Independência, com a Rua 13 de Maio, da Região Administrativa de Planaltina – RA VI. (Autor do projeto : Deputado Daniel Marques)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 297, de 2000</b> Altera a destinação de uso do Lote 01 da Quadra 107, Rua “E” em Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III. (Autor do projeto : Deputado José Rajão)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 299, de 2000</b> Altera a destinação de use do lote 8 conj. 2 Quadra 10 do SCIA, Região Administrativa do Guará – RA X. (Autor do projeto : Deputado Jose Edmar)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 300, de 2000</b> Altera a destinação de use do Lote 13 da Quadra 107, em Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III. (Autor do projeto : Deputado Silvio Linhares)	Art. 1º <sup>79</sup>	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 307, de 2000</b> Dispõe sobre a extensão de atividade para o lote que especifica na Região Administrativa de Sobradinho – RA V. (Autor do projeto : Deputada Anilceia Machado)	Texto integral	Definitiva
<b>Lei Complementar nº 657, de 2002</b> Altera a destinação de uso do lote H Quadra 210 Santa Maria. (Autor do projeto: Deputado João de Deus)	Texto integral	Definitiva

Dados obtidos com base no estudo: Leis distritais com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade. Melo, Orivaldo Simão de. Ref.: 5 de outubro de 2008. Câmara Legislativa do Distrito Federal – Assessoria Legislativa.

**Tabela 9 – Suspensão da eficácia de leis ordinárias que alteraram uso de imóveis urbanos no Distrito Federal.**

Norma	Dispositivo	Natureza	Finalidade
-------	-------------	----------	------------

<sup>79</sup> Art. 1º Fica alterada de sua atual destinação o Lote 13, da Quadra 107, da Alameda dos Eucaliptos, em Águas Claras, Região Administrativa de Taguatinga - RA III, passando a categoria de uso comercial - posto de abastecimento, lavagem a lubrificação.

		da Decisão	
<b>Lei nº 1.471, de 1997.</b> <i>Dispõe sobre a alteração da destinação e das normas de edificação, uso e gabarito dos lotes lindeiros à Avenida Comercial dos Bombeiros na R.A. II – Gama e dá outras providências.</i> (Autor do projeto: Deputados Geraldo Magela, Benício Tavares e Manoel de Andrade)	Texto integral	Definitiva	Indústria, comércio de bens, prestação de serviços, hotel e uso misto com habitação.
<b>Lei nº 1.504, de 1997</b> <i>Aprova a extensão de uso da Área Especial no I do Setor QNJ, Região Administrativa III – Taguatinga, para posto de lavagem e lubrificação.</i> (Autor do projeto: Poder Executivo)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 1.541, de 1997</b> <i>Aprova a alteração de destinação de lotes que menciona. Lotes industriais 2.140 e 2.150 do SIA.</i> (Autor do projeto: Poder Executivo)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 2.047, de 1998</b> <i>Cria lote de terreno destinado ao uso comercial com atividades de prestação de serviços do tipo posto de abastecimento, lavagem e lubrificação, na Região Administrativa de Sobradinho - RA V.</i> (Autor do projeto: Deputado Odilon Aires)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 2.048, de 1998<sup>80</sup></b> <i>Dispõe sobre a destinação de áreas ao uso institucional com atividades de prestação de serviços do tipo postos de abastecimento, lavagem e lubrificação de veículos, na Região Administrativa do Recanto das Emas - RA XV.</i> (Autor do projeto: Deputado José Edmar)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 2.118, de 1998<sup>81</sup></b> <i>Altera a destinação do uso da área situada entre os quilômetros um e meio e dois da rodovia DF 055, no sentido norte-sul, à margem direita, no Setor de Mansões Park Way, na Região Administrativa do Núcleo Bandeirante - RA VIII.</i> (Autor do projeto: Deputado José Edmar)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 2.120, de 1998</b> <i>Destina área para a instalação de posto de abastecimento, lavagem e lubrificação - PLL - em área que específica, no Setor M Norte da Região Administrativa de Taguatinga - RA III.</i> (Autor do projeto: Deputado Odilon Aires)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 2.129, de 1998</b> <i>Dispõe sobre a concessão de direito real de uso de lotes destinados a posto de abastecimento de combustível, na Região Administrativa do Paranoá - RA VII.</i> (Autor do projeto: Deputado José Edmar)	Texto integral	Definitiva	Posto abastecimento
<b>Lei nº 2.695, de 2001</b> <i>Dispõe sobre alteração de uso do Lote 2/12C do Trecho 2, no Setor de Clubes Esportivos Sul, localizado na Região Administrativa de Brasília – RA I.</i> (Autor do projeto: Deputado Jorge Cauhy)	Texto integral	Definitiva	Comercial e institucional (lazer, esporte, hospedagem).
<b>Lei nº 3.747, de 2006</b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso do Lote B, Quadra 05, do SAL/N, Setor de Autarquias Norte</i>	Texto integral	Definitiva	Comercial de bens e serviços e institucional

<sup>80</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 1971/1996).

<sup>81</sup> O PL que deu origem a essa lei é de 1996 (PL n. 2499/1996).

<i>da Região Administrativa de Brasília/DF- RA I. (Autor do projeto: Poder Executivo)</i>			
<b>Lei nº 3.753, de 2006</b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso do lote de terreno nº 6 do Trecho CH-1 (Chácara Um), do Setor Habitacional Individual Sul, da Região Administrativa do Lago Sul –DF/RA – XVI. (Autor do projeto: Poder Executivo)</i>	Texto integral	Definitiva	Institucional (ensino e saúde)
<b>Lei nº 3.759, de 2006</b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso do lote SHIN – Setor de Habitações Individuais Norte, da Região Administrativa de Brasília/DF – RA-I. (Autor do projeto: Poder Executivo)</i>	Texto integral	Definitiva	Comercial de bens e serviços e institucional (lazer, ensino)
<b>Lei nº 3.760, de 2006<sup>82</sup></b> <i>Dispõe sobre a alteração de uso do lote que especifica, da Região Administrativa de Brasília/DF – RA- I. (Autor do projeto: Poder Executivo)</i>	Texto integral	Definitiva	Comercial de bens e serviços

Dados obtidos com base no estudo: Leis distritais com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade. Melo, Orivaldo Simão de. Ref.: 5 de outubro de 2008. Câmara Legislativa do Distrito Federal – Assessoria Legislativa.

Em que pese o controle exercido pelo MPDFT e as reiteradas decisões do TJDF, permanecem em vigor algumas leis que promoveram alterações de uso em imóveis urbanos de forma individualizada.

**Tabela-síntese 1 – Relação de normas legais 1997-2008 que permanecem em vigor.**

LC's	Ano	Iniciativa	RA	Finalidade
19	1997	Executivo	Guará	Comercial
28	1997	Parlamentar	Guará	Comércio/ indústria
70	1998	Indefinido	Ceilândia	Comércio bens e serviços
95	1998	Parlamentar	Guará	Comercial e industrial
150	1998	Executivo	Cruzeiro e Sudoeste	Residencial
177	1998	Parlamentar	Riacho Fundo I	Hotelaria
194	1999	Parlamentar	Gama	Habitação coletiva
228	1999	Parlamentar	Guará	Comercial e industrial
290	2000	Parlamentar	Plano Piloto - SGAN/S	Comercial
313	2000	Parlamentar	Samambaia	NGB 77/91
333	2000	Executivo	Sudoeste e Cruzeiro	Habitação coletiva
366	2001	Executivo	Guará	Habitação coletiva e comercial
374	2001	Parlamentar	Plano Piloto	Habitação coletiva
537	2002	Parlamentar	Taguatinga	Comercial
581	2002	Parlamentar	Recanto das Emas	Comercial
594	2002	Parlamentar	Águas Claras	Residencial

<sup>82</sup> Embora se refira à Brasília na ementa, na verdade o lote se localiza em Águas Claras: “Art. 1º Fica alterado o uso do imóvel denominado RE – EPTG – RA I, Rua Quaresmeira 1, Lote 02, situado no Setor RE –, EPTG Águas Claras, Região Administrativa de Brasília/DF, medindo 14.948,140m² (quatorze mil e novecentos e quarenta e oito metros quadrados e quatorze décimos quadrados), para Comércio de bens de serviço, Centro Comercial e/ou Supermercado, Prestação de Serviço do tipo: Financeiro, Educação, seriada e não seriada, Academia de Ginástica, Lazer, Saúde e Indústria de Pequeno Porte do tipo Artesanal – (exceto: combustível e derivados, armazenamento, atacadista ou qualquer tipo de atividade que gere poluição).”.

660	2002	Parlamentar	Ceilândia	Posto abastecimento
665	2002	Parlamentar	Guará	Habitação coletiva
731	2006	Executivo	SMAS – Plano Piloto	Comercial de bens e serviços
757	2008	Executivo	Riacho Fundo I	Comércio e habitação
<b>LO's</b>	<b>Ano</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>RA</b>	<b>Finalidade</b>
1652	1997	Parlamentar	Recanto das Emas	Comercial
2215	1998	Parlamentar	Lago Sul	Clube esportivo, comercial de bens e serviços
3719	2005	Executivo	Plano Piloto	Comercial de bens e serviços

Os dados, classificados por legislaturas e governo, demonstram que na terceira legislatura (1999-2002) ocorreu o maior número de projetos e também de suspensões de eficácia de leis, por parte do TJDF. Foi também nesse período a ocorrência do maior número de leis que procuraram alterar o uso de imóveis para permitir a instalação de postos de abastecimento de combustíveis.

Os dados mostram, ainda, que o Guará foi a região administrativa que mais recebeu alterações de uso de imóveis, seguida do Plano Piloto e que, de fato, a maioria das leis se prestavam a possibilitar a instalação de postos de abastecimento (43,3% foram aprovadas com essa finalidade).

**Tabela-síntese 2 – Número de projetos, leis e suspensões de eficácia por legislaturas e governos – 1997-2008.**

Legislatura <sup>83</sup>	Governo	Projetos	Leis	Suspensões	
				Total	(%)
Segunda (1997-1998) <sup>84</sup>	Buarque	45	22	14	63.6
Terceira (1999-2002)	Roriz	190	38	28	73.7
Quarta (2003-2006)	Roriz	18	6	4	66.7
Quinta (2007-2008) <sup>85</sup>	Arruda	6	1	0	0
			67	46	68.6

<sup>83</sup> A primeira eleição para Deputados Distritais ocorreu em 1990. Até então, o Legislativo era exercido por uma Comissão do Senado Federal. Em 1991 começa a primeira legislativa, que se encerra em 1994.

<sup>84</sup> A segunda legislatura se estendeu de 1995 a 1998, entretanto, para fins do presente trabalho, inserimos apenas os dados de 1997 e 1998.

<sup>85</sup> A quinta legislatura engloba o período de 2007 a 2010.

**Tabela-síntese 3 – Distribuição de leis por legislatura, usos e iniciativa – 1997-2008.**

Legislatura	Usos	Leis	Iniciativa	
			Executivo	Legislativo
Segunda (1997-1998)	Comercial (combustíveis)	13	2	11
	Comercial/industrial	3	-	3
	Comercial	4 <sup>86</sup>	1	2
	Comercial (hotelaria)	1	-	1
	Residencial	1	1	-
Terceira (1999-2002)	Comercial (combustíveis)	16	-	16
	Comercial	6	-	6
	Residencial	5	1	4
	Institucional (educação)	2	-	2
	Comercial/industrial	2	-	2
	Comercial/institucional	1	-	1
	Comercial (hotelaria)	2	-	2
	Residencial/comercial	2	1	1
	Indefinido	2	-	2
Quarta (2003-2006)	Comercial	3	3	-
	Institucional (ensino/saúde)	1	1	-
	Comercial/ institucional	2	2	-
Quinta (2007-2008)	Residencial/comercial	1	1	-

**Tabela-síntese 4 – Distribuição de leis por legislatura, cidades e iniciativa – 1997-2008.**

Legislatura	Ra's	Leis	Iniciativa	
			Executivo	Legislativo
Segunda (1997-1998)	Guará	4	2	2
	Gama	3	-	3
	Samambaia	2	-	2
	Taguatinga	2	1	1
	Recanto das Emas	2	-	2

<sup>86</sup> Não foi possível identificar a autoria da LC 70/1998.

	Cruzeiro/ Sudoeste	1	-	1
	Riacho Fundo I	1	-	1
	Plano Piloto	1	-	1
	Sobradinho	1	-	1
	Núcleo Bandeirante	1	-	1
	Lago Sul	1	-	1
	Ceilândia	1	-	1
	Planaltina	1	-	1
	Paranoá	1	-	1
Terceira (1999-2002)	Guará	6	1	5
	Águas Claras	5	-	5
	Samambaia	5	-	5
	Plano Piloto	4	-	4
	Ceilândia	3	-	3
	Gama	3	-	3
	Lago Sul	3	-	3
	Núcleo Bandeirante	2	-	2
	Santa Maria	2	-	2
	Planaltina	1	-	1
	Sobradinho	1	-	1
	Sudoeste/Cruzeiro	1	1	-
	Taguatinga	1	-	1
	Recanto das Emas	1	-	1
Quarta (2003-2006)	Plano Piloto	3	3	-
	Lago Sul	1	1	-
	Lago Norte	1	1	-
	Águas Claras	1	1	-
Quinta (2007-2008)	Riacho Fundo I	1	1	-

**Tabela-síntese 5 – Distribuição de leis por cidades – 1997-2008.**

<b>Cidades</b>	<b>Total</b>	<b>(%)</b>
Guará	10	14.9
Plano Piloto	8	11,9
Samambaia	7	10.4
Águas Claras	6	8.9
Gama	6	8.9
Lago Sul	5	7.5
Ceilândia	4	6
Taguatinga	3	4.5
Recanto das Emas	3	4.5
Núcleo Bandeirante	3	4.5
Sobradinho	2	3
Riacho Fundo I	2	3
Sudoeste/Cruzeiro	2	3
Santa Maria	2	3
Planaltina	2	3
Paranoá	1	1.5
Lago Norte	1	1.5
	67	100

**Tabela-síntese 6 – Distribuição de leis por usos/atividades – 1997-2008.**

<b>Usos</b>	<b>Total</b>	<b>(%)</b>
Comercial (posto abastecimento de combustíveis)	29	43.3
Comercial (bens e serviços)	13	19.4
Residencial	6	8.9
Comercial e industrial	5	7.5
Residencial e comercial	3	4.5
Comercial (hotelaria)	3	4.5
Comercial e institucional	3	4.5
Institucional (educação e/ou saúde)	3	4.5
Indefinido	2	2.9
	67	100

Além de leis aprovadas no referido período permanecerem em vigor (tabela-síntese 1), o que autoriza a aplicação das novas regras, atividades se mantêm em pleno funcionamento até os dias atuais (FIG. 3), apesar de as leis que permitiram os novos usos terem sido julgadas inconstitucionais pelo TJDF. Esse fato ocorre, por exemplo, em postos de abastecimento de combustíveis na Quadra 107 em Águas Claras (LC's 244/1999 e 300/2000) e em uma faculdade na Quadra 03 do SMPW (LC 201/1999).



**Figura 3 - Postos de abastecimento na Quadra 107 de Águas Claras e faculdade na Quadra 03 do SMPW. Imagens obtidas em 31/03/2009.**

### **3.2 Dados empíricos**

Visitas de campo, análise de normas de uso e ocupação do solo e demais fontes de pesquisa anteriormente mencionadas permitiram a elaboração, ainda, de um rol de alterações de uso que, em grande parte, sequer gozam do respaldo de leis autorizativas.

A coleta de dados se concentrou no Plano Piloto e nos núcleos urbanos mais próximos, onde se observa uma concentração de equipamentos públicos e oferta de empregos, as quais resultam na dinâmica que estimula a prática de alterações de uso. Trata-se de uma prática que, embora possa ser também observada em outros núcleos urbanos, como vimos por meio da produção normativa, encontra maiores estímulos, de fato, nas áreas onde são observadas condições diferenciais de localização.

Importante ressaltar que esse rol possui caráter meramente exemplificativo, portanto não exclui a possibilidade de existirem outras alterações de uso, que porventura não estejam citadas.

#### **Asa Sul**

1. Habitações unifamiliares das Quadras 700;

2. Prédios comerciais e institucionais das Quadras 900, Setor de Grandes Áreas Sul – SGAS;

#### **“Asa Norte”**

1. Setor Comercial Local Norte;
2. Habitações unifamiliares – quadras 700;
3. Quadras 900, Setor de Grandes Áreas Norte - SGAN;
4. Setor Terminal Norte – STN;
5. Vila Planalto e Setor de Hotéis e Turismo Norte – SHTN.

#### **Sudoeste**

1. Comércio local, Quadras Mistas e Centro Comercial ;
2. Setor de Indústrias Gráficas – SIG;

#### **Lago Norte**

1. Centro de Atividades - CA

#### **Guará**

1. Pólo de Modas – QE 40;
2. SMAS, SCEES;

#### **S.I.A**

#### **Águas Claras**

1. Quadra 301.
- 2.

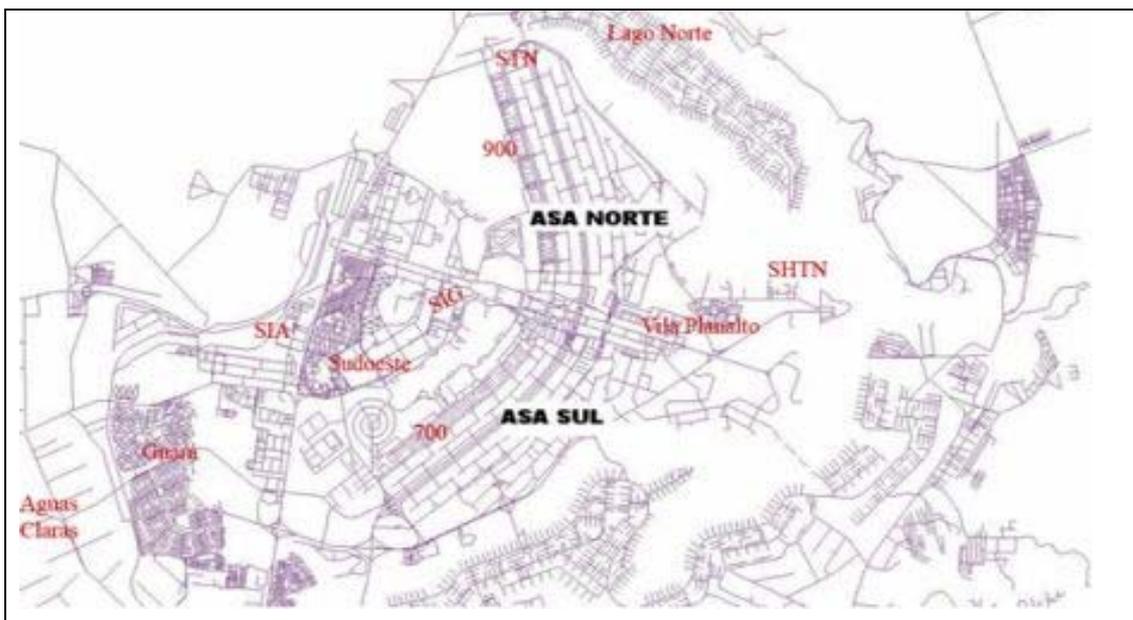


Figura 4 - Indicação das áreas de coleta de dados.

### **W3 Sul – Quadras 700**

As habitações unifamiliares voltadas para a Avenida W3 estão pontuadas com diversas atividades de comércio e serviços, contrastando com os prédios comerciais da margem oposta, onde se observa um estado crescente de deterioração e abandono. É possível identificar pensões, hotéis, lojas, oficinas, etc. em habitações unifamiliares.



**Figura 5 - Convívio entre habitações unifamiliares, ocupadas com atividades comerciais, e prédios comerciais abandonados na W3 Sul. Imagem obtida em 19/05/2007.**

### **Quadras 900 Sul**

Segundo as normas de edificação, uso e gabarito -NGB (anexo III) os usos permitidos para os imóveis do Setor de Grandes Áreas Sul (SGAS) são institucionais – órgãos da administração pública, instituições educacionais, saúde, etc. Entretanto, há vários imóveis utilizados para fins de moradia. Nesses, houve a constituição de condomínios, a fixação de guaritas para controle do acesso, segurança e estacionamentos internos. São unidades de 29 m<sup>2</sup> e 35 m<sup>2</sup>, na maioria dos casos, em geral utilizados por casais sem filhos e por solteiros. Em um único imóvel, foi possível contabilizar cerca de trezentas unidades, todas elas ocupadas.



**Figura 6 - Imóveis com uso institucional na Asa Sul utilizados como moradia. Imagem obtida em 19/05/2007.**

Há uma oferta considerável de imóveis para moradia nesses endereços, disponibilizados na internet e nos classificados locais.

#### **Comercio local – Setor Comercial Local Norte – SCLN**

O Uso permitido para o comércio local das entrequadras é o comercial, de apoio às superquadras, preferencialmente no que se refere a atividades como farmácias, panificadoras, barbearias, óticas, etc. Os pavimentos superiores são destinados a atividades complementares às lojas e a salas comerciais, enquanto que o subsolo a depósito e atividades complementares (anexo IV).

Com o passar dos anos, entretanto, o comércio local passou a atender consumidores de todo o Distrito Federal, o que motivou o surgimento de quadras especializadas em determinados serviços e no surgimento de bares e restaurantes que se estenderam para áreas públicas com efeitos diretos no trânsito e nas relações de vizinhança.

Por outro lado, a ampliação e construção do Setor Comercial Sul/Norte e do Setor Bancário Sul/Norte motivou a migração dos escritórios que ocupavam as salas do comércio local (pavimentos superiores), o que provocou um volume considerável de espaços ociosos<sup>87</sup> e motivou sua utilização como moradia.

---

<sup>87</sup> Sousa, Jamilson Alves de. Domicílios particulares improvisados – avaliação do desempenho ambiental do uso residencial do comércio local norte (CLN) do Plano Piloto de Brasília. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. 2008, p. 3.

### Habitações unifamiliares – Quadras 700 Norte

As alterações ocorrem de forma pontual, relacionadas principalmente a serviços (cabeleireiros, cursos, escolas, etc.), portanto de forma distinta da parte sul, considerando que a W3 Norte é margeada, em ambos os lados, por prédios comerciais, institucionais e mistos.

Importante ressaltar que a mudança de perfil do comércio local, que passou a ter um caráter mais regional, motiva a abertura de serviços nas áreas próximas para atendimento à demanda.

### Quadras 900 Norte

O uso permitido para os imóveis do Setor de Grandes Áreas Norte (SGAN) é o mesmo da parte sul (SGAS), ou seja, institucionais – órgãos da administração pública, instituições educacionais, saúde, etc. (anexo III). Do mesmo modo, há vários empreendimentos residenciais em curso. Em um deles (quadra 911) foram identificadas a abertura de aproximadamente 660 unidades habitacionais, de aproximadamente 30 m<sup>2</sup> cada uma delas. A partir de informações coletadas no local, conclui-se que muitos adquirentes são investidores, motivados pela proximidade do empreendimento com o Parque Burle Marx, situado nas proximidades, e com a implantação do futuro Bairro Noroeste, setor destinado a famílias de alta renda (FIG. 12). São empreendimentos semelhantes aos encontrados nas quadras sul (entre quadras 700/900 e quadras 900).



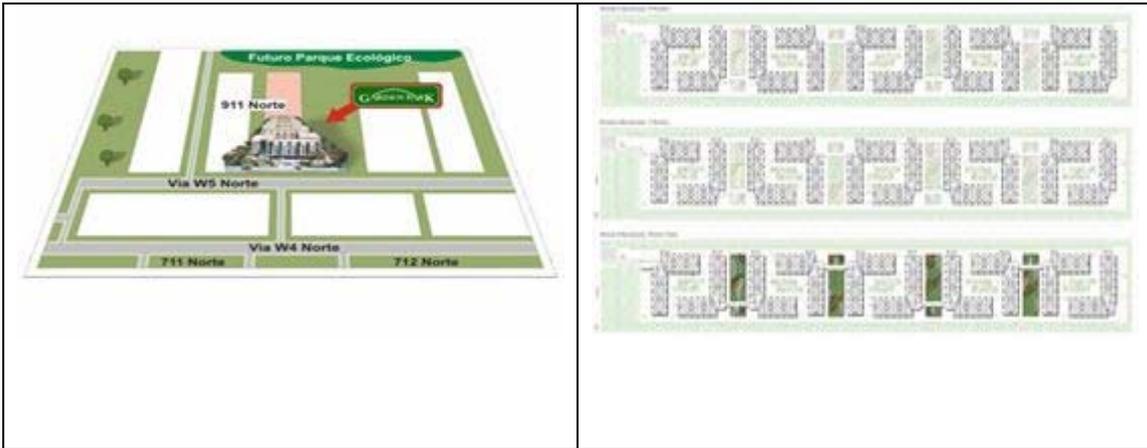


Figura 7 - Projetos de empreendimentos residenciais em imóveis institucionais na Asa Norte.

### Setor Terminal Norte – STN

Em regra os imóveis do STN são destinados a atividades diversas, como comércio, órgãos da administração pública, hospitais, clínicas, etc. (anexo V). Existem, entretanto, vários casos de utilização de imóveis de uso institucional para moradia (FIG. 13), com a transformação de prédios em condomínios residenciais.



Figura 8 - Imóveis (uso institucional) utilizados para fins de moradia no STN. Imagens obtidas em 17/03/2009.

Nesse setor, um imóvel destinado à construção de um terminal de transporte coletivo teve seu uso alterado para “comércio de bens e prestação de serviços”, por meio da Lei n. 3.719/2005, o que permitiu sua comercialização para um hipermercado, que já anunciou a inauguração de um *shopping-center* no local. Como resultado, observa-se a ocupação de faixas de trânsito e áreas verdes por diversos veículos de transporte coletivo.

## HIPERMERCADOS

# Justiça suspende obra do novo Carrefour Norte

MARCELO TOKARSKI  
DA EQUIPE DO CORREIO

A Justiça Federal determinou a suspensão da construção de uma nova unidade do Carrefour em Brasília. A obra está sendo executada em um terreno do Setor Terminal Norte (STN), em

frente a uma das principais lojas do rival Extra. Concedida pelo juiz federal substituto da 7ª Vara Federal do Distrito Federal, José Márcio da Silveira e Silva, a liminar atende uma ação civil pública protocolada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Aliminar determina que o Carrefour e a construtora Orca suspendam imediatamente a construção, sob pena de uma multa diária de R\$ 5 mil. O juiz também determinou que o Governo do Distrito Federal suspenda a licença concedida à obra. A empresa francesa informou que não iria se manifestar sobre a decisão por ainda não ter sido comunicada pela Justiça. O administrador de Brasília, Luís Antônio Almeida Reis, disse que também não foi notificado, mas que o alvará de

construção será suspenso assim que a administração for comunicada pela Justiça. Segundo ele, o GDF deverá recorrer da decisão.

A ação movida pelo Iphan questiona o desrespeito ao tombamento do Plano Piloto como patrimônio cultural brasileiro. Segundo o Instituto, o lote J do STN, onde está sendo construído o novo Carrefour, deveria ser destinado a um terminal de ônibus urbano, como estava previsto desde 1998. A destinação da área foi alterada no dia 15 de dezem-

bro do ano passado, quando o Diário Oficial do DF publicou a Lei 3.719, de autoria do próprio GDF. A nova legislação mudou a destinação para "atividades de comércio de bens, prestação de serviços, uso institucional ou comunitário", o que permitiu à Terracap vender a área. No entanto, o Iphan sustenta que não foi consultado sobre a alteração.

O terreno, de 46 mil metros quadrados, foi comprado pela multinacional francesa por R\$ 29,3 milhões. O resultado da licen-

tação saiu 40 dias após a alteração da destinação da área. Em sua decisão, o juiz considerou que o Iphan já se manifestou contrário à construção do Carrefour no Setor Terminal Norte e por isso determinou a paralisação da obra. "Se a própria Lei Orgânica do DF preceitua que é objetivo prioritário do DF zelar pela preservação do conjunto urbanístico de Brasília (...), não pode agora o DF pretender ignorá-la e dispor ao seu talento (desejo) sobre o bem tombado."



Figura 9 - Lote "J" do STN e impactos provocados pela alteração de uso. Imagens obtidas em 17/03/2009. Matéria do Jornal Correio Braziliense, Caderno Economia, p. 20, 26/09/2006.

## Vila Planalto

A via de maior acessibilidade e visibilidade da Vila Planalto, seguindo uma tendência natural, impulsionou a liberação de usos superiores para as habitações unifamiliares, que passaram a abrigar atividades exclusivamente comerciais, em alguns casos, e de uso misto, em outros. Há lojas variadas, escritórios, prestação de serviços e, principalmente, diversos restaurantes em toda extensão das vias principais.

Recentemente, o governo local tentou efetuar a cobrança do imposto predial de alguns imóveis da Vila Planalto pela alíquota comercial e não mais pela residencial, como havia sendo feito (anexo XIII). Trata-se de uma forma de se resgatar parte da valorização do imóvel, enquanto mantidos os usos desconformes. A medida, entretanto, não teve sucesso, devido a repercussões políticas negativas.



**Figura 10 - Atividades comerciais em habitações unifamiliares na Vila Planalto. Imagens obtidas em 19/05/2007.**

### **Setor de Hotéis de Turismo Norte - SHTN**

Em geral, o uso permitido para o setor refere-se a hotéis de turismo e lazer, apart-hotel, hotel residência, “flat-serviços” e atividades complementares de comércio e prestação de serviços (anexo II).

Entretanto, está sendo criado todo um setor residencial por meio da venda de unidades para habitação em empreendimentos supostamente hoteleiros. São imóveis de altíssimo padrão, com dimensões variáveis (de 40 m<sup>2</sup> a 100 m<sup>2</sup>).



**Figura 11 - Imóveis à venda no SHTN. Imagens obtidas em 25/05/2007.**

A construção desses imóveis no SHTN abriu um intenso conflito entre os setores incumbidos da preservação de Brasília e o mercado imobiliário, com vitória do segundo. As regras de uso e ocupação do solo não permitem moradia nos terrenos marginais ao lago, exceto as habitações unifamiliares do Setor de Habitação Individual Sul e Norte (Lago Sul e Lago Norte), na forma disposta no projeto original de Brasília. Por outro lado, é possível verificar facilmente, por meio de uma simples abordagem aos

corretores de plantão e aos moradores, que se trata de empreendimentos residenciais, apartamentos voltados para classes de alta renda, muito embora o mercado imobiliário alegue tratar-se de hotéis com serviços, entendimento aceito pelas autoridades locais.

### Sudoeste

As Quadras Mistas Sudoeste (QMSW) são destinadas ao uso comercial de bens<sup>88</sup>. Os lotes n. 04 das quadras 1, 2, 3 e 4 do centro comercial (CCSW) e o comércio local (CLSW) também possuem destinação comercial.

Entretanto, possuem em comum o fato de terem seus usos alterados para abrigar unidades habitacionais (quitinetes). A Administração Regional aprova os projetos comerciais e os usos são desvirtuados após a expedição da carta de habite-se, lógica semelhante à encontrada em imóveis da Asa Norte e Lago Norte. Entretanto, é possível verificar que as incorporadoras não fazem questão de esconder que a intenção é, de fato, ofertar moradia e atender uma demanda não contemplada com as formas tradicionais encontradas nesses núcleos urbanos.



Figura 12 - Ações de marketing e condomínios edifícios na QMSW 6 – Sudoeste.

Segundo levantamento efetuado recentemente nos arquivos da Administração Regional do Sudoeste/Octogonal<sup>89</sup> (alvarás de funcionamento e cartas de habite-se), há uma diversidade de imóveis comerciais (salas e lojas) utilizadas como

<sup>88</sup> NGB das QMSW 4 e 6 no anexo XVI.

<sup>89</sup> Vasconcelos, Sonia Mariza Abijaod de. Uso e ocupação do solo: do bairro Oeste Sul ao Setor Sudoeste. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. 2007, pp. 133 e 134.

moradia, como mostram os dados abaixo. De um total de 5.766 salas comerciais concluídas e licenciadas, 5.351 são ocupadas com moradia, portanto mais de 90% dos imóveis passam por desvirtuamentos nos usos.

**Tabela 10 – Salas comerciais com cartas de habite-se e alvarás de funcionamento expedidos pela Administração Regional do Sudoeste/Octogonal (2007).**

Quadra	Salas comerciais com carta de habite-se	Alvarás de funcionamento expedidos	Salas comerciais utilizadas como moradia
QMSW (exceto QMSW 2)	3.418	41	3.377
CCSW 5 e 6 e lotes 4 das demais	1.402	70	1.332
CLSW	946	304	642
Total	5.766	415	5.351

### **Setor de Indústrias Gráficas – SIG e Setor de Indústrias – S.I.A**

O uso permitido para os imóveis do SIG, em geral, são aqueles relativos à atividade industrial gráfica (como o próprio nome não deixa dúvidas). A diversidade de usos nesse setor, entretanto, é muito intensa. É possível identificar imóveis ocupados como moradia, faculdade, boates, bares, igrejas, etc. A exemplo de outros setores exclusivos em Brasília, a vida urbana do SIG, assim como do S.I.A, se limita ao período diurno, o que resulta num abandono do setor em períodos distintos dos horários convencionais de trabalho. As alterações de uso constatadas parecem conferir certa “urbanidade” ao SIG, considerando que estimulam uma maior utilização do setor e uma maior apropriação dos espaços por outras atividades e durante períodos em que o setor costumava ficar vazio. A utilização desse setor para atividades de lazer pode sugerir a necessidade de um re-zoneamento, no sentido de que atividades não incompatíveis sejam integradas, o que reduziria a pressão pelo segmento de diversão no comércio local do Plano Piloto<sup>90</sup>.

O Setor de Industriais - S.I.A, do mesmo modo, está pontuado por atividades consideradas alheias ao setor. É possível constatar o funcionamento desde faculdades

<sup>90</sup> Matéria do Correio Braziliense de 11 de fevereiro de 2007 (Caderno Cidades, pg.32) intitulada “Tem de tudo. Até gráficas”, denunciou a instalação de boates, bares e faculdades no setor, o que, segundo o jornal, estaria inflacionando o preço dos imóveis.

até órgãos públicos<sup>91</sup>, instalados, em lotes onde a NGB 73/88 (anexo I) não permite o uso institucional.



Figura 13 - Igreja e boate no S.I.G e faculdade no S.I.A. Imagem obtida em 17 e 31/03/2009.

### **Centro de Atividades – CA**

No Centro de Atividades do Lago Norte, a alteração de uso comum é a adaptação de imóveis comerciais para abrigar moradia, o que ocorre em grande número. Os prédios do Centro de Atividades n. 02 estão destinados pela norma (anexo XVII) a comercio, prestação de serviços e institucional (ou coletivo), entretanto, transformaram-se em opção de moradia.

Assim como acontece nas quadras 900 da Asa Norte e no Sudoeste, no CA houve a aprovação de projetos residenciais travestidos de comerciais – projetos que sinalizam a construção de salas comerciais e que, na verdade, são destinados a ocupação residencial.

Para as Administrações Regionais, trata-se de uma prática adotada posteriormente, durante a fase de ocupação dos imóveis e que, portanto, não pode ser detectada quando da análise dos projetos. Entretanto, a própria estratégia de marketing das incorporadoras, como dito anteriormente, executada antes da aprovação dos projetos denuncia a fraude, ao sinalizar até mesmo a disposição dos equipamentos domésticos e das instalações hidráulicas e sanitárias, próprias do uso residencial. A diversidade de casos pré-existentes à aprovação é suficiente para que se perceba o real objetivo das novas edificações.

---

<sup>91</sup> Defesa Civil, Administração Regional do SIA, etc.



Figura 14 - Ações de marketing e condomínio edilício no CA 02.

### **Guará - Pólo de Modas**

O Pólo de Modas é um centro especializado, implantado com incentivos fiscais do governo local por meio do Pró-DF. O setor é destinado à instalação de empreendimentos ligados à moda, à implantação de galpões e indústrias, com o objetivo de alçar o Distrito Federal à condição de exportador, nacional e internacional, de produtos e serviços. Foi planejado para abrigar aproximadamente 470 empresas. Entretanto, apenas 225 lotes estão ocupados e, desses, apenas 120 abrigam efetivamente atividades ligadas à destinação original do setor.

Conforme se observa nos anexos do PDL do Guará<sup>92</sup>, o coeficiente de aproveitamento máximo (c.máx.) do setor é igual 3. Os usos são comerciais e industriais, em regra com a instalação da loja no pavimento térreo, da oficina/confecção no primeiro pavimento e de uma unidade habitacional no pavimento seguinte.

Sinteticamente, investidores adquirem os imóveis dos beneficiários e iniciam um processo que engloba o aumento do potencial construtivo (para 4 ou 5), a alteração dos usos (incorporam habitações unifamiliares nos pavimentos superiores, a partir do segundo) e a comercialização das frações (em regra quitinetes e pequenas unidades compostas de um ou dois quartos), por meio de contratos de gaveta.

<sup>92</sup> Aprovado pela Lei Complementar n. 733, de 2006.



**Figura 15 - Apartamentos em prédios industriais no Pólo de Modas – Guará. Imagens obtidas em 11/07/2008.**

### **Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS**

A aprovação do Plano Diretor Local do Guará, por meio da Lei Complementar n. 733/2006, promoveu mudanças nas regras de uso e ocupação do solo no Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul – SCEE/Sul e no Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS. O lote onde funcionou o estádio de futebol teve sua destinação alterada para abrigar edifícios residenciais. Serão, ao todo, 14 blocos de apartamentos (Superquadra Park Sul), com a previsão de oferta de aproximadamente 1.100 unidades e preços por m<sup>2</sup> variando entre 6.5 e 7.5 mil reais. Outros imóveis no setor passaram por um processo de alteração nos usos, como resultado de uma estratégia do plano em promover a ampliação de unidades habitacionais no Guará (anexo VII).



**Figura 16 - Empreendimentos residenciais no SCEES e no SMAS. Imagem obtida em 30/03/2009.**

### **Águas Claras - Quadra 301**

Em Águas Claras, imóveis comercializados pela TERRACAP para habitação unifamiliar foram transformados em habitação coletiva pelas construtoras que os adquiriram dos proprietários originais e substituíram as casas térreas ou assobradadas por edifícios de apartamentos.

O Plano Diretor Local – PDL, aprovado pela Lei Complementar n. 90/1998, permite a construção de, no máximo, 2 (dois) domicílios por lote<sup>93</sup>. As construtoras adquirem, por exemplo, dois lotes que abrigariam, portanto, quatro domicílios, porém erguem um edifício residencial com 40 ou mais apartamentos. Em condições excepcionais, a lei permite, mediante autorização das concessionárias de serviços públicos, um número maior de domicílios por lote, o que encorajou interpretações voltadas para a defesa de interesses individuais.

Sinteticamente, num primeiro momento, promotores imobiliários adquirem os lotes da Quadra 301, ainda vagos ou ocupados com residenciais unifamiliares. Em seguida, iniciam os procedimentos de aprovação de projetos para construção de condomínios edilícios (habitação coletiva). Na terceira fase, a Administração Regional, segundo os interesses dos novos proprietários, se vale da redação do parágrafo único do artigo 87 do PDL para justificar a aprovação dos projetos e promover a “multiplicação de domicílios”.



**Figura 17 - O remembramento dos lotes 2, 4 e 6 do conjunto 8 da Quadra 301 - Alameda Gravata deu origem a um empreendimento de 15 pavimentos (Residencial Casa Bella). Quadra 301 Rua A conjunto 02 lote 03 (Edifício Manacá): 36 unidades habitacionais em lote onde o PDL excluiu o uso residencial. Imagens obtidas em 30/09/2008.**

---

<sup>93</sup> Seção V – Da quantidade máxima de domicílios por lote. Art. 86. Fica estabelecida a quantidade máxima de dois domicílios por lote para os lotes anteriormente destinados à habitação unifamiliar, conforme discriminado no Anexo VII. Art. 87. A quantidade máxima de domicílios por lote, nos casos de remembramento de lotes ou naqueles cujo projeto arquitetônico englobe um conjunto de dois ou mais lotes contíguos, será o somatório da quantidade máxima de domicílios permitida para cada lote. Parágrafo único - Fica permitida, em caráter excepcional, quantidade maior de domicílios nos casos mencionados no caput, subordinada a permissão à anuência das concessionárias de serviços públicos do Distrito Federal.



Figura 18 - Vista parcial da Quadra 301 – substituição de casas por condomínios edifícios. Imagens obtidas em 30/09/2008.

Tabela 11 - Exemplo de acréscimo do número de unidades habitacionais - rememoração dos lotes 2, 4 e 6 do conjunto 8 da Quadra 301, Alameda Gravatá.

Lote	Tipo lote	Coefficiente aproveitamento existente (básico)	Coefficiente aproveitamento proposto (máximo): aprovado mediante pagamento da ODIR	QTDE domicílios (PDL)	QTDE domicílios encontrada	Excesso
02	L0	1,0 (560m2**)	2,0 (1.120 m2)	2	56	50
04	L0	1,0 (408 m2)	2,0 (816 m2)	2		
06	L0	1,0 (408 m2)	2,0 (816 m2)	2		
		Tot.: 1.376 m2	Tot.: 2.752 m2	Tot.: 6		

Dados extraídos do projeto de parcelamento da Quadra 301 e do PDL de Taguatinga/Águas Claras (LC n. 90/1998).\*\* Dimensão aproximada.

## **PARTE IV – ANÁLISE**

### **1 Estrutura e ação na produção dos espaços**

A configuração dos lugares está sujeita a uma diversidade de fatores, exógenos e endógenos, que uniformizam práticas ao mesmo tempo em que conferem características particulares. Resulta que os núcleos urbanos, e desse modo o planejamento e a gestão urbana, estão condicionados não somente por forças políticas, econômicas e sociais próprias de uma cidade, mas, ainda, por processos desencadeados em escalas mais amplas, relativas ao país e ao mundo.

Brasília foi criada no período de acumulação intensiva de capital<sup>94</sup>, que se instalou na economia mundial a partir das primeiras décadas do século XX. Fruto da idéia de interiorização do desenvolvimento, a construção da cidade coincidiu com o período de expansão para os países periféricos da industrialização em massa, que tem por característica a intensificação de atividades econômicas e a criação de mercados internos, por meio da política de substituição de importações. A farta demanda por mão-de-obra assalariada, necessária à produção industrial, tornou-se uma resposta para superar o grau de atraso desses países e torná-los modernos, motivo pelo qual seria indispensável a ativa participação do Estado.

No caso brasileiro, para que o desenvolvimento fosse atingido seria necessário ampliar o território, retirar do atraso a região centro-oeste, marcada por atividades do setor primário, integrar o país e ampliar a malha viária de forma a criar e desenvolver novos mercados consumidores. Brasília, portanto, surgiu como fruto da necessidade de se criar um Estado forte, capaz de conduzir esse processo e contribuir para o desenvolvimento industrial do país.

Ainda na década de 1960, entretanto, o planejamento da nova capital teria que se adaptar a fatores externos, devido ao intenso fluxo migratório que fluía de outras partes do país para o DF, como resultado do modelo de subdesenvolvimento brasileiro,

---

<sup>94</sup> O regime de acumulação intensiva se manifestou por meio do fordismo, tendo como base a produção e o consumo em larga escala, tornando-se necessário, do mesmo modo, uma intensa mão-de-obra assalariada. O fordismo é caracterizado pela produção industrial padronizada, baseada na produção e no consumo de massa, além da forte intervenção do Estado, necessária, inclusive, para criar e manter condições favoráveis de acumulação (infra-estrutura, renúncias fiscais, incremento da demanda, bens de consumo coletivo, etc.). Nos países latino-americanos (fordismo periférico), manifestou-se na industrialização por substituição de importações. CONY, Lúcia, p. 227.

mercado pela concentração de oportunidades no eixo sul-sudeste, e da falta de oportunidades nas demais regiões.

Espacialmente, o fordismo manifestou um padrão de diferenciação espacial, típico do capitalismo, produtor de desigualdades sociais, fato que se refletiu na formação do preço do solo e na ocupação do território do DF. Como as atividades de comando e as melhores remunerações tendem a se localizar nos núcleos de maior nível hierárquico, onde se concentram os maiores investimentos públicos, o Plano Piloto tornou-se o centro da região que abrange, atualmente, as cidades satélites e os municípios do Entorno.

Após a derrocada do fordismo, surge um novo modelo de acumulação, baseado na flexibilidade<sup>95</sup> econômica e social, tendo como manifestação principal a globalização. As inovações tecnológicas facilitaram a mobilidade financeira internacional e tornaram desnecessário o emprego de mão-de-obra intensiva, como no modelo anterior. Surgiram novos métodos de organização do trabalho (flexibilização das relações de trabalho, mobilidade geográfica de empregos) e de administração.

A economia passou a depender, ainda mais, da competitividade e de qualificações específicas, o que acentuou as desigualdades entre países ricos e pobres. Novas tecnologias e novos métodos de trabalho exigiram uma alteração na estrutura de empregos, com a mudança no perfil de muitas funções e o corte de postos de trabalho, tendo o desemprego como resultado. Do ponto de vista espacial, o novo regime acentuou padrões de seletividade socioespacial encontrados nas cidades, os quais se manifestam sobre a forma de segregação. A perda de postos de trabalho e a diminuição de custos das empresas, do mesmo modo, apresentaram-se na forma de desemprego, empobrecimento, refletindo-se numa ocupação urbana segregatória. O planejamento urbano, por sua vez, procura inserir-se na competição entre cidades, para atrair investimentos internacionais por meio da construção do “marketing urbano”, como visto anteriormente<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> O regime de acumulação flexível (pós-fordismo) caracteriza-se, resumidamente, por quatro aspectos principais: **flexibilidade da produção** (redução do número de empregados e novas necessidades de qualificação); **flexibilidade na organização do trabalho** (a produção deixa de ser despersonalizada – produção em massa – para atender critérios específicos da demanda, variável não somente em quantidade, mas ainda em qualidade); **flexibilidade ligada à macroeconomia** (os estabelecimentos flexíveis e os não flexíveis, que operam de forma especializada e em grande escala, tornam-se complementares); e a **flexibilidade na criação de empregos** (as empresas passaram a dispor de facilidades em sua gestão fiscal e social, além da defesa do Estado mínimo, cuja racionalidade nos gastos contribuiria para a dinamização da economia e aumento dos postos de trabalho). BENKO, 1996, in: CONY, 1999, pp.233-234.

<sup>96</sup> O planejamento estratégico, ou mercadológico, Parte I.

Criada para abrigar a administração do país, Brasília manifestou uma forte concentração de atividades e de funções melhor remuneradas (funções de decisão e de maior nível de qualificação), além das sedes de empresas, como ocorre nas cidades de maior nível hierárquico articuladas ao regime de acumulação flexível. Embora a intenção manifesta de Lucio Costa tenha sido a de não segregar, a opção do Estado foi a de criar núcleos urbanos fora da Bacia do Paranoá, a dezenas de quilômetros. Projetada para abrigar 500.000 habitantes, após o qual seriam criados novos núcleos urbanos, o Distrito Federal conhece sua primeira cidade-satélite ainda antes da inauguração da nova capital, o que somado às condições macroeconômicas reforçou uma estrutura urbana dispersa e segregada.

O diferencial do DF em relação a outras cidades foi, marcadamente, a propriedade estatal das terras, que em tese permitiria que o planejamento e a gestão conduzissem políticas de caráter inclusivo, evitassem a especulação e a favelização, muito embora subsistam conflitos acerca da propriedade fundiária até os dias atuais<sup>97</sup>. Entretanto, a concentração de grande parte das terras nas mãos do Estado, mais especificamente de uma companhia imobiliária criada para a administração desse recurso estratégico<sup>98</sup>, não resultou em uma estrutura urbana menos dispersa ou segregatória, lógica semelhante à encontrada em outras partes do país onde esse recurso se encontrava sob controle privado. Em outras palavras, a propriedade estatal, por si só, não foi capaz de possibilitar políticas públicas que reduzissem as desigualdades sócio-espaciais<sup>99</sup>, considerando a articulação com processos econômicos mais amplos e a opção por assentar as populações mais pobres em zonas distantes.

Mesmo diante de um quadro em que a concentração de terras se encontrava, em sua maior parte, sob o domínio do Estado, houve um aquecimento nos preços do solo, com reflexos diretos no mercado de terras de todo o DF e, conseqüentemente, na configuração territorial, inclusive no processo de ocupação dos municípios que compõem o Entorno do DF<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> A situação fundiária do DF compreende: terras devolutas (de domínio público); terras públicas (por desapropriação ou doação); terras particulares registradas e terras públicas e particulares em comum (adquiridas pela Terracap, porém não submetidas ao processo legal ou amigável de divisão). GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Documento Técnico do PDOT, PLC 46/2007, p. 104.

<sup>98</sup> A Companhia Imobiliária do Distrito Federal - TERRACAP.

<sup>99</sup> ABRAMO, 1998, p. 1.

<sup>100</sup> Dados da população urbana por naturalidade, mostram que o Distrito Federal fica atrás apenas do Estado de Goiás no incremento populacional dos municípios do Entorno. Em regra, a população do DF migra para os municípios vizinhos para fugir dos elevados preços, tanto para aquisição quanto para aluguel de imóveis no DF, segundo dados da Codeplan (Distrito Federal, 2003, p. 14).

A partir dessas **condições estruturais**, torna-se importante analisar as condições em que se dá a **ação dos atores** locais na configuração do território. Vimos que a alteração de uso, bem como os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, é uma ferramenta urbanística voltada para a gestão social da cidade, aplicado com vistas ao interesse coletivo (restaurações de espaços públicos, arrecadação de mais-valias, etc.), na forma do moderno planejamento politizado, com vistas à promoção da função social da propriedade e da cidade. Vimos, do mesmo modo, que o instrumento possui potencial para gerar valorização imobiliária e, por essa razão, é objeto de interesse especial por parte dos agentes modeladores do espaço.

### **1.1 A atuação dos agentes políticos na configuração dos espaços**

A atuação dos agentes políticos é bastante influenciada, no âmbito municipal, pelo reconhecimento coletivo, que se traduz em apoio político, prática comum, sobretudo entre os membros do Poder Legislativo. Há uma tendência de que instrumentos urbanísticos que gerem valorização imobiliária sejam outorgados de forma graciosa, considerando ser antipática e impopular a cobrança de valorizações imobiliárias ou de contrapartidas formais. Do mesmo modo, existe uma forte tendência dirigida à produção de normas de interesse de grupos específicos, voltadas para a materialização de interesses particulares, sobretudo regularizações corretivas (muda-se a lei e não a situação material) ou, ainda, redução de incidência tributária ou concessão de vantagens específicas para grupos econômicos. Enfim, os instrumentos urbanísticos são uma poderosa moeda, utilizada frequentemente na troca por apoio político-eleitoral.

É comum a aprovação de iniciativas urbanísticas para tais finalidades. Projetos de lei voltados para a desafetação de áreas públicas e sua destinação a setores específicos, a ampliação de lotes sobre áreas públicas, a elevação de potenciais construtivos para agraciar setores específicos (sobretudo o comércio), a permissão de uso individualizado de áreas públicas e as já citadas iniciativas com caráter regularizador.

Como visto no capítulo anterior, foram comuns as alterações de uso por meio de iniciativas parlamentares, sobretudo para permitir a mudança de destinação de lotes comerciais para abrigar postos de abastecimento de combustíveis. Nesse caso, a alteração possuía o único fim de potencializar o valor de mercado do imóvel, por meio da imposição de um uso mais valorizado pelo mercado.

Por meio de projetos de lei, propostos tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo, foi produzido um conjunto de normas responsáveis por mudanças de destinação de uso de áreas urbanas em todo o Distrito Federal. Diversos julgados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, atendendo a ações diretas de inconstitucionalidade – ADI propostas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT suspenderam a eficácia de leis de iniciativa parlamentar, as quais mudaram a destinação de áreas no DF, vigendo, entretanto, outras alterações pontuais de iniciativa do Executivo<sup>101</sup>.

As alterações de uso por meio de leis avulsas têm como alvo pontos específicos da cidade, fragmentos do espaço onde se vislumbra a possibilidade de gerar novos incrementos imobiliários ou atender a grupos sociais com peso político específico. Não contempla o espaço urbano como um todo, tampouco se insere em programas de intervenção urbana de caráter coletivo, a partir de regras de mensuração dos impactos e de captação de mais-valias para o financiamento das intervenções e indução do desenvolvimento urbano.

Ao alterar o uso e demais índices urbanísticos de forma isolada, a lei passou a tratar proprietários, que se encontram em idêntica situação, de forma diferenciada. Em outras palavras, por meio de uma lei, agentes políticos promovem a valorização de imóveis isolados (na medida em que atribuem usos mais valorizados pelo mercado), embora haja outros em situação idêntica, não beneficiados com o mesmo tratamento<sup>102</sup>.

No Distrito Federal, a outorga onerosa de alteração de uso somente foi regulamentada em 2000, por meio da Lei Complementar n. 294, portanto em data anterior ao Estatuto da Cidade. A lei em questão estabeleceu a cobrança de outorga nos casos de alteração ou extensão dos usos atribuídos aos imóveis urbanos, caso estivessem inseridos em áreas delimitadas pelo plano diretor local.

A tentativa de vincular as alterações de uso a um instrumento que contemplasse o planejamento geral de cidade (Box 1) e os interesses voltados para a

---

<sup>101</sup> A Lei Orgânica reserva ao Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de uso e ocupação do solo, por se tratarem de matérias sujeitas ao plano diretor, cuja iniciativa também é reservada ao executivo por força ainda do Estatuto da Cidade (artigo 52, VII da LODF c/c o artigo 50 do Estatuto da Cidade). A análise do tribunal tem sido limitada aos aspectos formais, por uma questão de admissibilidade, portanto, sem adentrar nas especificidades do novo marco jurídico, que assegura o direito à gestão participativa, a avaliação dos impactos gerados na vizinhança e a delimitação das áreas sujeitas a alteração no plano diretor (artigos 2º, II, VI, IX, XI, XIII; 29; 36 a 38 e 43 a 45 do Estatuto da Cidade).

<sup>102</sup> Desconhecemos, até o presente momento, ações judiciais por parte de proprietários que se encontram em situação similar e que se sentiram discriminados. Em tese, poderiam reclamar judicialmente tratamento isonômico com outros proprietários beneficiados com regras de uso e ocupação do solo.

flexibilização da aplicação das alterações de uso, desde o Plano Diretor de 1997 delimitaram a “queda de braço” travada em torno da matéria. Enquanto ocorriam inclusões e exclusões nos instrumentos legais, motivadas pela possibilidade de aprovação de alterações de uso de forma menos restritiva, houve uma considerável produção de leis pontuais (lotes específicos), desvinculadas do planejamento urbano.

**Box 1 – síntese de normas distritais que vincularam e desvincularam a aplicação de alterações de uso a instrumentos de planejamento.**

**LC 17/97 (PDOT):**

**Art. 52.** Os Planos Diretores Locais ou leis específicas determinarão os usos permitidos e as áreas nas quais será aplicado o instrumento da outorga onerosa da alteração de uso;

**Art. 78.** Até a aprovação do Plano Diretor Local somente será permitido o aumento de potencial construtivo e alteração de uso por meio de lei complementar (artigo inserido pela CLDF, vetado pelo governador e rejeitado o veto pela CLDF).

**§1º.** Só será admitida lei complementar que respeite a disponibilidade e capacidade dos equipamentos públicos urbanos e comunitários, do sistema viário e que atenda às condicionantes ambientais (parágrafo inserido pela CLDF, vetado pelo governador e rejeitado o veto pela CLDF).

**§2º.** Aos projetos de lei em curso na Câmara Legislativa do Distrito Federal, até a data de publicação desta Lei, será admitida a tramitação na forma de lei ordinária e exigida maioria absoluta para sua aprovação (parágrafo inserido pela CLDF, vetado pelo governador e rejeitado o veto pela CLDF).

**LC 294/2000:**

**Art. 3º** Nas Regiões Administrativas que não possuem Plano Diretor Local, qualquer modificação ou extensão de uso ou tipo de atividade ficará condicionada a estudo prévio de viabilidade técnica, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n. 17, de 28 de janeiro de 1997.

**LC 676/2002:**

**Art. 1º** Fica revogado o art. 78 da Lei Complementar nº 017, de 28 de janeiro de 1997.

**Art. 2º.** Até a aprovação do Plano Diretor Local, não serão permitidos o aumento de potencial construtivo e a alteração de uso.

**Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal:**

**Art. 56.** Até a aprovação do Plano Diretor local do respectivo núcleo urbano não serão permitidos o aumento do potencial construtivo, a alteração de uso ou a desafetação (Emenda à Lei Orgânica n. 40 de 30/12/2002).

**Parágrafo único.** Excetuam-se do disposto neste artigo o aumento de potencial construtivo, a alteração de uso e a desafetação que sejam feitas por lei específica de iniciativa do Governador do Distrito Federal, motivada por situações de relevante interesse público, precedida de estudos técnicos que avaliem o impacto das alterações, considerando os usos e parâmetros de ocupação propostos, devidamente aprovados pelo órgão técnico competente do Poder Executivo.

(Emenda à Lei Orgânica n. 43, 10 de novembro de 2005).

**Art. 57.** Ficam suspensos, no quadriênio de 2003-2006, a desafetação de que trata o art. 51, §§ 1º e 2º, e o disposto no art. 320 da Lei Orgânica do Distrito Federal. (Emenda à Lei Orgânica nº 40, de 30 de dezembro de 2002)

**§ 1º** Excetua-se do disposto neste artigo a desafetação prevista em Plano Diretor Local.

(Emenda à Lei Orgânica n. 40, de 30 de dezembro de 2002)

**§ 2º** A desafetação de que trata o parágrafo anterior será feita por lei específica de iniciativa do Governador do Distrito Federal, observado o disposto no art. 51, § 2º, desta Lei Orgânica (Emenda à Lei Orgânica n. 40, de 30 de dezembro de 2002).

Nos termos do planejamento urbano defendido pelo Estatuto da Cidade (Box 2), as áreas passíveis de aplicação do instrumento deveriam ser delimitadas no plano diretor, numa tentativa de impedir intervenções especulativas como, tradicionalmente, ocorre nas cidades. Entretanto, a possibilidade de editar leis avulsas resultou em situações materiais consolidadas. Mesmo diante da suspensão de eficácia por parte do Poder Judiciário, diversas atividades permanecem em pleno funcionamento<sup>103</sup>.

**Box 2 – síntese de normas definidas pelo Estatuto da Cidade que tratam de alteração de uso de imóveis urbanos.**

**Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.**

**Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:**

**I – a fórmula de cálculo para a cobrança;**

**II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;**

**III – a contrapartida do beneficiário.**

**Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.**

...

**Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:**

**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;**

**IX – (VETADO).**

A definição da forma de cálculo da outorga ficou a cargo da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, sendo as contrapartidas previstas apenas de ordem financeira, ficando ausentes, portanto, formas alternativas de pagamento, como a oferta de imóveis ou a execução de obras e serviços ao Poder Público. Tampouco, a lei em questão permite a cobrança de ofício para os casos em que o proprietário modifica unilateralmente os usos, sem prévia análise e permissão do Poder Público. A medida ainda não resulta em sanções, considerando que há normas que protegem os particulares

<sup>103</sup> Parte II, postos de abastecimento em Águas Claras, uma faculdade no Park Way, por exemplo.

e até incentivam as alterações informais de uso por meio da redução do imposto predial, como ocorreu com a LC n. 377/2001<sup>104</sup>.

A concessão de reduções fiscais se, por um lado, reconhece uma realidade concreta, por outro resulta num estímulo ainda maior à alteração de imóveis comerciais para fins residenciais. Desse modo, a norma fortalece um mercado lucrativo, que vem se desenvolvendo por iniciativa de construtoras e incorporadoras que disponibilizam imóveis comerciais como residenciais em zonas onde existe uma demanda disposta a pagar os preços e correr os riscos.

Um aspecto marcante da LC 294/2000 é o fato de que a mesma veio a ser regulamentada após a edição do Estatuto da Cidade, ocasião em que não somente seus problemas originais foram mantidos como agravados. O artigo 24 do Decreto n. 23.776/2003<sup>105</sup>, permitiu a expedição de licenciamento para as atividades não contempladas pelas regras de uso e ocupação do solo, sem que essa permissão caracterizasse mudança de destinação dos imóveis, o que resulta na ausência de imposição de outorgas pelo desenvolvimento de atividades não permitidas.

A aprovação de atividades fora do zoneamento específico, em imóveis cujas regras de uso do solo não contemplam as atividades propostas pelos interessados é, inclusive, algo previsto e expresso na legislação local. A Lei n. 1.171/1996<sup>106</sup>, que definiu as regras para obtenção da licença de funcionamento no âmbito do Distrito Federal, criou a figura do “alvará precário”. Essa figura permite o funcionamento de atividades de qualquer sorte (comerciais, institucionais e até industriais) em imóveis urbanos, independentemente da regra de uso e ocupação do solo, por prazo que pode chegar a dois anos, passível de renovação por novos prazos, de forma indeterminada.

---

<sup>104</sup> A LC 377/2001 reduziu os percentuais do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU para os imóveis comerciais utilizados para fins residenciais: Art. 1º O art. 19, IV, do Decreto-Lei nº 82, de 26 de dezembro de 1966, com as alterações posteriores, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 19...

IV – 0,30% (trinta centésimos por cento) quanto:

a) aos imóveis edificados exclusivamente para fins residenciais;

b) aos pavimentos superiores dos imóveis com utilização residencial, especialmente nos Setores Comerciais Locais Sul e Norte, no Setor de Edifícios de Utilidade Pública e no Setor de Utilidade Pública, e dos imóveis situados no comércio local do Setor de Habitação Coletiva Sudoeste – SHCW comprovadamente usados para fins residenciais, conforme dispuser o regulamento.

<sup>105</sup> Artigo 24 - A emissão de alvará de funcionamento a título precário não caracteriza a mudança de destinação de uso do lote ou lotes afetados.

<sup>106</sup> A eficácia da Lei n. 1171/1996, que dispõe sobre o alvará de funcionamento para estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais, foi suspensa por decisão do TJDF em ADI. Em seguida, dezembro de 2008, foram definidas novamente regras semelhantes por meio das leis 4.201/2008 e 4.151/2008. A primeira criou a figura do “alvará de transição”, com proposta similar ao do “alvará precário”. Emendas aprovadas pelo Legislativo voltaram a autorizar atividades comerciais em lotes unifamiliares nas quadras 700 da W3 sul, entretanto foram vetadas pelo Executivo.

Na prática, ocorreram sucessivas renovações das licenças, que resultam numa estabilidade “por vias tortas”, ou seja, a única diferença perceptível entre atividades que funcionam em zoneamento específico e atividade desconforme é o fato de que a segunda necessita renovar a licença de funcionamento, o que não ocorre com a primeira.

Portanto, as atividades, que não atendem as regras de uso e ocupação do solo no Distrito Federal, recebem uma licença que, na prática, produz efeitos similares às atividades instaladas segundo as normas urbanísticas.

Na prática, a legislação em questão parece estar mais fundamentada em motivações políticas que propriamente urbanísticas. O alvará precário é um instrumento que confere especiais poderes a parlamentares, que são constantemente procurados para interceder junto a interessados em obter licenciamento, e aos Administradores Regionais, que podem negar-se a licenciar atividades ou permitir outras, com base nas prerrogativas asseguradas pela lei.

A paisagem urbana é bastante marcada por essa legislação. Todo o Distrito Federal e, inclusive, o perímetro da área tombada de Brasília, tem sofrido transformações a partir da implantação de atividades comerciais e serviços em áreas residenciais, moradia em salas comerciais, instituições religiosas em áreas industriais, etc.

Por outro lado, as normas de uso e ocupação do solo (NGB's) mostram-se contraditórias em alguns casos, considerando que vedam atividades com menor potencial de incomodidade em setores industriais, como ocorre no S.I.A e no S.I.G, razão pela qual a liberação de alvarás precários tornou-se importante para evitar impactos indesejados sobre as atividades produtivas, que seriam obrigadas a encerrar bruscamente as atividades se não houvesse essa alternativa. Importante ressaltar que o próprio urbanista Lucio Costa<sup>107</sup> recomendou que fosse evitada a segregação em excesso no Plano Piloto, onde deixou claro que seu projeto previa a predominância e não a exclusividade de usos, como de fato ocorreu.

Atividades não incompatíveis, como o comércio (bares, boates, restaurantes, etc.) e institucionais (educação, etc.) ficam impossibilitadas de se instalarem nesses setores, o que fortaleceu a “lei do alvará precário” como uma alternativa para o

---

<sup>107</sup> COSTA, Lucio. Brasília Revisitada, Brasília, 1993.

enfrentamento do problema<sup>108</sup>. Os setores industriais estão pontuados por atividades não reconhecidas pelas regras de uso e ocupação do solo, mas que gozam do reconhecimento da legislação de licenciamento.

As alterações existentes nesses dois setores são informais, portanto não contam com o reconhecimento do Estado. Desse modo não foram objeto de um planejamento prévio tampouco foram arrecadadas parte da valorização possibilitada pela concessão de novos usos, mesmo em caráter temporário.

A NGB 73/88 (anexo I) do S.I.A, do mesmo modo, impede que atividades institucionais funcionem no setor, o que torna a própria Administração Regional, a Secretaria de Segurança Pública e a Defesa Civil, instaladas ali, descumpridoras das regras de uso do solo.

Na oportunidade de revisão do plano diretor ou da definição de um plano específico para as regiões em questão, tais regras podem ser reavaliadas, uma vez que as necessidades sociais são dinâmicas e essas normas já se mostram descontextualizadas. Significa dizer que os imóveis passam a cumprir melhor sua função social diante de uma reordenação das regras de uso e ocupação do solo, as quais podem refletir uma melhor utilização e aproveitamento dos espaços e da estrutura instalada. Além disso, a readequação de usos teria o escopo de superar as dificuldades que mantêm a necessidade de utilização de licenciamentos precários e emergenciais.

A abertura das regras de uso e ocupação do solo para atividades não-incompatíveis, a partir de projetos que contemplem os impactos e os recursos necessários para adaptar a estrutura urbana aos novos usos, pode possibilitar um melhor aproveitamento dos setores, inclusive no período noturno, onde se encontram subutilizados. Além disso, novas possibilidades de usos alçam o valor das propriedades para cima, o que, por meio de um processo de negociação com os interessados, pode resultar na apropriação de parte dessa valorização para os cofres públicos, de modo a custear as intervenções necessárias e atingir o interesse público.

Entretanto, é possível observar que a política do “alvará precário” ou “alvará de transição” vincula os interessados anualmente à burocracia local, agregando artificialmente poder político aos Administradores Regionais e aos políticos locais.

---

<sup>108</sup> O grau de incompatibilidade deve levar em conta, ainda, o “porte” das atividades. A depender do porte, mesmo usos/atividades tidos como compatíveis pela norma deixam de sê-lo. Imóveis destinados ao uso comercial, por exemplo, podem abrigar uma mercearia ou um supermercado, entretanto o impacto produzido por ambos, certamente, seria distinto em um Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.

Essa rigidez, que inviabiliza atividades compatíveis de se instalarem em certos setores, aliada às brechas na legislação de licenciamento, como dito anteriormente, subverte o caráter do processo (que passa a ser cada vez mais político e menos técnico), o torna sujeito à troca de favores, à corrupção e a dividendos políticos, utilizados para destravar a burocracia criada pelo próprio Estado.

Desse modo, a alteração de uso, em suas várias formas de manifestação, mostra-se importante para os agentes políticos locais (Legislativo e Executivo), que costumeiramente a utilizam como um instrumento de poder, desvinculado dos seus importantes efeitos coletivos.

Judiciário e Ministério Público, por sua vez, exercem seu papel constitucional ao afastar do mundo jurídico regras que contrariam a ordem urbanística, muito embora as discussões estejam presas a aspectos formais (iniciativa do processo legislativo), sem adentrar com profundidade no conteúdo das propostas. Esse fato tem favorecido a manutenção de leis de iniciativa do Poder Executivo, descontextualizadas de instrumentos de planejamento urbano e que não se prestam a arrecadar parte da valorização para a coletividade.

## **1.2 A ação dos agentes econômicos**

A relação entre mercado imobiliário, proprietários e Estado é mediada pela propriedade urbana e pelas regras de uso e ocupação do solo, que possuem significado especial para o alcance de estratégias e interesses econômicos.

Como vimos anteriormente<sup>109</sup>, havendo demanda por usos economicamente mais rentáveis, a regra de uso e ocupação do solo representa um empecilho para o mercado, que tende a ser superado. A liberação de novos usos representa também a liberação de rendas represadas, o que resulta na elevação do valor de mercado dos imóveis, que, em muitos casos, não encontram demanda para os usos atuais. Isso pode ser visto nas alterações de uso de salas comerciais para moradia (quitinetes), tão comuns no Distrito Federal, mas que ainda não se incorporaram oficialmente às regras de uso e ocupação do solo, que costumam destinar os pavimentos superiores dos prédios dos comércios locais para prestação de serviços.

Por um lado, compete ao Poder Público a prerrogativa de fixar as regras de uso e ocupação do solo e afastar ou manter impedimentos para o uso da propriedade

---

<sup>109</sup> Teoria da renda fundiária, Parte I.

urbana, o que o configura como um alvo potencial dos atores econômicos. Entretanto, sua atuação não se limita apenas a romper as barreiras impostas pela legislação urbanística e favorecer atividades produtivas.

Em muitos casos, o Poder Público flexibiliza regras urbanísticas e promove interpretações condizentes com interesses mercadológicos, em outros, dissimula as intenções do mercado ou, ainda, omite-se no papel de controle (fiscalização urbanística).

Nesse sentido, o mercado imobiliário abre novas oportunidades de oferta de habitações coletivas onde as normas de uso e ocupação do solo não as permitiam, como tudo indica tratar-se do caso do SHTN e da Quadra 301 em Águas Claras.

A oferta de imóveis residenciais no SHTN, como narrado anteriormente, foi objeto de uma queda de braços no CONPLAN, com vitória do setor imobiliário, o qual defendia a tese de que se tratava de empreendimentos hoteleiros (hotéis-residência, *apart-hotéis*) e não imóveis residenciais, como afirmavam alguns urbanistas.

O fato é que na época da concepção da cidade a idéia de estabelecimentos hoteleiros era diferente da que encontramos hoje, o que tornou muito difícil a diferenciação entre esses e os residenciais com serviços, como ocorre em Águas Claras, por exemplo, em lotes destinados à habitação coletiva. O mercado imobiliário passou a oferecer serviços, opções de lazer e diversão nos condomínios residenciais desse núcleo urbano, de modo a garantir que o morador, que cada vez se sente mais inseguro em ambientes públicos, tenha serviços exclusivos e a comodidade necessária para depender cada vez menos dos espaços externos (da rua e dos perigos e incômodos que oferece). São encontrados em Águas Claras condomínios residenciais com salas de projeção, lavanderia, *buffet*, serviços de entrega de refeições, que não se diferenciam daqueles encontrados no SHTN, em imóveis destinados a atividades comerciais/ hotelaria (anexo VI).

Os empreendimentos do SHTN, dessa forma, não são reconhecidos como alteração de uso pelo órgão de planejamento urbano, muito embora a observação mais cuidadosa demonstre tratar-se de uma opção de moradia aberta aos moradores e investidores de Brasília, para quem a publicidade foi fortemente dirigida.

Por sua vez, na quadra 301 em Águas Claras, o PDL de Taguatinga permitiu que fossem lembrados lotes unifamiliares, hipótese em que se somavam o número de moradias permitidas (até duas por lote). Em caráter excepcional, mais de duas moradias poderiam ser permitidas por lote, desde que houvesse anuência das concessionárias de

serviços públicos. O que se viu foi a transformação da exceção em regra, com a edificação de condomínios edilícios com mais de 50 apartamentos em lotes unidos, onde seriam autorizadas até seis habitações. Em nenhum momento a norma alterou os usos para permitir habitação coletiva, tampouco se pode entender que a excepcionalidade prevista possuía o escopo de transformar a destinação dos imóveis, hipótese em que seria aplicada a outorga onerosa de alteração de uso. O valor do metro quadrado dos imóveis transita entre R\$ 2.500 e R\$ 3.000/m<sup>2</sup> nessa área, que se encontra em franco processo de alteração<sup>110</sup> sem contrapartidas à coletividade que, certamente, arcará com possíveis investimentos futuros, necessários à ampliação das redes, do sistema viário, etc.

No SMAS e SCEES, o PDL do Guará elaborou um projeto especial integrador – PEI<sup>111</sup> para complementar a ocupação urbana dos setores, porém não foram cobradas outorgas pela alteração que permitiu a edificação de condomínios de luxo onde outrora existia um estádio de futebol abandonado. Certamente, a nova regra permitiu que o imóvel passasse a cumprir uma função social, entretanto, parece inquestionável o fato de que a liberação de novos usos, demandados pelo mercado, proporciona a valorização de imóveis abandonados, como o do antigo estádio Pelezão. Atualmente estão sendo ofertados aproximadamente 1.100 apartamentos, com preços variando entre R\$ 7.000 e R\$ 8.000/m<sup>2</sup>.

Quanto aos projetos comerciais no CA e no Sudoeste, a propaganda das próprias construtoras indicavam tratar-se de imóveis destinados à moradia, entretanto a Administração optou por prosseguir licenciando as obras para as finalidades permitidas pela regra de uso e ocupação do solo, o que a eximiria de futuras apurações de responsabilidade. As quitinetes, nessas áreas, são comercializadas por valores que superam R\$ 5.000 por m<sup>2</sup>.

---

<sup>110</sup> Fotografias na Parte III.

<sup>111</sup> LC 733/2006, art. 27: V- PEI 5 - elaboração e implementação de projeto para complementação da ocupação urbana do Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul - SCEE/Sul e do Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS - trechos 1 e 2, conforme indicado no Anexo IV - Mapa 4C, com as seguintes diretrizes:

- a) elaborar projeto de reabilitação urbana e parcelamento da área ocupada por comércio na via de acesso ao SCEE/Sul e SMAS, com o objetivo de disciplinar as ocupações existentes e constituir área de qualificação econômica;
- b) aplicar o nível máximo de restrição até R4;
- c) adotar o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2 (dois);
- d) adotar a altura máxima igual a 26,00m (vinte e seis metros);
- e) aplicar os instrumentos urbanísticos da outorga onerosa de alteração de uso, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, parceria público-privada, IPTU progressivo e concessão do direito real de uso.

Do mesmo modo, o Estado parece ignorar que processos imobiliários em plena construção, marketing e venda vem ocorrendo na Asa Norte (Quadras 900), os quais disponibilizam centenas de moradias, com valores que superam a R\$ 5.000 o m<sup>2</sup>.

A utilização dos imóveis destinados ao uso institucional das quadras 900 (sul e norte) denota que há uma forte demanda reprimida por moradia nas áreas centrais e próximas ao Plano Piloto e, em contrapartida, uma baixa procura por usos institucionais. Como se trata de uma alteração de uso informal, não está inserida em programas urbanos ou recolhe quaisquer valores a título de valorização dos imóveis.

Por outro lado, a utilização residencial desses imóveis atende às necessidades de um perfil de consumidor não contemplado pelos padrões morfológicos existentes no Plano Piloto (apartamentos de 2, 3 ou 4 quartos das superquadras ou habitações individuais das quadras 700), informação que, entretanto, é captada pelo mercado imobiliário. As questões atinentes ao tombamento da cidade dificultam a aprovação de alterações de uso, porém valorizam os espaços, o que motiva o mercado imobiliário a superá-las por meio da aprovação de edificações para as finalidades previstas e a comercialização para fins de moradia.

O preço por metro quadrado desses imóveis, em regra salas adaptadas (os populares quitinetes), como dito, chega a superar a cifra de R\$ 5.000/m<sup>2</sup>, o que indica que muito se perde em termos de arrecadação, ao contrário do que ocorreria se o Estado fosse o protagonista dessas ações, por meio de programas bem orientados para o interesse público.

Em um único imóvel na Asa Sul, foi possível identificar mais de cem unidades ocupadas por quitinetes entre 29m<sup>2</sup> e 35 m<sup>2</sup>. Pela dimensão média de 30m<sup>2</sup> e com valores em torno de R\$ 4.500 o m<sup>2</sup>, estaríamos falando em imóveis com valores individuais em torno de R\$ 135.000,00. Certamente, os valores seriam ainda maiores se as alterações fossem inseridas em ações de Estado, mediante a mudança formal nos usos.

Em um simples exercício, onde uma negociação com o Estado rendesse uma apropriação de 10%<sup>112</sup> do valor de mercado dos imóveis, chegaríamos a R\$ 1.350.000,00 de ingresso nos cofres públicos em apenas um dos prédios onde identificamos a prática (TAB. 12).

---

<sup>112</sup> Nos anexos XIV e XV (pp. 166 e 167) é possível observar dois laudos de avaliação para fins de cobrança de outorga onerosa de alteração de uso. Em um dos casos, o valor de mercado do imóvel passa de R\$ 2.046.900,00 para R\$ 3.652,800, 00, portanto, R\$ 1.605.900,00 de valorização. Nesse caso, o valor da outorga equivale a mais de 40% do valor de mercado possibilitado pelas novas regras de uso.

**Tabela 12 - Projeção de arrecadação para imóvel na Asa Sul.**

<b>Quantidade de quitinetes</b>	<b>Vr. médio de mercado (R\$)</b>	<b>Mais valia (negociada)</b>	<b>Valor total arrecadado</b>
100	135.000	10%	1.350.000,00

Nesses casos, a valorização gerada no processo de alteração de usos, que deveria ser compartilhada com a sociedade por meio de ingressos ao FUNDURB, vai parar exclusivamente nas empresas imobiliárias, construtoras e incorporadoras envolvidas no processo.

No STN a prática de transformar imóveis destinados ao uso comercial e institucional em moradia também é comum, a exemplo da Asa Norte, da Asa Sul, do CA, etc.

Nesse setor ocorreu ainda a mudança de destinação de um imóvel reservado à construção de um terminal rodoviário para permitir a implantação de atividades comerciais, graças à Lei n. 3.719/2005, proposta pelo Poder Executivo. O hipermercado Carrefour instalou-se em frente ao seu concorrente direto (o hipermercado Extra) e já se prepara para explorar o imóvel com a inauguração de um *shopping-center*. A lei em questão, proposta pelo Executivo, permanece produzindo efeitos, a despeito de diversas outras que tiveram sua eficácia suspensa por ADI proposta pelo MPDFT.

Do mesmo modo, a Lei Complementar n. 731/2006 alterou o uso de lotes no Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, em Brasília (de “centro de treinamento” para atividades comerciais), o que ensejou valorização imobiliária supostamente superior a 200%. Empresários do ramo imobiliário, investidores e o próprio Governador do DF foram apontados como os agentes envolvidos na alteração das destinações, sem que se tenha revertido ao patrimônio público nenhum recurso (anexo X), o que demonstra a estreita relação existente entre Estado e mercado imobiliário. Atualmente, inclusive, o governo mostra-se representado fortemente pelo setor imobiliário, na figura do vice-governador do DF (ex-presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI de 1997 a 2003) e do Secretário de Obras (ex-presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil - SINDUSCON entre 1999 e 2003).

### 1.3 A ação da sociedade (des) organizada

Setores organizados passaram a entender os mecanismos de obtenção de riqueza por meio de regras urbanísticas, a aprender o jogo político e a empreender ações voltadas ao desenvolvimento artificial da propriedade.

O “desenvolvimento artificial”, para fins do presente trabalho, é a atratividade provocada em imóveis individuais por fatores alheios aos esforços dos proprietários, como ocorreria, por exemplo, se realizassem investimentos diretos na melhoria das edificações. Essa “atratividade” é proporcionada por alterações individuais e informais nos usos abrigados pelos imóveis, mesmo que essa prática resulte numa agressão aos interesses coletivos.

Trata-se de uma lógica bem conhecida no Distrito Federal. O descumprimento das regras de uso e ocupação do solo favorece a apropriação privada de valores proporcionados por índices urbanísticos (potenciais construtivos e usos) e beneficia unilateralmente os proprietários, transferindo o custo de adaptação da estrutura urbana à sociedade. A aposta é na regularização posterior, o que se dá por meio de pressões exercidas sobre o Poder Legislativo, em regra mais acessível e suscetível aos apelos da sociedade por razões de ordem político-eleitoral.

No Guará, por exemplo, grande parte do Setor Industrial Pólo de Modas, criado para estimular o desenvolvimento de micro-empresas por meio de um programa de governo (PRÓ-DF) foi descaracterizado pela transformação dos prédios comerciais e industriais em residenciais. A exemplo de outros setores abordados no presente trabalho (Centro de Atividades do Lago Norte, Quadra 301 em Águas Claras, Quadras 700 e 900 sul e norte, etc.), a cidade conta com valores diferenciais em termos de localização (proximidade com *shopping-center*, infra-estrutura e serviços públicos).

Em diversos lotes desse setor industrial foram erguidas edificações residenciais, compostas de quatro, cinco pavimentos, utilizados para produção de unidades habitacionais (quitinetes e apartamentos) pelos próprios beneficiários do programa e por terceiros que adquiriram os imóveis.

Um lucrativo mercado se instalou a partir de então, com a aquisição de imóveis dos beneficiários dos programas e a transformação dos mesmos em novas opções de moradia.

Foram empreendidas, dessa forma, ações para alterar os coeficientes de aproveitamento de vários imóveis, transformados em quitinetes e apartamentos.

Diversas iniciativas políticas se voltaram para a regularização<sup>113</sup>, todas sem nenhum embasamento em estudos urbanísticos que contemplassem a arrecadação de parte da valorização para custear as adaptações urbanas necessárias ou imputar parte dos custos aos responsáveis.

O Legislativo possui competência institucional para emendar projetos de lei encaminhados pelo Executivo e, assim, atender aos apelos dos setores sedentos por uma “onda de regularização”. Já o Executivo propõe, ele próprio, leis que possuem o único escopo de retirar da clandestinidade situações que contrariam as regras de uso e ocupação do solo<sup>114</sup>. A preocupação com a gestão social da valorização é substituída pelo argumento do “fato consumado”, o que estimula a retroalimentação de práticas que visam a extrair rendas de condições urbanísticas proporcionadas por investimentos públicos (que tornam determinados núcleos urbanos mais valorizados que outros) ou por regramentos urbanísticos mais favoráveis.

Por outro lado, as alterações de uso promovidas por proprietários de imóveis unifamiliares nas quadras 700 foram feitas com base na legislação distrital que permitiu a expedição de alvarás de funcionamento precários. Portanto, as alterações não estão inseridas em programas urbanos, tampouco foram objeto de leis formais para permitir a extensão dos usos. Trata-se, em regra, de uma prática adotada pelos proprietários para agregar atividades comerciais de pequeno porte, sobretudo serviços, compartilhadas com a moradia própria.

Essas alterações ocorrem em duas fases: promovidas pelos moradores de imóveis unifamiliares, num primeiro momento, os quais compartilham moradia e atividade produtiva (comércio de bens e serviço ou até pequenas atividades industriais) e por empresários, num segundo, os quais passam a utilizar os imóveis exclusivamente para atividades produtivas ou erguem pavimentos extras para abrigar apartamentos. À medida que as alterações se consolidam e que os imóveis passam a agregar a qualidade de “**ponto comercial**”, os proprietários originais comercializam os imóveis por preços que contam com esse valor diferencial e são substituídos por empresas de porte mais elevado, que deixam de utilizar os imóveis para fins exclusivamente residenciais.

---

<sup>113</sup> Projetos de lei e, mais recentemente, emenda ao Projeto de Lei Complementar 46/2007 de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT. Embora não pudesse alterar o uso, apenas delimitar as áreas para que leis específicas o fizessem, o plano promove uma série de mudanças de destinação.

<sup>114</sup> Trata-se de um entendimento pacificado a partir da Emenda à Lei Orgânica n. 49, que deixou claro a reserva de iniciativa ao Poder Executivo depois de sucessivas decisões desfavoráveis a leis de iniciativa de parlamentares.

Nas habitações unifamiliares da Asa Norte ocorre um processo semelhante à Asa Sul e à Vila Planalto, onde se observa a utilização de imóveis unifamiliares com atividades comerciais, processo bastante comum também em praticamente todas as cidades do Distrito Federal.

A utilização de imóveis unifamiliares com atividades comerciais, inclusive, é uma prática reconhecida e admitida por alguns planos diretores locais, para atividades de baixo nível de incomodidade e que contam com anuência dos moradores próximos, e, ainda, pela legislação do alvará de funcionamento precário. A concessão de novos usos, mesmo em caráter temporário, confere valores diferenciais aos imóveis, possibilitados por concessões urbanísticas.

O imposto predial configura-se num instrumento importante, nesse caso, para capturar parte das vantagens apropriadas de forma unilateral pelos proprietários. A criação de uma alíquota intermediária entre a residencial (0.3%) e a não residencial (1%), por exemplo, talvez cumprisse o propósito de captar parte desses valores para que fossem revertidos à coletividade. Recentemente, o governo local tentou algo parecido (cobrar alíquota de 1%) sem êxito, sobretudo devido à falta de ressonância política para tanto (anexo XIII).

Os pavimentos superiores dos blocos da SCLN, destinados à prestação de serviços, foram adaptados e abrigam moradia, numa lógica inversa. Nesse caso, a legislação distrital (LC n. 377/2001) confere descontos aos moradores, que deixam de recolher a alíquota de IPTU de 1% (não residencial) e passam a pagar 0.3% (residencial), em tais circunstâncias.

O imposto predial com finalidade urbanística deve ser utilizado para desestimular práticas não condizentes com o princípio da função social da propriedade. A redução do IPTU torna os imóveis mais atrativos, o que por um lado estimula o melhor aproveitamento dos espaços, mas, por outro, transfere recursos da coletividade para os proprietários. Do mesmo modo, a redução do IPTU não retira da informalidade os ocupantes dos referidos imóveis, tampouco proporciona melhores condições de moradia aos que se aventuram a residir nesses imóveis.

Mais uma vez, trata-se de alterações de uso informais, não planejadas, que geram vantagens diferenciais aos proprietários e investidores, não compartilhadas com a coletividade. Por outro lado, as “quitinetes” favorecem um melhor aproveitamento dos imóveis e a integração de famílias com um perfil de renda inferior, que passam a compartilhar das condições urbanas diferenciadas de Brasília.

Esse tipo de alteração de uso é bastante comum no Distrito Federal, podendo ser encontrado em praticamente todas as Regiões Administrativas, onde a baixa demanda por salas destinadas a atividades comerciais, a alta demanda por moradia e as condições diferenciais de localização dos imóveis motivam tal alteração.

Dessa forma, a sociedade (para além do simples valor de troca da propriedade) tem vislumbrado as “quitinetes” como uma opção acessível de moradia (valor de uso), sobretudo pelo valor dos imóveis<sup>115</sup> que permitem que compradores com perfis de renda inferiores tenham acesso à moradia em localizações centrais.

Por outro lado, setores sociais têm atuado cada vez mais para influenciar decisões urbanísticas, porém em sentido contrário, para impedir intervenções que contrariam o interesse coletivo (anexo XI). Sobretudo a partir da exigibilidade de realização de audiências públicas para alterações de uso de imóveis urbanos inserida na Lei Orgânica do Distrito Federal, regra que embora transitória<sup>116</sup> submete os interesses individuais aos coletivos ou, pelo menos, compatibiliza direitos, de forma a distribuir de maneira mais adequada o ônus e o bônus do processo de urbanização.

Importante ressaltar, entretanto, que a participação social no Distrito Federal é ainda tímida, não havendo uma cultura participativa do nível de cidades como Porto Alegre e Recife. Colaboram para essa baixa adesão o desinteresse das autoridades em incentivar a participação espontânea, a dificuldade de entendimento do dialeto técnico, a camuflagem dos efeitos negativos das alterações de uso e o direcionamento das discussões para os benefícios das intervenções, o baixo nível de publicidade e a interpretação das audiências como meros empecilhos burocráticos, que retardam a execução de decisões já tomadas.

Entretanto, em que pese a baixa adesão às práticas participativas, a sociedade tem reconhecido e enfrentado algumas tentativas de alteração de uso, muito embora mais preocupada com efeitos sobre o trânsito que, propriamente dito, com relação à apropriação individual de valorizações provocadas pelo esforço coletivo. Recentemente, o Poder Executivo tentou alterar a destinação de um imóvel de 2,5 mil metros quadrados, localizado no Setor Sudoeste (anexo 2), para permitir a instalação de atividades comerciais em imóvel destinado à construção de uma escola. O fato

---

<sup>115</sup> Na verdade, o preço do m<sup>2</sup> das quitinetes é igual ou até superior aos dos imóveis tradicionais. Entretanto, o preço final é proporcional a sua dimensão.

<sup>116</sup> A inserção da exigibilidade de realização de audiências públicas prévias à realização de alterações de uso fez parte do processo político de aprovação da Emenda à Lei Orgânica n. 40, que extinguiu os Planos Diretores Locais (para cada uma das 29 Regiões Administrativas) e criou os Planos de Desenvolvimento Local (para cada uma das 7 Unidades de Planejamento Territorial).

provocou protestos da comunidade e motivou a intervenção do Ministério Público, que requereu ao Executivo, com sucesso, a retirada do projeto de lei.

## **2 Alterações de uso - conceituações e classificação**

A partir das discussões levadas a termo até então, é possível conceituar as alterações de uso de maneiras distintas, segundo os interesses, atores e práticas envolvidas, para, a seguir classificá-las.

Para os fins do presente trabalho, **alteração de uso unilateral**, ou desconformidade, é aquela em que o proprietário ou possuidor faz uso do imóvel de forma diversa ou extensiva à permitida pelas regras de uso e ocupação do solo, de maneira a desarmonizar-se com os instrumentos jurídico-urbanísticos. Trata-se de alterações em que, por sua característica informal, não são mensurados os efeitos econômicos das mudanças nos usos dos imóveis, tampouco apropriados para fins coletivos parte dos benefícios econômicos gerados a partir dos novos usos.

Unilateral 1: Incluem-se um tipo específico de alterações espontâneas, pautada no **valor de uso** da propriedade, voltadas para a adaptação de salas e prédios comerciais para fins de moradia, p.ex., a utilização do SCLN e dos pavimentos superiores de prédios comerciais, observada em praticamente todo o DF. A utilização de padrões edilícios distintos pode significar a inclusão de categorias de renda mais modestas em espaços “centrais”, dotados de infra-estrutura, o que parece ocorrer nesses espaços. Muito embora não sejam projetadas para o uso residencial, na prática vemos que é possível adaptá-los para tais fins e, inclusive, é esse o uso que a experiência prática nos mostra que é conferido aos imóveis. A valorização capturada pelos proprietários (diferença entre o preço de prédios com lojas e salas para prédios com lojas e apartamentos), nesses casos, seria compartilhada com a sociedade por meio da imposição de alíquotas diferenciadas de imposto predial. Ao contrário, o que ocorreu foi a tributação pelos percentuais mais baixos de incidência do imposto, o que se reflete num incentivo a tais práticas.

Unilateral 2: Desta feita, incluem-se as alterações que imprimem, de maneira organizada pelo mercado, finalidades distintas aos atos de licenciamento, com vistas ao **valor de troca** da propriedade. Ex. Quadras 700/900 Sul, 900 Sul, 900 Norte, Centro de Atividades, Sudoeste e Pólo de Modas, onde usos institucionais, comerciais e até industriais são substituídos por habitação. Nesses casos, a Administração Regional

aprova os projetos e licencia as obras para os usos previstos, o empreendedor efetiva as adaptações necessárias (no caso de adaptação de salas para residência, batizados de “quitinetes”) e passa a comercializar as unidades e a se apropriar da valorização provocada pelas vantagens diferenciais encontradas nesses núcleos urbanos, sobretudo pela proximidade com o Plano Piloto.

**Alteração de uso vertical**, por sua vez, é a mudança nas regras de uso de imóveis associada a instrumentos legais, pretensamente voltados ao desenvolvimento urbano. São alterações que reúnem uma ou mais das seguintes condições: (1) são desvinculadas de projetos de intervenção urbana, com finalidade coletiva, (2) não contam com o lastro de estudos de impacto, (3) não compartilham, salvo raras exceções, parte dos recursos gerados nas intervenções com a coletividade.

Vertical 1: São as alterações de uso promovidas por iniciativa de autoridades políticas (Legislativo ou Executivo), por meio de normas legais descontextualizadas, fora de programas de intervenção urbana, no âmbito de instrumentos de planejamento e sem estudos que mensurassem os impactos das alterações. Veremos que pouco se ingressou no FUNDURB por conta de outorgas por alteração de usos, o que nos sugere que foram restritos os casos em que houve compartilhamento da valorização gerada com a sociedade. Ex. a alteração de uso promovida no lote “J” do STN, as alterações de uso para permitir a instalação de postos de abastecimento de combustíveis, etc.

Vertical 2: São as alterações de uso promovidas com base em **leis de licenciamento precário**. As atividades comerciais e institucionais no S.I.G e no S.I.A, além de diversos outros setores encontrado no DF se enquadram nessa modalidade, potencialmente geradora de valorização pelo emprego temporário ou permanente de usos diversos ao imóvel. Essas alterações sugerem a necessidade de mudanças na concepção do zoneamento exclusivo, de forma a integrar atividades não-incompatíveis e possibilitar um melhor consumo desses espaços. A readequação das regras de uso do solo, para abrigar atividades comerciais (bares, restaurantes, boates, casas de espetáculo, etc.) e institucionais (escolas, faculdades, templos religiosos, etc.) pode ser financiada pelo próprio instrumento, sob a forma de concessão onerosa das novas possibilidades de uso. Pelas suas características próprias, portanto, não fazem parte de um planejamento urbano com caráter coletivo ou compartilham valorizações possibilitadas pelos usos concedidos.

Vertical 3 – São alterações promovidas, do mesmo modo, a partir das **leis de licenciamento precário**, porém em setores de habitação unifamiliar, onde são

potencializadas as vantagens diferenciais de vias de maior acessibilidade ou proximidade com zonas comerciais. São alterações que sugerem, desde que haja adesão dos demais moradores envolvidos, a necessidade de adoção de formas alternativas de tributação (alíquotas intermediárias de imposto predial) e, na segunda fase<sup>117</sup>, a extensão dos usos ou mudança de destinação definitiva dos imóveis, a partir de estudos urbanísticos e programas de intervenção urbana que indiquem a viabilidade técnica e a parcela de valorização a ser compartilhada. Como exemplo, temos as quadras unifamiliares 700/Sul e a Vila Planalto, entretanto, trata-se de uma realidade encontrada em todo o Distrito Federal.

Vertical 4: São as alterações que contrariam os regramentos de uso e ocupação do solo, mas que contam com a **aprovação expressa do Poder Público**. Vemos que na Quadra 301 em Águas Claras o PDL não alterou diretamente os usos dos imóveis unifamiliares para permitir habitação coletiva, como vem ocorrendo. Se o fizesse seria pautado em estudos de impacto e mediante a previsão de arrecadação de parte da considerável valorização experimentada pelos imóveis nesse processo. Vimos que os órgãos urbanísticos, sobretudo a Administração Regional, fizeram uma interpretação do PDL voltada meramente aos interesses do mercado imobiliário, de forma que não se sabe quais serão os impactos provocados na estrutura urbana, os volume de recursos públicos necessários para minimizá-los, tampouco se contabiliza e arrecada parte da valorização gerada no processo. No SHTN, vimos que, em vários casos, foram erguidos prédios destinados à moradia, enquanto que a norma permite apenas estabelecimentos hoteleiros e clubes recreativos. Do mesmo modo, houve uma interpretação favorável aos interesses do mercado por parte dos órgãos urbanísticos.

A **alteração de uso com finalidade social**, por sua vez, é o instrumento voltado para o alcance da função social da propriedade e da cidade, com finalidade coletiva, inserido em instrumentos de planejamento urbano. Portanto, trata-se de uma ferramenta que, além de induzir o melhor aproveitamento ou de possibilitar a reintegração de espaços degradados à cidade, possibilita a captação de parte dos recursos oriundos das intervenções para financiamento das próprias intervenções ou aplicação em programas urbanos.

Os projetos de complementação urbana do SMAS/SCEES, para permitir a implantação de novos empreendimentos habitacionais, foram previstos no Plano Diretor

---

<sup>117</sup> Na segunda fase de ocupação, em que ocorre a substituição definitiva das moradias por atividades lucrativas, como discutimos na p. 129.

Local do Guará. Entretanto, em pelo menos um caso, uma interpreta do plano diretor inviabilizou a cobrança de outorga, como vimos. Se o mercado imobiliário (construtoras e incorporadoras) está disposto a alterar o uso dos imóveis e investir em empreendimentos habitacionais no setor, então  possível concluir que esse uso  o que mais assegura lucratividade aos investidores. Parece-nos possível concluir que o Poder Público abriu mão de arrecadar parte da valorizao gerada nesse processo, como a lógica de planejamento defendida pelo Estatuto da Cidade determina.

O quadro abaixo procura sintetizar o conjunto das alteraes de uso abordadas no presente trabalho.

Alteres de Uso	Agentes			Locais
	Mercado imobiliário	Sociedade	Políticos	
Vertical (apropriao individual ou gestão social parcial)	.Apropriao da renda gerada por meio dos novos usos (compra, venda e aluguel); .Apropriao de vantagens urbanísticas, integrao e acessibilidade. .ênfase nas condies urbanísticas favoráveis. (valor de troca)	.Busca por regularizaes corretivas. .Novas opes de moradia. .Rendimento proporcionado por atividades produtivas em imóveis unifamiliares. (valor de troca e valor de uso)	.Reduo do imposto predial; .Licenciamento por meio de alvará precário; .Baixa incidência de arrecadao. .Intervenes desvinculadas do planejamento urbano.	Leis gerais de alterao de uso: .Postos de combustíveis; .Faculdade no SMPW; .Shopping-center no STN; .Centro comercial no SMAS, etc. .Alvarás precários (SIG, SIA, W3 Sul e Norte, V. Planalto, etc.).
Unilateral (apropriao individual)	Idem.	.Novas opes de moradia em imóveis comerciais; próximos às localizaes centrais. .Investimento; .ênfase em vantagens urbanísticas, integrao e acessibilidade.	.Promove regularizaes corretivas; .Ignora rendas geradas; .Formula entendimentos favoráveis aos interesses individuais.	C.A, Sudoeste, 900 norte/sul, STN, SHTN, guas Claras, Pólo de Modas.

Social (gestão social parcial ou plena)	.Proporciona a oferta de novos espaços, demandados pelo mercado e pela sociedade. .Parceria com o Poder Público.	.Dispõe de novos espaços, serviços e atividades de que necessita.	.Planeja, licencia e controla; .Busca de um melhor equilíbrio entre as funções urbanas; .Apropria-se de parte da valorização gerada.	SCEES, SMAS (parcial)
---	---	---	--	-----------------------

**Quadro-síntese de alterações de uso, segundo agentes e interesses envolvidos.**

Por fim, é importante ressaltar, a título de conclusão do presente capítulo, algumas particularidades gerais a partir das observações de campo.

A busca por um lugar na cidade tem apresentado novos contornos, como a utilização de salas comerciais para moradia em locais dotados de infra-estrutura, de condições de acesso a serviços e próximos aos locais de trabalho, que os tornam, portanto, mais atrativos que imóveis com melhores padrões arquitetônicas, porém situados na periferia. Esses imóveis atendem a um perfil que muitas vezes não encontra acolhida nas formas edilícias disponíveis, como os apartamentos das superquadras ou os imóveis unifamiliares. São muitos os jovens solteiros e casais sem filhos que optam por esse tipo edilício no Plano Piloto, o que pode ser constatado na formação de pequenas repúblicas nas “quitinetes” próximas à Universidade de Brasília – UnB e do Centro Universitário de Brasília – Uniceub e na considerável oferta de imóveis encontrada nos classificados.

A alteração de uso promovida pelo mercado imobiliário, para fins de moradia, é uma prática responsável por uma alteração visível na paisagem de Brasília. Esse lucrativo “mercado” atrai cada vez mais um público disposto a habitar salas comerciais, eufemicamente chamadas de “quitinetes”, porém com muitos atrativos agregados, proporcionados pela concentração de vantagens urbanísticas no Plano Piloto e nos núcleos urbanos mais próximos. Atrai, ainda, investidores, que, lucram com aluguéis e com a valorização desses imóveis.

O mercado promove apropriações substanciais de mais valias urbanas, geradas por meio de alterações de uso unilaterais, sendo de difícil mensuração os valores de que o Estado vem abrindo mão nesse processo. Nas alterações de uso institucionais - inseridas nos instrumentos legais - e, ainda, naquelas com caráter coletivo – que fazem parte de instrumentos de planejamento - depreende-se, a partir dos recursos ingressados no FUNDURB, que muito pouco é apropriado pela coletividade.

Depreende-se, ainda, que estritamente para os casos pesquisados, não aconteceram alterações com finalidade estritamente coletiva, pautadas no planejamento urbano e mediante a arrecadação de parte da valorização gerada pelo Poder Público.

A tabela de valores arrecadados pelo FUNDURB (TAB. 14), fundo que concentrava 95% dos valores pagos a título de outorga de alteração de uso – ONALT não demonstra com precisão quanto se arrecadou a título de alteração de uso. Embora a norma que criou o fundo seja de 1997, ainda não há a individualização das fontes que o compõem por códigos de receita, o que impede a devida transparência.

**Tabela 14 - Valores diretamente arrecadados pelo Fundurb – 2005-2008.**

<b>Exercício</b>	<b>Total empenhado</b>	<b>Crédito disponível</b>	<b>Total</b>
2005	-	492.000,00	492.000,00
2006	-	180.000,00	180.000,00
2007	-	51.000,00	51.000,00
2008	49.100,00	1.145.900,00	1.195.000,00

**Fonte:** consulta direta da execução orçamentária ao Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – SIGGO.

Por outro lado, é possível afirmar que no ano de 2007 apenas R\$ 51.000,00 ingressaram no fundo, considerando todas as fontes de ingressos que o compõem (Box 3), muito embora se trate de um instrumento com potencial significativo para geração de valorização imobiliária (anexo XIII). A título de exemplo, a extensão do uso comercial em um único lote destinado ao uso institucional no Centro de Atividades (CA 8) resultou numa avaliação de R\$ 433.000,00, tendo como referência o mês de junho de 2008. Em março/2009, outro imóvel, em Taguatinga (Setor H Norte), destinado ao uso institucional (atividades de ensino não seriado, beneficentes e assistência social) foi avaliado em R\$ 1.605.900,00 para que pudesse acumular o uso comercial de bens e serviços, industrial e residencial - lote de média restrição, vetado atividade de média e de alta incomodidade (anexos XIV e XV).

**Box 3 – notas sobre o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB.**

**Art. 7º da LC 294/2000:** “Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso integrarão em 95% (noventa e cinco por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB e em 5% (cinco por cento) o Fundo do Meio Ambiente do Distrito Federal”. O artigo 7º foi alterado somente em janeiro de 2009, pela LC 762/2008, passando aos percentuais de 90% (noventa por cento) para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, em 5% (cinco por cento) para o Fundo de Meio Ambiente do Distrito Federal e em 5% (cinco por cento) para o Fundo Distrital de Habitação de Interesse

**Social – FUNDHIS.**

**A Lei Complementar n. 36/1997, revogada em janeiro de 2009 pela LC 800/2009, que criou o FUNDURB, definiu em seu artigo 2º os seguintes ingressos:**

**Art. 2º Constituem fontes de recursos do FUNDURB:**

**I - recursos oriundos da aplicação pelo Distrito Federal, dos seguintes instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, além de outros previstos em leis específicas:**

- a) concessão de uso;**
- b) concessão de direito real de uso;**
- c) arrendamento;**
- d) retrovenda;**
- e) locação;**
- f) alienação;**
- g) solo criado;**

**h) outorga onerosa;**

**II - contribuições e subvenções de instituições financeiras oficiais;**

**III - recursos provenientes de convênios com organismos e entidades nacionais ou internacionais, governamentais e não governamentais;**

**IV - doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas;**

**V - retorno das aplicações nos projetos e programas;**

**VI - receitas diversas.**

Como visto anteriormente, há uma disparidade muito grande entre habitantes e empregos no Plano Piloto, entretanto existe certa resistência em alterar usos não demandados<sup>118</sup> e criar, após estudos criteriosos e por iniciativa do Poder Público, novas áreas habitacionais, sobretudo para integrar perfis de renda distintos. Os dados empíricos realçam, por sua vez, que todo um movimento de reconstrução lenta dos espaços urbanos vem sendo promovido. Os imóveis urbanos são comercializados por preços extremamente elevados, o que sugere que há recursos que poderiam ser apropriados pelo Poder Público e utilizados tanto em programas urbanos, para retirar da informalidade esses espaços, quanto em áreas carentes, caso as medidas fossem executadas como os pressupostos do novo planejamento urbano estabelecem.

---

<sup>118</sup> O Setor de Autarquias Norte é um enorme vazio, exemplo de destinação de uso que perdeu sentido ao longo do tempo com o encolhimento do Estado. HOLANDA, 2006. Segundo dados de 2003, Brasília dispõe de um pouco menos de 70% dos empregos formais, embora abrigue apenas 9.6% da população do DF (dados 2004). Ver gráfico 1 e tabela 2, pp. 76 e 77.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um primeiro aspecto, que deve ser consignado, é o fato de que as condições estruturais de formação do território do DF, que concentraram oportunidades e vantagens diferenciais no Plano Piloto, com reflexos positivos nos núcleos urbanos mais próximos, resultaram na definição de um espaço seletivo. O **planejamento regulatório**, vinculado aos preceitos modernistas e centrado na figura do Estado, acentuou esses efeitos, ao centralizar as oportunidades e segregar para áreas distantes grandes massas populacionais. As alterações de uso de imóveis urbanos, por sua vez, se traduzem em estratégias de inserção ou permanência em espaços com condições diferenciais, estratégias essas pensadas e executadas segundo interesses próprios dos agentes sociais (valor de uso ou valor de troca da propriedade).

Conclui-se da sistematização de dados normativos e das observações e dados empíricos que há mais de um tipo de alteração de uso, pois há mais de uma motivação envolvida. Por essa razão, as causas também não podem ser apenas uma. Dependendo do ponto de vista analisado, as alterações de uso podem significar o emprego de usos mais vantajosos e rentáveis aos imóveis (valor de troca da propriedade) ou simplesmente o desejo de inserção em espaços dotados de maiores oportunidades (valor de uso).

O estudo sobre mercado de terras no Distrito Federal demonstrou que o valor do solo é mais elevado quanto maior a aproximação com o Plano Piloto, onde se concentram empregos, equipamentos públicos, coletivos, etc. Resulta que os preços de alguns imóveis, que sofreram alterações de uso, acompanham essa dinâmica, configurando-se em opções atrativas, não somente para moradia como também para investimento, onde se manifestam **rendas diferenciais de moradia, ou, simplesmente, rendas diferenciais por localização**, produzidas pelo esforço coletivo (investimentos em urbanização, concentração espacial de oportunidades, etc.).

No DF, considerando os indicadores utilizados para avaliação - apropriação coletiva de parte dos valores gerados no processo e inserção das alterações de uso no planejamento urbano -, é possível concluir que o instrumento tem sido pouco compreendido e precariamente aplicado. Por um lado, as valorizações geradas pelo processo, informal em grande medida, são ignoradas; por outro, ocorrem diminuição de impostos, que transferem recursos públicos para particulares, e licenciamentos de

atividades localizadas fora do zoneamento de forma graciosa. O Poder Público não desconhece, de forma absoluta, as apropriações privadas, que ocorrem a partir de alterações efetivamente praticadas pelo mercado, entretanto, ao se eximir de aplicar o instrumento passa a fortalecer tais apropriações. Tais fatos reforçam o caráter individualista da propriedade urbana e, em contrapartida, enfraquecem o cumprimento da função social da propriedade.

A rigidez das normas de uso e ocupação do solo, vinculada aos preceitos do **urbanismo modernista** (de raiz progressista, como vimos), não tem impedido que os espaços sejam destinados a atividades alheias. A suposta eficácia do modelo, a partir da ordem rigorosa dos espaços, em que as partes do tecido urbano possuem funções específicas (separação entre zonas de trabalho, de moradia, de locais de lazer, de centros cívicos, etc.) parece contestada pela realidade empírica.

A orientação dos usos, por meio de modelos ideais de ocupação do solo urbano, esbarra no “mundo real”, onde ocorre uma “produção social dos espaços urbanos”. **A ação social**, fruto da dinâmica de forças políticas, econômicas e sociais, sob certas **condições estruturais** (polinucleação, horizontalidade, concentração espacial de empregos e oportunidades, etc.), reproduz o espaço, ao promover, sob a lógica do valor de troca ou do valor de uso da propriedade, transformações nas regras de uso e ocupação do solo. O planejamento e a gestão urbanos, ainda bastante vinculados aos preceitos da separação de usos, não consegue se antecipar e assumir as “rédeas” desse processo, o que seria possível se o Poder Público reordenasse os usos dos espaços por meio de projetos de intervenção urbana que fossem capazes de capturar parte do bônus gerado no processo. As alterações informais de uso, inclusive, podem dar uma idéia de quais são as atividades e os usos que estão carentes de espaços na cidade e, desse modo, auxiliar na formulação de estratégias de intervenção com finalidade coletiva.

A regulação dos usos constitui-se num instrumento importante para o Estado na busca de uma maior eficiência, coerência e equidade nos espaços urbanos, de modo que a propriedade urbana cumpra uma **função social** e o direito de propriedade não seja exercido segundo interesse exclusivo dos proprietários. Por outro lado, existe uma concepção equivocada da regulação urbanística em especializar o espaço urbano em distintas atividades, em muitos casos não incompatíveis, o que resulta na subutilização de determinados setores (como o S.I.A e o S.I.G), que somente possuem vitalidade em horários determinados, na perda de urbanidade e no subaproveitamento da infraestrutura instalada.

Entretanto, ocorreram **mutações na estrutura urbana**, provocadas pela expansão da mancha, que permitiram que setores como o S.I.A, o S.I.G, o Lago Norte, etc. passassem a fazer parte integrante do “Plano Piloto”. Essa proximidade estimula mudanças no uso de determinados terrenos para outros de hierarquia superior, passando a suportar rendas de natureza distinta, o que incrementa seus preços. A alteração de uso de um lote industrial para comercial (a depender da demanda, o contrário), bem como de imóveis institucionais e salas comerciais para moradia, possibilitada pelas novas demandas surgidas a partir da expansão da mancha urbana, faz com que esses imóveis passem a suportar rendas que antes não possuíam, de hierarquia superior.

As normas de licenciamento, por sua vez, permitem o funcionamento de atividades que contrariam as regras de uso e ocupação do solo, e as tributárias reduzem a incidência para as “quitinetes”, o que demonstra que a “queda de braços” entre o “coletivo” e o “individual” ocorre sem que o problema seja enfrentado em sua origem: adoção de práticas de planejamento e gestão orientadas por valores coletivos.

O instrumento jurídico-urbanístico da outorga “onerosa” de alteração de uso, desse modo, não tem sido adequadamente empregado. Poucas regiões administrativas dispõem de Plano Diretor Local, onde as áreas sujeitas ao emprego do instrumento deveriam ser delimitadas, os impactos mensurados e as rendas produzidas por novos usos compartilhadas com a coletividade. Nos dois núcleos urbanos inseridos no presente trabalho, que dispõem de PDL, observamos que não houve a captura de contrapartidas para os casos indicados. Os recursos ingressados no fundo de desenvolvimento urbano<sup>119</sup> levam-nos a concluir, do mesmo modo, que se trata de uma lógica que se aplica não somente às áreas de estudo, mas a todo o Distrito Federal.

Nesses e nos demais casos tratados no presente trabalho, podemos concluir que a intenção dos proprietários e investidores é a de provocarem movimentos no preço do solo – **movimentos estruturais particulares** – por meio de alteração nos usos, prática que agrega valor ao imóvel e se traduz no preço. Por meio de uma **especulação indutiva**, produzida a partir da influência que exercem proprietários, investidores e o mercado imobiliário sobre as decisões do Poder Público, os imóveis passam a dispor de rendas de maior magnitude e o preço se eleva diante das novas regras de uso.

Ainda nesse contexto, observamos que parlamentares - em maior nível - e o Executivo utilizaram costumeiramente leis isoladas do contexto urbano geral para

---

<sup>119</sup> Tabela 14, p. 137. O total de recursos indicados na tabela refere-se a todas as fontes de ingresso e não apenas à ONALT.

permitirem a mudança de destinação de imóveis, mesmo em núcleos urbanos que não dispunham de PDL, como mostram os dados da produção normativa no DF, apresentados na Parte III, item 3 do trabalho. A prática vem desacompanhada de estudos urbanos, com viés coletivo, e de justa distribuição dos recursos proporcionados por concessões de novos usos, como se supõe a partir da contraposição entre o potencial do instrumento e os recursos ingressados no fundo (tabelas 12, p. 127 e 14, p. 137). A **especulação indutiva** exercida por proprietários, mercado imobiliário, comerciantes, etc., junto aos agentes políticos, resulta na transferência de recursos do “coletivo” para o “particular” e impede que haja uma **gestão social da valorização imobiliária**. Desse modo, experimentam valorizações patrimoniais mesmo sem nenhum investimento ou risco pessoal.

As decisões judiciais suspensivas de eficácia, da mesma forma, ainda não abordaram com profundidade a questão. O Judiciário, por questões de admissibilidade, não tem ultrapassado os aspectos formais nos julgamentos de inconstitucionalidade, ao suspender a eficácia de leis oriundas do Legislativo por razões de reserva de iniciativa para propositura dos projetos de lei. Por outro lado, diversas leis continuam em vigor (tabela-síntese 1, p. 93), embora contrárias aos novos pressupostos jurídico-urbanísticos, sobretudo no que tange à necessidade de delimitação dos espaços sujeitos a alteração de uso no plano diretor, ao levantamento prévio dos impactos urbanísticos provocados pelas alterações e, sobretudo, o compartilhamento de parte da valorização gerada no processo com a coletividade.

O planejamento e a gestão urbanos, ainda, não têm se mostrado aptos a se anteciparem às alterações informais de uso praticadas pelo mercado, o que poderia ocorrer se fosse o Estado o protagonista de ações que elevam as possibilidades de uso dos espaços e permitem a integração de perfis de consumo distintos. A legislação local, como dito, define usos exclusivos para os imóveis, que impedem a integração de outros não incompatíveis. Como há uma dinâmica econômica que torna atrativos certos usos, sobretudo para moradia, em áreas próximas ao Plano Piloto, o mercado rompe as barreiras que impedem usos mais rentáveis por meio de estratégias que envolvem a informalidade, a imposição vertical de leis, ligações com o Estado que permitem interpretações permissivas, etc.

A oferta de imóveis residenciais no Plano Piloto e nos núcleos mais próximos, em particular, vem sendo ampliada por meio da oferta de unidades habitacionais em lotes destinados ao uso comercial e institucional, resultando em

**rendas diferenciais de moradia.** A oferta de quitinetes – na verdade salas comerciais adaptadas – atrai uma demanda não contemplada com os padrões tradicionais da cidade (apartamentos nas superquadras ou habitações individuais), o que tem motivado o mercado imobiliário a investir pesadamente nesse produto. O mercado captura, ainda, o interesse de uma demanda disposta a pagar preços mais elevados para não abrir mão de ocupar espaços com condições diferenciais de localização e, dessa forma, rompe com as barreiras impostas pelo **planejamento racionalista** e pelas **normas do tombamento** ao ampliarem a oferta de imóveis residenciais. O processo envolve a geração, a apropriação privada da valorização imobiliária e a socialização dos custos de ampliação da infra-estrutura e serviços, necessários à permanência dos novos usos, que passam a ser assumidos pela coletividade.

Em regra, tratam-se de estratégias que reforçam apropriações individuais, mas que ampliam as possibilidades de uso e integram, até certo ponto, consumidores com necessidades e perfis de renda distintos, em um espaço dotado de oportunidades.

O Estado possui uma importante função nas cidades, que é a de regular o uso dos imóveis urbanos, considerando que o protagonismo do mercado pode gerar muitas atividades e efeitos indesejados, como a aproximação de usos incompatíveis ou a densificação exagerada, a obsolescência econômica de edificações e setores, a segregação sócio-espacial, a proliferação de lotes sem edificação para fins especulativos, etc. (anexo VIII).

Depreende-se que o mercado imobiliário pode se antecipar ao planejamento urbano, assumindo o ordenamento da ocupação do solo (segundo interesses próprios) e a hegemonia sobre a estruturação do espaço. Trata-se de uma subordinação do planejamento urbano “aos imperativos da valorização capitalista”. Esse capital assume importante papel na estruturação da cidade, ao afetar o padrão de uso do solo e, conseqüentemente os investimentos públicos que virão da pressão social futuramente. Os reflexos sociais dessa estruturação criada por interesses econômicos são descritos por Milton Santos (*apud* VILLAÇA, 1998, p. 75):

Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, freqüência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma

formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está (1987, p. 81).

Desse modo, o desafio deve ser o de assumir, com viés coletivo, o protagonismo das demandas sociais, na forma dos novos pressupostos de **planejamento (politicado)**, destinando espaços degradados ou pouco utilizados para novos usos, reconhecendo e se antecipando aos interesses sociais, o que favoreceria a organização da cidade e a justa distribuição de bônus e ônus do processo de urbanização.

Se a propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, pressupõe-se que essas exigências devem ser as que conferem maior e melhor aproveitamento aos espaços e aos investimentos executados nele, de forma que sejam gerados benefícios coletivos. As alterações de uso questionam as regras de uso do solo atuais e nos trazem os seguintes questionamentos: os imóveis urbanos atendem melhor uma função social ao cumprirem as regras atuais ou as regras informais? As salas comerciais utilizadas para fins residenciais atendem melhor uma função social permanecendo como estão ou sendo utilizadas, de fato, como novas opções de moradia? E os lotes industriais, atendem uma função social pelas regras de exclusividade atuais ou o interesse coletivo sugere que seriam mais bem aproveitados se abrigassem, também, atividades institucionais e comerciais, que permitissem o consumo do setor nos fins de semana e no período noturno?

Por todo o exposto, mostram-se necessárias novas abordagens que procurem analisar com maior acuidade o potencial do instrumento para a geração e captura, pelo Poder Público, de valorizações imobiliárias. Novas abordagens devem apontar, ainda, maneiras alternativas de promover essa captura, sobretudo quando gerada por alterações informais no uso de imóveis. A avaliação de instrumentos como o IPTU, para tais fins, assim como a simplificação dos cálculos de contrapartidas devem ser estudadas com maior profundidade.

Talvez, uma contribuição imbricada no presente trabalho seja a de procurar, de certa forma, somar-se a outros que procuram discutir a **função social da propriedade** e avaliar a aplicação prática de instrumentos urbanísticos, disciplinados pelo Estatuto da Cidade, de modo que as modernas concepções de planejamento e

gestão social ultrapassem a dimensão jurídica para alcançar o “mundo real”. Em alguns casos, a função social da propriedade pode deixar de ser atingida não por iniciativa dos proprietários, mas por exigências de ordenação que não conferem o melhor aproveitamento dos espaços e dos investimentos públicos.

A melhoria das condições de vida urbana, desejada por todos, depende do aprimoramento do trabalho de planejamento e gestão e da apropriação coletiva dos instrumentos de política urbana. Esperamos ter contribuído com essas discussões e desafios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia**. 1998. Disponível em: <http://www.lincolnst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=957>. Acesso em 30 de abril de 2007.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rj: Vozes, 2007.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BICCA, Paulo R. S. Brasília: mitos e realidades. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília: ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. São Paulo: Projeto, 1985.

BONILLA, Liliana; Galeano, Juber. **La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia** – estudo de caso Desepaz – Cali. Reporte de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of land Policy, 2000. Disponível em: [http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/733\\_bonilla\\_galeano\\_00.pdf](http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/733_bonilla_galeano_00.pdf). Acesso em 30 de abril de 2007.

BRITO, Marcelo. **Pressupostos da reabilitação urbana de sítios históricos no contexto brasileiro**. Disponível em: [http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq033/arq033\\_01.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq033/arq033_01.asp). Acesso em 30 de abril de 2007.

CAMPOFIORITO, Ítalo. **Brasília Revisitada**. Disponível em: <http://www.revista.iphan.gov.br/materia.php?id=101>. Acesso em 29 de abril de 2007.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou caos**. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CASTELLS, Manuel. Cap. 2: **A economia informacional e o processo de globalização**. A sociedade em rede. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Capítulo 6: **O espaço de fluxos**. A sociedade em rede. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARRIÓN, Diego; CARRIÓN, Andrea. **La tierra vacante en Quito**: estrategias de engorde y ausencia de políticas de suelo. Ponencia presentada en International Seminar on Vacant Land: Challenges and opportunities, 26-30 abril, 1999. Rio de Janeiro.

Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/742\\_carrion\\_99.pdf](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/742_carrion_99.pdf). Acesso em 30 de abril de 2007.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. **Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal**. In, Paviani, Aldo (org.). Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Ed. UnB, 1998.

DE CESARE, Cláudia M. **Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalias**: estudio de um caso práctico em Brasil. 1998. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=954>. Acesso em 02 de março de 2007.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIM, Betânia. **Evolução do Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. Cap. 1: **Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**. Publicado em *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, pp. 3-14.

FREITAG, Bárbara. **A revitalização dos centros históricos das cidades brasileiras**. Disponível em: <http://www.unb.br/ics/sol/urbanidades/barbarafreitag.htm>. Acesso em 29 de abril de 2007.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para a gestão social da valorização da terra**: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes (org.). *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 1997.

GREENSTEIN, Rosalind et al. **Segregación espacial urbana**: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas. 2000. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=950>. Acesso em 02 de março de 2007.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HIRSCH, Joachim. **?Qué significa Estado?** Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, n. 24, p. 165-175, jun. 2005. Disponível em: [HTTP://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0104-447820050001&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104-447820050001&nrm=iso). Acesso em 21 de agosto de 2008.

HOLANDA, Frederico de. **Brasília: cidade moderna, cidade eterna**. Brasília: s/n, 2006.

HOLANDA, Frederico de. **Arquitetura Sociológica**. Brasília: s/n, 2006b.

HOLANDA, Frederico de. **Arquitetura e Urbanidade**. SP: Pro Editores, 2003.

HOLANDA, Frederico de. **O espaço de exceção**. Brasília: UnB, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. SP: Martins Fontes, 2007.

JARAMILLO, Samuel. **Los fundamentos económicos de la participación em plusvalias**. CIDE Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

KLINK, Jeroen et al. **Instrumentos reguladores y fiscales para la captura de plusvalias**. 1998. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=395>. Acesso em 02 de março de 2007.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rj: Vozes, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 2000, vol. 14, n. 4. ISSN 0102-8839. disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?pid+S0102-88392000000400004&script+sci\\_arttext&tl=](http://www.scielo.br/scielo.php?pid+S0102-88392000000400004&script+sci_arttext&tl=). Acesso em 10 de setembro de 2007.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. RJ: Vozes, 2007.

MONTE-MOR, Roberto; COSTA, Heloísa S. M. **A cidade e a reestruturação mundial contemporânea: um roteiro de leitura**. In: FERNANDES, Edésio et all. **Evolução do Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006.

NETO, João Antunes dos Santos. **Zoneamento e Função Social da Propriedade Urbana**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, n. 12, nov./dez. 2003. Disponível em: [http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONTEUDO=11049](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=11049)>. Acesso em 31 de maio de 2007.

OLIVEIRA, Márcio de. **Brasília: o mito na trajetória da nação**. Brasília: Paralelo 15, 2005.

PAVIANI, Aldo. **Brasília: a metrópole em crise**. Ensaios sobre urbanização. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

PINTO, Victor Carvalho. **A interface entre zoneamento e regulação de infraestrutura**. 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicassocia/AInterfaceZoneamento.pdf>. Acesso em 19 de março de 2007.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005 (Cap. 1: Análise Econômica da Política Urbana).

PRETECEILLE, Edmond. **Paradigmas e problemas das políticas urbanas**. Revista Espaço & Debates. São Paulo: NERU, n. 29, 1990.

ROLNIK, Raquel. **Para além da lei: legislação urbanística e cidadania**. Cap. VIII. In FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, pp. 169-202.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SADER, Emir. **Desequilíbrios estruturais do capitalismo atual**. Le Monde Diplomatique Brasil. Setembro 2008, pp. 4-5.

SCHASBERG, Benny. **A nova safra de planos diretores pós-Estatuto da Cidade**, in: STEINBERGER, Marília (org.). Território Ambiente e Políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Ed. 2006.

SERRA, Geraldo G. **Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo: guia prático para o trabalho de pesquisadores em pós-graduação**. São Paulo: Edusp Mandarim, 2006.

SCHECHINGER, Carlos Morales. **El debate por reformas al suelo urbano en América Latina**. Versión preliminar a la publicada en Maria Mercedes Maldonado (editora). Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 288 de 1987. Alcaldía Mayor de Bogotá. Lincoln Institute of Land Policy. Universidad de los Andes – Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales y Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular. 2003.

SCHECHINGER, Carlos Morales. **Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano** – texto introductorio preparado para el curso de Educación a Distancia “Mercados de Suelo Urbano en las Ciudades Latinoamericanas”. Lincoln Institute of Land Policy, 2005a.

SCHECHINGER, Carlos Morales. **Algunas explicaciones del comportamiento del mercado de suelo** – texto preparado para el Curso de Educación a Distancia Mercado de Suelo en Ciudades Latinoamericanas. Lincoln Institute of Land Policy, 2005b.

SCHECHINGER, Carlos Morales. **Anotaciones sobre la regulación del mercado de suelo urbano y sus instrumentos** – texto elaborado par el Curso de Educación a Distancia Mercados de Suelo Urbano en las Ciudades Latinoamericanas. Lincoln Institute of Land Policy, 2005c.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SMOLKA, Martim Oscar; ALFONSO, Iracheta Cenecorta. **Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres**. 1999. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=348>. Acesso em 02 de março de 2007.

SMOLKA, Martim Oscar; FURTADO, Fernanda. **El debate sobre la recuperación de plusvalías em América Latina**. 2003. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=935>. Acesso em 02 de março de 2007.

SMOLKA, Martim Oscar. **O Capital incorporador e seus movimentos de valorização**. Cadernos IPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1. 1987.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro, 2006.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rj: Vozes, 2007.

VAINER, Carlos. **Planejamento Urbano Democrático no Brasil Contemporâneo**. In.: BRASIL. Ministério das Cidades. Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades; Lincoln Institute; IPPUR/UFRJ; CEF, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

### **Documentos técnicos**

BANCO MUNDIAL – BID et al. **Análise do mercado de solo urbano no Distrito Federal**. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos**. Brasília, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (coordenação). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3 ed. Brasília, 2005.

DISTRITO FEDERAL. **Síntese de informações socioeconômicas**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/sites/200/216/00000005.pdf>. Acesso em 02 de março de 2007.

DISTRITO FEDERAL. **Brasília e sua região polarizada**: perfil sócio-econômico e demográfico da população. Relações entre o Distrito Federal e Entorno. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/>. Acesso em 02 de março de 2007.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**: 1ª audiência pública. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.seduh.df.gov.br/sites/100/155/Downloads/Apresentacao\\_1\\_Audiencia\\_Final\\_1.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/sites/100/155/Downloads/Apresentacao_1_Audiencia_Final_1.pdf). Acesso em 02 de março de 2007.

## ANEXO I - NGB

PROCESSOS :	030.013.496/88	
DECISÕES :	148/88 - CAUMA	
DATAS :	30.11.88	
DECRETOS :	11.432	19.728
DATAS :	30.01.89	28.10.98
PUBLICAÇÃO:	30.01.89	DODE Nº 206 DE 29.10.98

**1 - LOCALIZAÇÃO**

Setor de Indústria e Abastecimento - Trechos 1, 2, 3, 4, 6 e 8 - Trecho 07 - Lotes 10, 20, 30, 40, 50 e 60.

**2 - PLANTAS DE PARCELAMENTO**

SIA - PR 2/1, 45/1, 55/1 e 62/1

**3 - USO PERMITIDO**

3a. Depósitos em geral  
 3b. Garagens e Oficinas  
 3c. Indústrias  
 3d. Comércio de prestação de serviços, exceto Hotéis, Motéis, apart/hotéis, pensões e pensionatos.  
 3e. Comércio de mercadorias varejistas e/ou atacadista.

OBS.: Para os usos acima, excluem-se os que envolvem a fabricação, manipulação e armazenamento de materiais inflamáveis e os que provoquem poluição ambiental conforme legislação específica da COAMA - Decreto 9466/86.

NORMAS DE EDIFICAÇÃO , USO E GABARITO		
<b>NGB - 73/88</b>	<b>SIA - SETOR DE INDÚSTRIA E ABASTECIMENTO TRECHOS 1,2,3,4,6 e 8 - TRECHO 7 Lts. 10,20,30,40,50 e 60 LOTES INDUSTRIAIS</b>	
FOLHA: 01/08 *    COE : 020		
DATA: 30/11/88	PROJETO: <i>Alexandre</i> SÔNIA DUA	CONFERENÇA: <i>Edson</i> ELIANE DUA
	VISTO: <i>Helena</i> CÉCILIA DeU	APROVO: <i>IVELME</i> DeU
<b>DeU/SVO — GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b>		



## ANEXO III - NGB

PROCESSO Nº: 009.625/85 - Nº 030.006.360/87	
DECISÃO Nº: 60/86-CAUMA-Nº 97/87-CAUMA-128/88-CAUMA-PORL -SO Nº50 (17.05.93)	
DATA : 11 de junho de 1986 - 28 de julho de 1987 - 16/09/88*	
DECRETO : 9603	- 10.904 - 11.423 * § 15.938
DATA : 28.07.86	- 28.10.87 - 20.01.89 * 19/10/94
PUBLICADO : DO/DF 141 DO/DF 207 DO/DF 16 * DO/DF 209	28.07.86 - 04.11.87 - 20/01/89 * 31/10/94
REGISTRO NO CARTÓRIO	OFÍCIO DATA:
USO, NORMAS E GABARITOS PARA OS SETORES DE GRANDES ÁREAS:	
01. <u>LOCALIZAÇÃO</u> Setor de Grandes Áreas Norte e Sul (Ver nota "e").	
02. <u>DESTINAÇÃO</u> Os Setores de Grandes Áreas compreendem os lotes destinados a Órgãos da Administração pública direta e indireta, no âmbito Federal, Estadual e Municipal; bem como instituições beneficentes, educacionais, culturais, religiosas e associações de classes, empresas de pesquisa científica, de computação ou processamento de dados, centros de saúde, postos de saúde, ambulatórios, clínicas e unidades integradas de saúde.	
03. <u>TAXA MÁXIMA DE OCUPAÇÃO</u> : (Projeção da construção ÷ área de terreno X 100). (1) A taxa de ocupação máxima permitida é de 40% da área do lote que, somada com a área pavimentada não deverá ultrapassar de 70% da área do mesmo.	
04. <u>TAXA MÁXIMA DE CONSTRUÇÃO</u> : (Área de construção ÷ área do lote X 100). (1) A taxa máxima de construção permitida é de 100% da área do lote.	
<i>ANS</i>	
<b>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - SVO De.U.</b>	
<b>NGB — 01/86</b>	<b>SGAN/S-SETORES DE GRANDES ÁREAS — NORTE E SUL</b>
<b>06 FOLHAS — FOLHA 01</b>	<b>NORMAS PARA TODOS OS LOTES</b>
DATA: 07/01/86	PROJ. <i>[assinatura]</i>
CONF. NGB <i>[assinatura]</i>	VISTA <i>[assinatura]</i>
S.A.L.D. <i>[assinatura]</i>	APROV. <i>[assinatura]</i>
<b>USO - NORMAS DE EDIFICAÇÃO E GABARITO</b>	

## ANEXO IV – NGB

1.	Destinação:	<p>comércio de apoio às superquadras preferencialmente para</p> <p>a) Padarias, casa de carne, peixarias, mercearias, frutarias, docerias,</p> <p>b) Farmácia, drogarias, artigos de beleza;</p> <p>c) Barbearias, salões de beleza;</p> <p>d) lojas de ferragens, materiais de construção e varejo sem armazenamento de granulados;</p> <p>e) livrarias, papelarias, artigos escolares;</p> <p>f) lojas de tecidos, confecções, artigos de couro, som, sapatarias, decoração, artesanato, esportes, brinquedos, recreação;</p> <p>g) agências de prestação de serviços: bancárias, aviação, lavanderias, etc;</p> <p>h) Óticas, joalherias, artigos de vidro;</p> <p>i) bares, restaurantes, lanchonetes;</p> <p>j) alfaiatarias, modistas, boutiques;</p> <p>k) oficina de reparo de aparelhos domésticos e brinquedos;</p> <p>l) outros em nível de atendimento às superquadras.</p>		
2.	<u>Utilização dos pavimentos:</u>	<p>a) Térreo- lojas comerciais</p> <p>b) Sobreloja e 1º pavimento-lojas, complemento de lojas e /ou salas comerciais.</p> <p>c) Subsolo- depósito, complemento de loja e /ou loja.</p>		
VER PLANTA SCL/N - PR 76/1				
SCL-N	G A B A R I T O	GB0001/		
	SETOR COMERCIAL LOCAL - NORTE RA - I			
	PROJ. CECILIA		USO, GABARITO E NORMAS DE	B - 0123
	DES. SOSTENIS		EDIFICAÇÃO PARA TODO O S.C.L.-N	DATA- 20 / 10 / 83
	C. DAT. CECILIA		GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	ESC. _____
C. GAB. CECILIA	SVO — DAU — DEU	03 - FLS - FLS - 01		
VISTO TEREZA		APROVO <i>JAA</i>		

## ANEXO V – NGB

Setor Terminal Norte - Lotes K,L,M,N e O.

2 - PLANTAS DE PARCELAMENTO

URB 37/88 fls. 02/03

3 - USO

Órgãos da Administração pública direta e indireta, no âmbito Federal, Estadual e Municipal; instituições beneficentes, religiosas; associações de classes; empresas de pesquisa científica, de computação ou processamento de dados; clínicas e hospitais de pequeno porte (com até 50 leitos).

4 - AFASTAMENTOS MÍNIMOS

Divisa para a Via W3/Norte-10.00m (dez metros)  
Demais divisas-5.00m (cinco metros)

5 - TAXA MÁXIMA DE OCUPAÇÃO

$(\text{Projeção horizontal da área edificada} \div \text{área do lote}) \times 100.$   
A taxa de ocupação máxima permitida é de 50% da área do lote que somada com a área pavimentada, não deverá ultrapassar 80% da área do mesmo.

6 - TAXA MÁXIMA DE CONSTRUÇÃO

$(\text{Área total edificada} \div \text{área do lote}) \times 100.$   
A taxa máxima de construção permitida é de 100% da área do lote.

7 - PAVIMENTOS

O gabarito permitido é de, no máximo, 3 (três) pavimentos (não incluindo cobertura e subsolo(s)).  
- Cobertura-optativa, com Taxa Máxima de Ocupação de 40% da projeção horizontal da edificação, sendo destinada a salas de reuniões, restaurantes, salas de exposições, jardins e terraços. Todas as paredes de vedação, sejam quais forem os materiais de construção utilizados, deverão distar, no mínimo, 2,50m dos limites da edificação. A altura máxima da cobertura será de 3,00m e sua área será

**ANEXO VI – hotéis-residência (uso comercial) ou condomínios edifícios (uso residencial)?**

**ILHAS do LAGO**

Antecipe-se ao lançamento dos blocos **F e H** e receba a entrega dos blocos **A e C** em menos tempo!

Tranquilidade, comodidade e segurança às margens do Lago Piratini.

- Todas as unidades com vista para o Lago.
- Até 3 vagas na garagem coberta, por unidade.
- Jardins, calçadas, lago interno, praças e recreação.

- Opções de serviços pay-per-use.  
- Total infraestrutura de serviços condominiais.  
- Área de lazer privativa.

**2,3e4** apartamentos

Vendas PaulOctavio: **3306 1111**

**120 meses para pagar. É a vida inteira para pagar.**

Este endereço é seu cartão de visitas.

As margens do Lago, perto do Palácio da Alvorada.

83% VENDIDOS

E você ainda pode escolher como pagar.

FACILIDADE	VANTAGEM	OPORTUNIDADE
<b>ATE 80 MESES</b>	<b>A VISTA 15% DESCONTO</b>	<b>MONTE SEU PLANO</b>

ÚLTIMA ETAPA DE VENDAS - ENTREGA EM DEZ/06 - UTILIZE SEU FGTS

**ÁGUAS CLARAS.**  
Viver bem pede um bom endereço.

**GREEN TOWERS**  
CONDOMÍNIO RESORT

Quarto

Recepção

Área de lazer

Área de lazer

Área de lazer

**BREVE LANÇAMENTO**  
RESIDENCIAL COM SERVIÇOS

**CADASTRE-SE**

Receba antes as informações do nosso próximo residencial e potencialize seu investimento

**61 3345 9400**

**ANEXO VII - Matéria extraída do Jornal Correio Braziliense. Caderno Cidades, 11/09/2008.**

BR • Brasília, quinta-feira, 11 de setembro de 2008 • CORREIO BRASILENSE

CIDADES

# HABITAÇÃO

Em dois setores atrás do Carrefour Sul, foi aprovada a construção de 28 prédios residenciais e seis comerciais. Governador revogou os alvarás, mas empreiteiras prometem apelar à Justiça

## Moradia no lugar de garagens

**DEBILIA RODRIGUES**  
DAQUILO DO COMANDO

**L**uxuosos condomínios residenciais e comerciais começam a ser erguidos perto da Estrada Parque Indústria e Abastecimento (EPIA), numa área atrás do Carrefour Sul, entre o ParkShopping e a Casa Park. São quatro empreendimentos — três deles habitacionais — que prevêem a construção de 34 prédios e vão trazer, pelo menos, 4 mil moradores para o setor então, pela proposta original de Brasília, não deveria haver residências. O novo conjunto de apartamentos, que surge em local privilegiado, afeta o planejamento urbano de todo o DF e

ção para saber se notificam as construtoras, embargam as obras ou exigem a readequação dos projetos. Vinte dos 34 prédios têm altura maior que a permitida. Os outros 14, apesar de terem nove andares, não chegam aos 26m, de acordo com a empreiteira. A Administração do Guará ainda vai fazer um levantamento para saber quais edificações estão acima do limite permitido. No total, 28 edifícios são residenciais.

Originalmente, apenas garagens, oficinas, concessionárias de veículos e estabelecimentos comerciais, como shoppings, poderiam ser erguidos no Setor de Múltiplas Atividades Sul (SMAS) e no Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos Sul (SGCV). Mas, durante a elaboração

**“**  
**O IPHAN, NA ÉPOCA DA VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI, COMEU MOSCA, E O USO RESIDENCIAL DA ÁREA ACABOU PASSANDO**  
**”**

**Alfredo Gastal,** superintendente do Iphan

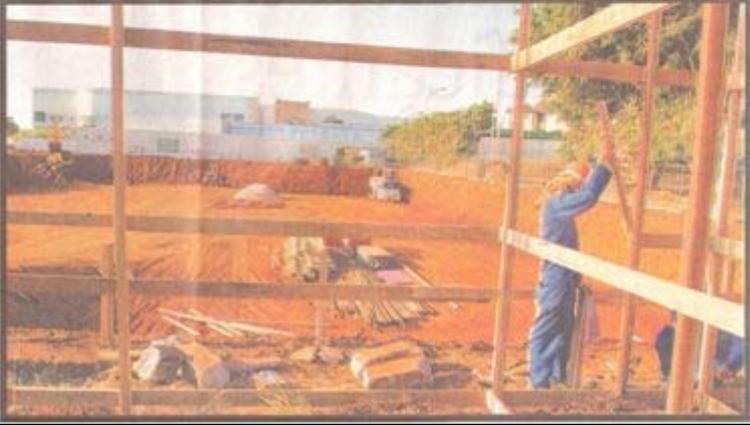
**Azranha-céus**  
Ao enviar o projeto para a Câmara Legislativa, a Secretaria limitou a altura dos prédios em 26m. Durante

**UMA DAS EMPRESAS CAVOU UM BURACO PARA COMEÇAR A FUNDAÇÃO DOS EDIFÍCIOS. NOS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS, CONDOMÍNIOS COM TODO TIPO DE CONFORTO**

a tramitação do PDL, porém, o limite desapareceu. A lei foi sancionada sem qualquer índice que impedisse a construção de arranha-céus na região que foi limite com a área tombada de Brasília e, por isso, deveria ter o hauriente preservado. Assim, as construtoras aprovaram os projetos na administração e conseguiram alvarás de construção para edificações de 19, 15 e nove pavimentos. “O Iphan, na época da votação do projeto de lei, comeu mosca, e o uso residencial da área acabou passando. Pela intenção, articulamos com o GDF o limite para que a construção dos prédios fosse harmônica ao projeto de Brasília. Com 26m de altura, eles ficariam na mesma linha que os da Octogonal”, disse o superintendente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Alfredo Gastal.

No mês passado, o governador assinou um decreto que voltou a estabelecer o limite de 26m para as novas edificações. O problema é que os alvarás já haviam sido concedidos e a Administração do Guará argumentava que uma lei não poderia retroagir, pois as construtoras tiveram os projetos aprovados de acordo com a legislação vigente. O decreto de revogação cancela o alvará de empreendimento em desacordo com a altura determinada. “Estamos analisando o novo decreto para ver o que será feito”, afirmou o administrador do Guará, Joel Alves Rodrigues.

As obras na região ainda não foram iniciadas. Apenas uma empresa cavou um buraco para começar a fundação dos edifícios. Todos os lotes estão cercados por tapumes e há diversos estandes de venda que anunciam os empreendimentos. Nesses, estão previstas piscinas, quadras de esportes, churrasqueira, salão de festas, pista de cooper e academia. Os apartamentos, de dois a quatro quartos, variam entre 78 e 205 metros quadrados.





**33 CIDADES**

**TRANSPORTE**

O procurador de Ministério Público do Trabalho Yadir Pereira de Silva (foto) recebeu ontem a última reunião para mediadora e discussões de empresas de transportes. Não houve acordo e os funcionários devem entrar em greve na segunda-feira.

BRASÍLIA, 5 DE JUNHO DE 2008  
 Editora: Sônia Maria Salgueiro  
 Gerente: Antônio Patrício, Carlos Guimarães, Cláudio Edson de Azevedo, Estelita Costa  
 Coordenador: Roberto Frazzetto  
 redacao@correiobraziliense.com.br  
 E-mail: cidades@correiobraziliense.com.br  
 Fone: 3214-1300 • 3214-1100  
 Fax: 3214-1100

**UnB**  
 Pertence à universidade a única superquadra não edificada da capital, a 207 Norte, que vale R\$ 120 milhões segundo cálculo de especialistas. Por ser uma autarquia federal, a instituição não paga IPTU

# A última quadra vazia

**REDAÇÃO DE ECONOMIA**  
**HELENA HADER**  
 DA EQUIPE DO CORREIO

A última superquadra totalmente vazia do Plano Piloto está nas mãos da Universidade de Brasília. Ficou em 26 terrenos vagos que a UnB tem na Asa Norte, 12 foram para a SQN 207, única ainda não edificada na cidade. Cada lote no local custa hoje cerca de R\$ 19 milhões, segundo especialistas. A renda das projeções da futura 207 Norte renderia, pelo menos, R\$ 120 milhões à instituição. Um grupo formado pela Coordenação de Administração Imobiliária da UnB entrega, na semana que vem, um relatório sobre quantos e quais imóveis da universidade serão vendidos.

Se com a venda da SQN 207, seria possível construir nove prédios como o do Instituto de Química, que custou R\$ 13 milhões, ou três edifícios nos moldes do Instituto de Biologia, orçado em R\$ 32 milhões. Com os recursos também seria possível construir um hospital com quase 400 leitos. O Hospital de Santa Maria, inaugurado no mês passado, por exemplo, custou R\$ 110 milhões.

Os terrenos vagos são um patrimônio milionário da instituição, mas não são os únicos bens. A UnB tem cerca de 2 mil imóveis, entre apartamentos, salas comerciais e vagas de garagem. A pedido do Correlô, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis estimou em cerca de R\$ 1 bilhão o patrimônio da instituição.

Para a sustentabilidade, é fácil se manter como a maior proprietária individual de imóveis do Distrito Federal, já que a instituição não paga Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre seus bens. Como o tributo sobre terrenos vagos é de 3% sobre o valor, o IPTU de cada uma das projeções vazias da Asa Norte seria de R\$ 300 mil por ano. Somando os 26 lotes vagos, seria preciso desembolsar R\$ 7,8 milhões para manter os imóveis sem edificação. Mas o custo de manutenção de

UnB é praticamente todo. A Secretaria de Comunicação da universidade não quis falar sobre os terrenos vagos, nem explicar o que será feito com os imóveis.

A Constituição federal determina que a UnB, os estados e o Distrito Federal não podem cobrar tributos sobre seus bens. Além da norma constitucional, a lei distrital 4.072/97, com a pauta de valores venais de todos os imóveis de Brasília, concede isenção fiscal para a Fundação Universitária de Brasília até 2011.

**LEIA MAIS SOBRE OS IMÓVEIS DA UNB NA PÁGINA 34**



**207 NORTE: VALOR EQUIVALENTE AO DE UM HOSPITAL, DE 400 LEITOS**

**UnB**  
 A venda de terrenos de propriedade da universidade no Plano Piloto aumentaria a oferta e reduziria os preços dos imóveis no DF

# Peso sobre o mercado

**ADRIANA BERNARDES**  
**HELENA HADER**  
 DA EQUIPE DO CORREIO

**Colina: 10 blocos de apartamentos para servidores e professores**

**D**iante do déficit de habitações em Brasília, construtores e corretores de imóveis acompanham com interesse as discussões sobre o destino dos imóveis da Universidade de Brasília (UnB). A venda das projeções vazias do Plano Piloto e de apartamentos da instituição teria influência sobre a oferta e os preços dos imóveis em toda a cidade. Especialistas ouvidos pelo Correio acreditam que a alienação de parte do patrimônio da universidade seria importante para o mercado e para a cidade.

O superintendente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Alfredo Gastal, diz que a prática da UnB de manter um grande estoque de terrenos vazios contraria o Estatuto da Cidade. "As áreas vazias não cumprem a função da malha urbana, oneram os equipamentos públicos, e a infraestrutura fica subaproveitada", explica. Por outro lado, acrescenta Gastal, essa "poupança de terrenos" afeta também a conclusão da construção da cidade. "O ideal é que eles vendam e apliquem o dinheiro no mercado financeiro. Hoje, não tem cabimento a manutenção desses terrenos. É um método antigo", conclui.

Para o especialista Alcides Domingues Leite Júnior, professor de mercado financeiro da Trevisan Escola de Negócios, de São Paulo, o mais recomendado para a UnB seria vender todos os imóveis e investir o dinheiro na própria instituição. "A função da universidade não é fazer investimentos imobiliários. Os recursos arrecadados com a venda dos imóveis poderiam ser investidos em melhorias no campus", orienta. Já o diretor do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Adauto Lúcio Cardoso, acredita que a venda dos imóveis não é o melhor caminho. "Universidades dos EUA têm grande patrimônio e usam o dinheiro para financiar a instituição, sem depender do governo. É preciso avaliar se a UnB administra bem os imóveis tornando-os rentáveis", explica Adauto.

O presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), Adalberto Valadão, acredita que a licitação de projeções como a SQN 207, será positiva para a cidade. "A UnB fica sentada em cima dessas projeções, localizadas em uma área já urbanizada. O governo fez a infraestrutura da região com dinheiro da sociedade. Nada mais justo que os terrenos sejam ocupados", diz. Além disso, segundo Adalberto, as obras gerariam emprego e impostos para o governo. Além das projeções, a UnB possui cerca de 200 salas comerciais e pouco mais de 800 apartamentos. A instituição dispõe ainda de 678 imóveis funcionais, que podem ser ocupados por técnicos e professores. Eles estão distribuídos em 10 blocos na Colina, quatro na SQN 205 e cinco na SQN 206. Também há imóveis para funcionários na SQN 107 e na SQN 214. A Fundação Universidade de Brasília (FUB) financia parte do aluguel. A ocupação é definida em cinco resoluções dos conselhos Diretor e de Administração da fundação.

A UnB não informou quantos imóveis estão ocupados e nem quantos servidores estão na fila para conseguir uma vaga nos apartamentos. Tem direito os servidores ativos ou funcionários em processo de contratação, desde que não possuam imóvel residencial no DF. Para cada três professores beneficiados, um servidor tem o direito de usar imóveis da UnB.

Uma das regras para a concessão de apartamentos é que o aluguel e a taxa de condomínio não comprometam mais de 30% da renda bruta do candidato. Na Colina nova, o aluguel de um apartamento de quatro custa R\$ 600 e a taxa de condomínio, R\$ 300. A UnB arrecada cerca de R\$ 15 milhões por ano com o aluguel de imóveis funcionais e a locação de apartamentos, salas comerciais e vagas de garagem.



**ANEXO X - Matéria extraída do Jornal Correio Braziliense. Disponível em:  
<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=365136>**

## **Negócio milionário sob investigação**

**Fernanda Odilla e Ana Maria Campos**  
**Correio Braziliense**

30/6/2007

*MP e Polícia Civil apuram transação de empresa de Vigão, que vendeu terreno com preço 210% maior graças a uma mudança de uso do lote. Envolvidos no caso têm relações com personagens do empréstimo de Roriz*

Durante investigações da Operação Aquarela, o Ministério Público e a Polícia Civil do Distrito Federal esbarraram em um negócio suspeito envolvendo aliados próximos do senador Joaquim Roriz (PMDB). Um terreno de 80 mil metros quadrados no Setor de Áreas Isoladas Sudoeste, em frente ao Carrefour Sul, foi comprado por R\$ 15,2 milhões em agosto do ano passado e vendido por R\$ 47,1 milhões na última quinta-feira. Uma valorização de 210% em menos de um ano, graças a uma lei de autoria do governo do DF, aprovada pela Câmara Legislativa, no final de 2006, que alterou o uso do lote.

De centro de treinamento, a área passou a ser destinada a todo e qualquer tipo de comércio varejista, um negócio que rendeu um lucro de mais de R\$ 31 milhões. Quem oficialmente faturou foi a empresa Alphaville Marketing Imobiliário, do ex-deputado distrital Wigberto Tartuce, o Vigão (PMDB), ex-secretário de Trabalho e de Relações Parlamentares do governo Roriz. Nesse episódio, Vigão teria agido como empresário, lobista e parlamentar. Distritais contam que ele defendeu a aprovação da mudança de destinação da área, comprada de fundos de pensão de estatais do DF, e justificou que uma outra lei, de autoria de Roriz, já alterava a finalidade de terrenos vizinhos. A matéria foi aprovada por unanimidade na Câmara Legislativa, no dia 28 de novembro. Por recomendação de aliados, Vigão não votou.

A ex-governadora Maria de Lourdes Abadia (PSDB) garante que sancionou a lei assim como fez com outras centenas de projetos de alteração de gabarito e uso de área no DF. "Fazia tudo com orientação dos secretários", justificou. A tucana sempre submetia suas decisões ao então secretário de Governo, Benjamin Roriz, que aparece no grampo da polícia como um dos beneficiários da partilha de R\$ 2,2 milhões de um cheque da Agrícola Xingu, nominal ao empresário Nenê Constantino.

### **Ligações**

O administrador da empresa de Vigão, Gilson Machado, garante que nada de ilícito foi feito. "Quem disse que não poderia mudar o uso?", questionou. Machado revelou que ofereceu o terreno para "a cidade inteira". Quem topou fechar o negócio foi a Aldebaram Investimentos Imobiliários, de Hegel Roberto Mohry. Ele é sócio de outras duas empresas, a Antares Engenharia e a Suprema Empreendimentos Imobiliários SPE Ltda.

A princípio, a venda do terreno aparenta ser mais uma negociação que contou com uma colaboração da Câmara Legislativa e do Executivo. Contudo, os personagens ligados aos protagonistas estão relacionados ao escândalo recente que tem tumultuado a vida de Roriz. O negócio já está sendo investigado pelo MP do DF que acompanha o caso e deve encaminhar informações à Procuradoria-Geral da República.

Parceiro de Roriz em pelo menos dois negócios de gado, Valter Egídio da Costa — que figurou como sócio de Vigão em duas empresas — é acionista da Dan-Hebert Participações. Conforme admitiu ao Correio o advogado da Dan-Hebert, Paulo Roque Cury, a empresa foi proprietária junto com a Agrícola Xingu de parte da fazenda Tabuleiro, cuja venda teria resultado na emissão do cheque de R\$ 2,2 milhões apontado como objeto da partilha feita entre Joaquim Roriz, Benjamin Roriz e o ex-presidente do Banco de Brasília Tarcísio Franklim de Moura. Outro personagem da crise em torno de Roriz, Nenê Constantino, demonstrou interesse em comprar o terreno de Vigão. Mas o negócio acabou sendo fechado pelo dono da construtora

Antares, com quem Nenê tem investimentos no Guará e em Águas Claras. A assessoria de Roriz diz que o ex-governador não tem responsabilidade pela aprovação da lei que alterou a destinação do terreno.

#### Diálogo

Conversa gravada no dia 9 de março, entre o empresário Nilson Lacerda Wanderlei, preso na Operação Aquarela, e Deodomiros Alves Silva, que representa a empresa Alphaville, do ex-deputado distrital Wigberto Tartuce:

Deodomiros: Pior que aqui só tem peso pesado. Se a Polícia Federal baixar aqui agora, leva todo mundo. Tá eu, Gim Argello, Nenê Constantino. Se passar aqui leva todo mundo. (risos)

Nilson: Não tem nenhum santo aí não.

Deodomiros: Hein?

Nilson: Não tem nem um santo aí não.

Deodomiros: Eu sei, só eu, só o Miro, só o Miro que salva.

#### Encontro descoberto

Diálogo interceptado durante a Operação Aquarela mostra um encontro entre o empresário Nenê Constantino, o ex-deputado distrital Gim Argello (PTB), primeiro suplente do senador Joaquim Roriz (PMDB), e Deodomiros Alves Silva, que recebeu procuração da Alphaville Marketing Imobiliário para vender um terreno no Setor de Áreas Isoladas Sudoeste. Segundo Gim, o encontro ocorreu no escritório da Antares Engenharia, de propriedade de Hegel Morhy, sócio da empresa que comprou o lote.

Monitorado pela Polícia Civil e pelo MP, o empresário Nilson Lacerda Wanderlei — preso na Operação Aquarela — conversa por telefone com Deodomiros, a quem chama de Miro, no dia 9 de março, sobre um encontro para discutir algo de interesse de ambos. Nilson foi preso sob a acusação de efetuar saques de até R\$ 250 mil com cartões corporativos da ONG Caminhar. Na conversa, Deodomiros diz que se a Polícia Federal fizesse uma operação no escritório prenderia todo mundo porque ali só “tinha bandido”. Gim disse que se encontrou com Constantino porque é amigo dele, mas não se envolveu no negócio. O advogado de Morhy, Marcelo Bessa, afirma que vai cancelar a venda do terreno se provarem que se trata de uma transação ilícita.

Rafael Neddermeyer/Especial para o CB



PROJETO DE LEI NA CÂMARA ALTERA USO DE LOTE NA QUADRA 300 DO SUDOESTE: MORADORES RECLAMAM

## Comércio no lugar de escola

A alteração de uso de um terreno na quadra 300 é outra polêmica no Sudoeste. O projeto de lei 2.272, de 2005, de autoria do Executivo, muda a destinação do lote de 2,5 mil metros quadrados, que fica no centro da quadra residencial, ao lado de um estacionamento público. No local de uma escola, caso a proposta seja aprovada, poderá ser construída mais uma área de comércio ou academia de ginástica. Para evitar uma futura licitação do terreno, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) pedirá ao governo para retirar o projeto da pauta de votação da Câmara Legislativa.

A proposta já passou pela Comissão de Assuntos Fundiários (CAF) e faz parte da pauta do plenário. Esta semana será marcada reunião com a governadora Maria de Lourdes Abadia para discutir a retirada do assunto. Além do encontro, a

promotora de Defesa da Ordem Urbanística (Prourb), Daniela Albuquerque, encaminha até amanhã recomendação à Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) para impedir que o imóvel seja licitado no futuro. "É uma medida preventiva que estamos tomando para evitar mais problemas com os moradores, que não foram consultados sobre a mudança", explica. "Não foram seguidos os procedimentos para alteração do terreno."

### Uso Institucional

Entre as regras, estão a realização de audiência pública e de estudos ambientais, urbanísticos e de impacto de vizinhança da construção de comércio no local. A destinação original do terreno é de uso institucional — no projeto urbanístico do Sudoeste, cada superquadra deveria abrigar uma escola pública e um jardim de infância.

Moradores da quadra 300 temem o aumento no fluxo do trânsito com a alteração de destinação da área. O servidor público Paulo César Moreira, 30 anos, critica o projeto de lei. "Estão pensando em tudo para ganhar mais dinheiro, mas se esquecem do conforto dos moradores", reclama.

O impacto no trânsito não é o único problema que a mudança de uso do terreno implicará. Para os promotores da Prourb, a alteração pode provocar desvalorização imobiliária, embora a justificativa para apresentar a proposta tenha sido o desenvolvimento econômico e social da região. O presidente do Conselho Comunitário de Segurança do Sudoeste, Elber Barbosa, é contra a construção de mais comércio na quadra. "Isso só vai trazer mais transtorno à população e agradar a um pequeno número de pessoas."

# R\$ 85,7 MILHÕES

## Esse é o prejuízo provocado pelos postos

DEGO ANDRINI  
DAQUIPE DO CORREIO

Uma agressão urbanística que provocou prejuízo aos cofres públicos e lucro a empresários. O problema nasceu na Câmara Legislativa e hoje está consolidado nas ruas do Distrito Federal, em um flagrante desrespeito à legalidade. Duzentos e cinquenta postos de gasolina estão instalados em terrenos de forma irregular. O Tribunal de Justiça do DF (TJDF) deturba recentemente um pacote de leis aprovadas pelos deputados distritais, entre 1997 e 2002, que permitia a mudança de destinação de lotes públicos que beneficiaram o setor de comércio de combustíveis. A manobra fez com que o Governo do Distrito Federal deixasse de arrecadar cerca de R\$ 85,7 milhões com a venda dessas áreas.

Na prática, terrenos foram vendidos por preço mais baixo porque não tinham fim contido. Depois das leis, passaram a valer muito mais — já que ganhavam autorização para instalar postos de gasolina (leia Enenda o Caso). O Correio fez um levantamento das leis que foram consideradas inconstitucionais.

Foto: Paulo Cezar Pires



POSTO EM SAMAMBAIA: CIDADE LÍDERA A LISTA DAS LOCALIDADES QUE MAIS SOFRERAM MUDANÇAS DE DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

### Fechamento

Nesta semana, o promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do DF, Roberto Carlos Silva, pretende definir como para que esses postos sejam fechados. Se o prazo não for cumprido, os administradores regionais serão responsabilizados. "Não tem outra saída. Não há espaço para negociação. Temos que exigir o cumprimento das decisões judiciais", disse Silva, que também é assessor de constitucionalidade do procurador-geral de Justiça, Leonardo Bandeira. Caso os administradores não tenham atitude alguma, o Ministério Público poderá, entre outras medidas, denunciá-los por prevaricação — crime de "retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício", conforme descrito no Código Penal Brasileiro. "O fechamento desses postos já devia ter sido determinado", destaca o promotor.

Para que os estabelecimentos continuem onde estão sem problemas, seria necessária a elaboração de um projeto de lei de autoria do Poder Executivo, delimitando os lotes em questão.

consideradas inconstitucionais pela Justiça. A Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) e o Ministério Público do Distrito Federal (MPDF) querem reverter a situação que resultou ao tempo e quase caiu no esquecimento. Um terreno destinado a residência privada, da noite para o dia, lote para posto de gasolina. Assim, a área era valorizada em até 20 vezes. O escândalo veio à tona, em 2001, com parlamentares acusados de terem recebido benefício financeiro para atender interesses empresariais. Chegou-se, na época, a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Legislativa para investigar as denúncias. Apesar do barulho, a ideia não vingou e o caso acabou abafado sob a alegação de não haver consistência nas acusações.

**Perda de alvará**  
Ocorre que, de lá para cá, a Justiça foi decretando as leis, uma a uma, inconstitucionais. Provoca pelo Ministério Público, o Tribunal de Justiça tomou medidas 33 áreas que permitiam a construção de postos de combustíveis em áreas destinadas a pontos comerciais comuns os casos. As decisões são definitivas. O prazo para recursos venceu.

### ENTENDA O CASO

## Valorização a canetadas

O esquema com postos de gasolina foi revelado pelo Correio Braziliense em 2001. Primeiro, empresários compraram áreas públicas destinadas a pontos residenciais e comerciais em licitação da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap). Pagavam preços considerados baixos, não passaram de R\$ 150 mil. Enquanto isso, espaços destinados a postos de gasolina no Distrito Federal encalharam nas licitações da Terracap com

lances mínimos que variavam de R\$ 800 mil a R\$ 1,5 milhão. Depois, entraram na jogada os deputados distritais. Os empresários, a maioria a míope e financiados de companhias, foram acusados de pagar propina para que parlamentares aprovassem projetos em que a destinação das terrenos já comprados fosse alterada para postos de gasolina. Com isso, eles ganhavam, por lei, a autorização de construir os postos em áreas antes pouco

valorizadas. O preço do terreno subia até 20 vezes. A simples golpes de caneta, a área pulava de R\$ 150 mil para até R\$ 2,5 milhões, na época. As legislativas mudanças de destinação de lotes foram descobertas em 2001, a partir de denúncias do ex-deputado distrital Rosário Bandeira (PL) e do então distrital Paulo Bandeira (PT). Eles grassaram uma conversa na qual um corretor de imóveis garantia ser possível mudar a finalidade dos terrenos por meio de projetos e mediante pagamento de propina. O corretor dizia que, por R\$ 100 mil, um lote para

como áreas destinadas a pontos de gasolina. Caso o projeto passasse pela Câmara Legislativa, o promotor Roberto Carlos afirmava que a lei seria questionada na Justiça por ferir o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (POT), que disciplina a ocupação do solo do DF. Se ainda assim a mudança da destinação do terreno fosse concretizada, os donos dos lotes teriam que pagar a chamada mais valia — taxa correspondente à valorização da área e calculada pela Terracap. De maneira simplificada, a equipe técnica chega a esse valor diminuindo o preço atual do lote pelo preço que ele foi vendido. O dinheiro é recolhido aos cofres do GDF.

Hoje, portanto, existem pelo menos 25 postos instalados em áreas irregulares. Ao saber da situação atual, o presidente da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), Antônio Gomes, disse: "Se o lote era para posto de gasolina e depois de ser, ele não pode funcionar mais, tem que perder o alvará (a permissão de funcionamento) e ser fechado imediatamente".

Os terrenos que tiveram a finalidade alterada pelos deputados distritais estão em 10 cidades do Distrito Federal: Samambaia e Gama lideram o ranking, com sete e seis postos, respectivamente, construídos em áreas irregulares. Cada um desses pedações de terreno vale por mais de R\$ 150 mil. Hoje, custa pelo menos R\$ 2,5 milhões.

Três lotes em Águas Claras onde há postos de combustíveis instalados estão entre os que tiveram a destinação modificada. A Terracap vendeu os terrenos, à margem da Estrada Parque Jaguá (EPJG), para serem pontos residenciais. Hoje cada um vale cerca de R\$ 4 milhões — pelo menos 20 vezes mais do que o preço inicial. A cassação de alvarás é de

responsabilidade das administrações regionais. Cada administração terá de identificar os postos em áreas irregulares de sua região e, depois de localizados, avisar a Terracap. "Em princípio, as administrações têm que cuidar desse assunto. Só quando formos notificados, vamos ver o que fazer com esses lotes que já foram vendidos", comentou Antônio Gomes.

correiobraziliense.com.br

Outra entrevista com o presidente da Terracap, Antônio Gomes

Blog Saiba mais sobre o mistério no Blog do Sarcófago

LEIA MAIS SOBRE A MUDANÇA DE DESTINAÇÃO DE LOTES NA

PÁGINA 30

## IPTU será mais caro em lotes de uso misto

MÁRIO COELHO  
DA EQUIPE DO CORREIO

No que depender da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, os moradores da Vila Planalto terão que pagar mais caro do que prevê a lei que regulamenta a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Em reunião na manhã de ontem com representantes do órgão, os comerciantes que têm seus negócios em casa foram avisados de que devem arcar com a alíquota comercial — 1% do valor total do imóvel. Em dezembro do ano passado, a Câmara Legislativa aprovou uma emenda, da então deputada Eliana Pedrosa (PFL), que permitia aos cerca de 30 microempresários o pagamento da faixa mais baixa, de 0,3%.

Um documento de três páginas, assinado por dois auditores tributários da Secretaria de Fazenda, explica os motivos do não cumprimento da lei. Os técnicos afirmaram que a redução da alíquota, que beneficia os comerciantes, fere a Lei de Responsabilidade Fiscal. "A redução implicou em redução discriminada de tributo e tratamento diferenciado. O dispositivo legal criou renúncia de receita no âmbito do IPTU, sem cumprir a LRF", escreveram os auditores.

O problema, na visão dos auditores, é que a concessão do benefício não poderia afetar as metas de resultados fiscais e ter medidas de compensação pela perda de receita. Como a emenda aprovada pelos distritais em dezembro não possui nenhum des-

ses dois pré-requisitos, a possibilidade de a secretaria cumprir a lei era pequena. O problema se agravou com o fato de que o aumento sugerido na Câmara Legislativa foi menor se comparada à previsão do Executivo.

### Uso misto

O artigo 4º da Lei nº 3.931, de 28 de dezembro de 2006, prevê que os imóveis edificados de uso misto (residência e comércio) serão considerados de natureza residencial para a cobrança de IPTU, desde que localizados na Vila Planalto. A cobrança ocorreu dessa maneira até 2005. No ano passado, os moradores tiveram um susto quando receberam os carnês do imposto. Imóveis com 260 metros quadrados de área construída, e apenas 30 metros quadrados de estabelecimento comercial, receberam a cobrança pelo total da edificação.

O problema está na destinação dada aos lotes da comunidade. Na Vila Planalto, boa par-

te das casas possui a classificação mista. Ou seja, podem servir tanto para morar quanto para trabalhar. Entretanto, só foram atingidos pela cobrança os microempresários registrados na Secretaria de Fazenda. Quem está na informalidade continua a pagar a alíquota mais baixa. O presidente da Associação dos Micro e Pequenos Empresários da Vila Planalto (Asmevip), Luiz Carlos Pereira Ferreira, foi quem levou o caso à Secretaria de Fazenda. "Eles disseram que vai ter uma queda de arrecadação caso não paguemos o imposto total. Mas não somos tantos assim para ter impacto na receita do governo", argumentou Luiz Carlos.

Os moradores ainda estudam que medida tomar para que a secretaria cumpra o que determina a lei. É possível que, como forma de protesto, não paguem a cobrança. O Correio tentou o contato com o secretário de Fazenda, Luiz Tacca, mas não obteve retorno das ligações.

# ANEXO XIV – Avaliação Outorga Onerosa Alteração de Uso – ONALT



## COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL

TERRACAP- Companhia Imobiliária de Brasília  
 Laudo Circunstanciado n. 130/2009 - Data: 24/03/2009  
 Referências: PROCESSO N. 149.001.030/2001  
 Assunto: ONALT – OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO  
 3.3 Resumo de valores

Proposta	Área Lote	VUA	VUP	VO
SHIN/N Centro de Atividades 8 Lote 4	2.545,30	R\$ 697,31 / m²	R\$ 867,39 / m²	R\$ 432.904,62
(*) VALOR TOTAL DA ONALT				R\$ 433.000,00

(\*) Adotado o critério de arredondamento no valor final consubstanciado para ONALT, conforme preconiza o item 7.7.1 da NBR 14.653:1/2001, Norma Brasileira de Avaliação de Bens

**Sendo:**

VUA - Valor do m² de cada unidade com o uso original;  
 VUP - Valor do m² de cada unidade com o uso pretendido;  
 VO - Valor da ONALT calculado segundo a fórmula  $VO = A (VUP - VUA)$ , sendo "A" a

área do lote;

#### 4 - VALOR TOTAL DA ONALT:

Após a avaliação em tela em conformidade com os elementos pesquisados, determinamos para a ONALT o valor final de R\$ 433.000,00 (Quatrocentos e trinta e três mil reais)

#### 5 - OBSERVAÇÕES:

- 1 – O cálculo da ONALT foi realizado de acordo com a solicitação da folha 212 da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal – Coordenadoria das Cidades da Administração Regional do Lago Norte;
- 2 – A destinação pretendida está de acordo com a ficha de aprovação de projeto de nº 002/2008 da Gerência de Aprovação de Projetos – GEAPRO da Diretoria de Obras – DIROB da Administração Regional do Lago Norte emitida em 17/03/2008 na folha 211 do processo, cabendo a administração a verificação se o imóvel construído está de acordo com a destinação pretendida;
- 3 – O valor apresentado refere-se à alteração de uso dos lotes, não incluindo qualquer valoração relativa ao direito de construir (em função da alteração da área máxima de construção);
- 4 – O lote está ocupado e cercado com chapas galvanizadas, existindo no seu interior três barracos de madeira compensada para forma, conforme vistoria realizada em 7/6/2008..
- 5 – O este laudo, tem como finalidade promover a revisão do valor da ONALT de nº 191/2008, constante do laudo de avaliação, em face da revisão do modelo de regressão.
- 6 – Adotou-se o ajuste de -15% (quinze por cento) em torno do estimador central do valor unitário do terreno, com base na taxa média de variação da população amostral.

A validade desta avaliação é de 90 (noventa) dias.

Assinaturas:

Manoel de Sá Marques  
 CHefe de ONALT  
 D/COORDENADORIA

Cassio  
 ENC. ...

Michelle Gonçalves Pedrosa  
 Assistente Especial  
 INCD/GEPEA/NUAVA

# ANEXO XV – Avaliação da Outorga Onerosa Alteração de Uso – ONALT



Folha nº 43  
 Processo nº 132.001.432/08  
 135 x

## COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL

**TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília**  
 Laudo Circunstanciado Nº 94/2009 - Data: 17/03/2009  
 Referências: PROCESSO Nº 132.001.432/2008  
 Assunto: ONALT – OUTORGA ONEROSA DE ALTERAÇÃO DE USO

### 3 - CÁLCULO DO VALOR DA ONALT:

3.1 Proposta: 59906-9 – H/Norte, Taguatinga Norte.

3.1.1 - Cálculo do valor com o uso original (Associação de Classe e Beneficentes e de Assistência Social, Institutos Previdenciários, Serviços Públicos, etc.):

- Valor Final do terreno: Laudo/Gav/Terracap – nº 583/2009: R\$ 2.046.900,00

3.1.2 Cálculo do valor com uso pretendido - (Habitação Coletiva):

- Valor Final do terreno: Laudo/GAV/Terracap nº 585/2009: R\$ 3.652.800,00

3.1.3 Cálculos - VUP:

VUP (Valor /m<sup>2</sup> da unidade com o uso pretendido):

Dado conforme o laudo padrão/Terracap nº 585/2009, em anexo:

$$VUP = R\$ 3.652.800,00 / 7.500,00 = R\$ 487,04/m^2$$

3.1.4 Cálculos - VUA:

VUA (Valor /m<sup>2</sup> da unidade com o uso original):

Dado conforme o laudo padrão/Terracap nº 583/2009, em anexo:

$$VUA = R\$ 2.046.900,00 / 7.500,00 = R\$ 272,92/m^2$$

### 4 - Resumo de valor:

59906-9 AE 03 H/Norte Taguatinga Norte	7.500,00	R\$ 272,92/m <sup>2</sup>	R\$ 487,04/m <sup>2</sup>	R\$ 1.605.900,00
<b>VALOR DA ONALT</b>				<b>R\$ 1.605.900,00</b>

(.) Adotado o critério de arredondamento no valor consubstanciado para ONALT, conforme preconiza o item 7.7.1 da 14.853: 1/2001, Norma Brasileira de Avaliação de Bens.

Sendo:

**VUA** - Valor do m<sup>2</sup> de cada unidade com o uso original;

**VUP** - Valor do m<sup>2</sup> de cada unidade com o uso pretendido;

**VO** - Valor da ONALT calculado segundo a fórmula  $VO = A (VUP - VUA)$ , sendo "A" a área do lote;

## ANEXO XVI - NGB

PROCESSOS:	030.002.816/92
DECISões:	43/92-CAUMA
DATAS:	
DECRETOS:	
DATAS:	
PUBLICAÇÃO:	

**1. LOCALIZAÇÃO:**

SHCSW - Setor de Habitações Coletivas Sudoeste  
 QMSW - Quadra Mista Sudoeste  
 QMSW 4- Lotes 1,3,4,5,6,7,8,9 e 10  
 QMSW 6- Lotes 1,2,3,4,5,6,7 e 8

**2. PLANTAS DE PARCELAMENTO:**

URB 147/88 - Fls. 01/27(Planta Geral)  
 Fls. 12/27(SICAD 120-III-5-D)  
 Fls. 17/27(SICAD 137-I-2-A)  
 Fls. 18/27(SICAD 137-I-2-B)

**3. USOS PERMITIDOS:**

3a. **Uso Comercial**, com as seguintes atividades:

- Comércio de Bens(Mercadorias): com exceção de Automotores, Supermercado, Loja de Departamentos, Produtos Perigosos Relativos à Construção; e "Shopping Center", Centro Comercial;
- Prestação de Serviços: com exceção de Serviços Especiais (Oficinas) e Serviços de Hospedagem.

3b. **Uso Institucional ou Comunitário**, com as seguintes atividades:

- Social, do tipo sócio-cultural
- Cultura
- Lazer, do tipo diversão
- Educação, com exceção de Ensino Superior e Técnico
- Profissional.

---

**NORMAS DE EDIFICAÇÃO, USO E GABARITO**

<b>NGB</b> — 14/92	SHCSW-BETON DE HABITAÇÕES COLETIVAS SUDOESTE QMSW 4-LOTES 1,3,4,5,6,7,8,9 e 10 QMSW 6-LOTES 1,2,3,4,5,6,7 e 8
FOLHA: 01/04	
DATA: 22/08/88	PROJETO: ANA LUCIA COMEND: ANA LUCIA VISTO: ANA LUCIA APROV: ANA LUCIA
<b>DeU / SVO — GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b>	

**5- TAXA MÁXIMA DE OCUPAÇÃO:**

- Saúde: com exceção de Hospitais, Unidades Sanitárias, Clínica de Repouso, Pronto Atendimento e Sanatório.
- Administração do Distrito Federal.

## ANEXO XVII – NGB

PROCESSOS: 030.010.746/99															
DECISÕES/ATOS: Lei complementar 621 de 09.07.2002															
DECRETOS: Decreto nº 23.714 de 07.04.2003															
PUBLICAÇÃO: DOOF 144 de 31.07.2002      DODF nº68 de 08.04.2003															
REGISTRO NO      CARTÓRIO DO OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS, em															
<p><b>1 – Localização</b></p> <p>Setor de Habitações Individuais Norte – SHIN  Centro de Atividades 05 – CA 05 , Lotes A, F, G, H, I e K  Centro de Atividades 02 – CA 02 , Lotes A, B, C, D, E e F</p>															
<p><b>2 - Plantas de Parcelamento</b></p> <p>URB 101/93 – fls. 02/08 (SICAD 103-II-6-A)  URB 101/93 – fls. 04/08 (SICAD 103-II-2-D)  URB 101/93 – fls. 05/08 (SICAD 103-II-3-C)</p>															
<p><b>3 - Usos e Atividades Permitidos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Usos: comércio, prestação de serviços e uso coletivo, cujas atividades permitidas são aquelas definidas para os lotes do tipo <b>R2</b>, conforme tabela anexo;</li> <li>• Para os lotes situados no CA 05, será permitida a atividade "Condomínio Edifício", do tipo Apartamento Conjugado, nos termos do que é definido no Código de Edificações do Distrito Federal , art. 88, exceto no nível térreo da edificação.</li> </ul>															
<p><b>4 – Afastamentos Mínimos Obrigatórios</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 25%;">ENDEREÇO</th> <th style="width: 15%;">FRENTE</th> <th style="width: 15%;">FUNDO</th> <th style="width: 15%;">LATERAL DIREITA</th> <th style="width: 15%;">LATERAL ESQUERDA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CA 02, Lts. A, B, C, D, E e F</td> <td colspan="4" rowspan="2" style="text-align: center; vertical-align: middle;">3,50m para todas as fachadas do térreo e sobreloja</td> </tr> <tr> <td>CA 05, Lts. A, F, G, H, I e K</td> </tr> </tbody> </table>					ENDEREÇO	FRENTE	FUNDO	LATERAL DIREITA	LATERAL ESQUERDA	CA 02, Lts. A, B, C, D, E e F	3,50m para todas as fachadas do térreo e sobreloja				CA 05, Lts. A, F, G, H, I e K
ENDEREÇO	FRENTE	FUNDO	LATERAL DIREITA	LATERAL ESQUERDA											
CA 02, Lts. A, B, C, D, E e F	3,50m para todas as fachadas do térreo e sobreloja														
CA 05, Lts. A, F, G, H, I e K															
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO - SEDUH SUBSECRETARIA DE URBANISMO E PRESERVAÇÃO - SUDUR															
<b>NORMAS DE EDIFICAÇÃO, USO E GABARITO</b>															
<b>NGB – 123/99</b>		RA XVIII - SHIN/SETOR DE HABITAÇÕES INDIVIDUAIS NORTE CENTRO DE ATIVIDADES – CA 02, lotes A, B, C, D, E e F CENTRO DE ATIVIDADES – CA 05 lotes A, F, G, H, I e K													
FOLHA: 01/04	PROJETO Gisela Vail - GERUR	REVISÃO DIREP	VISTO DIREP	APROVADO SUDUR											
DATA: Agosto/2002															
NGB 123/99 - Folha nº 01/04															