

Políticas redistributivas de valorização do uso do solo: possibilidades frente à desigualdade socioespacial e à subordinação da cidade ao mercado imobiliário.

Redistributive policies for the valorization of land use: possibilities for socio-spatial inequality and the subordination of the city to the real estate market.

Vitor Vieira F. Boa Nova¹

Resumo

A cidade, enquanto um complexo sistema de recursos distribuídos assimetricamente no espaço e dentro de uma lógica capitalista, oferece as condições necessárias para a formação do preço da terra, e por sua vez ao estabelecimento do mercado imobiliário e surgimento da figura do incorporador. A dinâmica desse mercado atua, tanto na produção, quanto na reprodução das desigualdades socioespaciais, e obtém na relação entre o agente incorporador e o Estado, representado hoje pelas prefeituras municipais e demais órgãos de planejamento urbano, uma forma de rentabilizar seus empreendimentos. Diante dessa situação, frontalmente oposta aos princípios e diretrizes do direito urbanístico brasileiro, faz-se necessário avançar na proposição de políticas urbanas que tenham como objetivo recuperar a valorização do uso do solo e redistribuir tais recursos de modo a combater essa condição de desigualdade.

Palavras-chave: cidade - uso do solo - mercado imobiliário - incorporador - planejamento urbano

Abstract

The city, as a complex system of resources distributed asymmetrically in space and within a capitalist logic, offers the necessary conditions for the formation of land prices, and in turn the establishment of the real estate market and the emergence of the figure of the developer. The dynamics of this market act both in the production and in the reproduction of socio-spatial inequalities, and it obtains in the relationship between the incorporating agent and the State, represented today by the local governments and other urban planning organs, a way to monetize their enterprises. Faced with this situation, which is directly opposed to the principles and guidelines of Brazilian urban planning law, it is necessary to move forward in the proposal of urban policies that aim to recover the land use and redistribute these resources in order to combat this condition of inequality.

Keywords: city - land use - real estate market - developer - urban planning

¹ Graduado em Arquitetura e Urbanismo, especialista em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ, mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

Introdução

As relações que se dão atualmente entre o poder público e determinados grupos sociais desempenham importante papel na promoção e na intensificação das desigualdades socioespaciais verificadas nas cidades brasileiras. Pequenos e influentes grupos, representados neste caso pelos agentes a compor o mercado imobiliário, atuam, através de seu poder de influência, no processo decisório das políticas de investimento em infraestrutura e de regulação do solo urbano a fim de obterem maiores ganhos com seus empreendimentos.

Diante dessa situação de intensificação das desigualdades e de interferência na agenda política adotada pelo poder público, faz-se necessário que novas possibilidades de superação dessa condição sejam indicadas, e assim possamos avançar na efetivação do princípio da função social da cidade e propriedade urbana e da diretriz da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

Nesse sentido, devemos ter em mente algumas questões norteadoras para o desenvolvimento desse trabalho. Por exemplo, de que modo o mercado imobiliário promove a intensificação da desigualdade e segregação socioespecial? Como o poder público e suas respectivas políticas podem favorecer ou limitar esses efeitos de aumento das desigualdades? E por fim, quais políticas urbanas poderiam se colocar como alternativas e possibilidades à redução ou amenização dessas desigualdades?

De início, procuraremos introduzir alguns conceitos que irão nos auxiliar na compreensão da cidade enquanto um gigantesco sistema de recursos, onde a distribuição e a redistribuição da renda real serão fundamentais para se entender a dinâmica imobiliária. Será importante também identificar os principais agentes a atuar no mercado imobiliário, seus interesses e o modo como cada um participa nos ganhos de localização e na apropriação da renda fundiária, além de compreender a relação existente entre o poder público – representado pelo planejamento e regulação do solo urbano, e esses agentes.

Na parte final, como possibilidade de amenização dos impactos da redistribuição da renda real no território urbano, pretendemos com esse artigo chamar a atenção para a necessidade de se implementar instrumentos de política urbana capazes de reduzir as desigualdades socioespaciais e assim promover uma distribuição mais equitativa dos equipamentos e dos parâmetros de utilização do solo, promovendo uma redistribuição dos recursos e facilidades dispostas no espaço físico urbano.

1. A Cidade e o conceito de renda real²

Para fins de esclarecimentos iniciais, tomaremos aqui como conceito de renda real, o domínio sobre recursos escassos dentro dos sistemas urbanos, que conforme sua distribuição³ e redistribuição⁴ irão definir o poder econômico dos indivíduos e dos grupos sociais conforme sua localização no espaço físico urbano. Essa diferenciação na forma espacial da cidade será resultado da combinação de uma série de variáveis.

A acessibilidade a oportunidades de emprego e recursos de bem-estar, por exemplo, será adquirida por meio de um preço socialmente determinado que as pessoas serão forçadas a pagar para assim obter o acesso a tais benefícios. Do mesmo modo, acontece com relação à proximidade a diferentes elementos urbanos que eventualmente possam trazer situações indesejáveis, como por exemplo uma fonte de poluição ou de barulho, que, ao invés de um preço de acessibilidade, se dará através de um custo de proximidade (HARVEY, 1980).

No entanto, alguns efeitos dentro de um sistema urbano podem ser gerados sem qualquer preço a ser pago. A isso chamaremos de *efeitos de exteriorização*, ou *efeitos úteis de aglomeração*⁵, podendo surgir tanto de atividades públicas quanto privadas, vistas como custos ou benefícios, conforme o produtor/consumidor seja afetado e segundo a natureza desse efeito (Idem, ibidem, 1980). Nesse sentido, podemos pensar a cidade enquanto "um valor de uso complexo, cuja formação nasce da combinação de outros fatores de uso simples" (RIBEIRO, 1997, p. 45). Inclusive, devemos já adiantar que "muito do que ocorre na cidade (particularmente na área política) pode ser interpretado como tentativa de organizar a distribuição dos efeitos externos para obter vantagens de renda" (HARVEY, 1980, p. 46).

Outro conceito que vale a pena ser mencionado é em relação à natureza dos bens. Enquanto bens classificados como puramente privados são produzidos e consumidos sem interferência de efeitos externos, e bens puramente públicos, uma vez produzidos estão livremente disponíveis para cada um, aparece uma terceira condição representada pelos *bens públicos impuros*. Estes, apesar de públicos, como já sugere o nome, por estarem espacialmente localizados acabam por manifestar seu consumo em condições diferenciadas.

² Ver cap. II e III de *A Justiça Social e a Cidade*, de David Harvey.

³ Condição decorrente do conjunto dos processos políticos e econômicos em voga em determinada sociedade que, entre outras coisas, manifesta-se na distribuição socioespacial e na estruturação do espaço físico urbano.

⁴ Mecanismos espontâneos que intensificam possíveis desigualdades., chamado por Harvey (1980) de *mecanismos ocultos*, ou processos e mecanismos que visam tornar a distribuição mais justa por meio de políticas específicas.

⁵ Não reproduzível, "natural"; é "o valor de uso resultante da articulação quantitativa, qualitativa e espacial de vários processos de produção e de circulação de mercadorias e da configuração espacial de objetos imobiliários que servem como suporte àquela articulação." (Ribeiro, 1997, p. 44)

Do ponto de vista da distribuição e do consumo [...] a *localização é um fator absolutamente vital para o entendimento do impacto dos efeitos de exteriorização* num sistema urbano. Do ponto de vista de bens públicos, por outro lado, a localização pode ser irrelevante. [grifo nosso] (Idem, ibidem, p. 47)

Portanto, para entender o impacto distributivo será necessário combinarmos as noções de acessibilidade e proximidade com a noção de bem público impuro, e a partir daí constatar que a exteriorização se comporta como uma espécie de campo espacial de efeitos, ou seja, *campos de exteriorização*. Estes por sua vez se apresentarão com aspecto positivo ou negativo, exercendo um efeito poderoso sobre a *renda real* dos indivíduos, sendo inclusive um meio utilizado por determinados grupos econômicos para obterem certos favorecimentos.

As mudanças neles [campos de exteriorização] podem ser um fator de redistribuição da renda; e por isso, uma fonte potencial de desigualdade de renda. O processo político tem influência profunda sobre a localização dos custos e benefícios externos. Certamente, deve ser considerado o caso de tomar-se a atividade política local como mecanismo básico para alocar os campos de exteriorização espacial, de tal modo que se colham vantagens de rendas indiretas. (Idem, ibidem, p. 48)

Fatores preponderantes para a redistribuição da renda, mudanças na localização das atividades econômicas e residenciais no espaço urbano, afetam diretamente o custo com transportes, o acesso a oportunidades de emprego e a oportunidade de moradia. Quase sempre por meio de uma lógica que tende a favorecer os grupos economicamente já privilegiados e prejudicar os já vulneráveis, intensificando ainda mais a desigualdade de renda.

Desse modo, mudanças na oferta de facilidades locais, alterações na forma e políticas de investimento, muitas vezes realizadas pelo poder público, serão responsáveis pela diferenciação do valor de uso dessas propriedades a partir de um processo de *internalização*. O valor do direito de propriedade será afetado pelos valores dos direitos de propriedade dos vizinhos, sendo portanto, as externalidades, ou efeitos úteis de aglomeração, os principais definidores do valor de uso do solo urbano. Em outras palavras, o desequilíbrio diferencial da forma espacial trará consequências ao direito de propriedade fundiária e imobiliária.

2. A formação do preço da terra

Cabe nesse momento uma breve explicação a respeito de como se define o preço da terra. Ao tomar a terra enquanto um bem não produzido, esta por si só não tem valor, e por conseguinte, adquire um preço. Portanto, por não ser produzida, seu preço não é regulado pela

lei da oferta, e sim definido por sua procura, a partir de condições monopolizáveis⁶. Desse modo, para compreender os mecanismo de formação do preço da terra e seus efeitos sobre a estruturação espacial das cidades é necessário analisar a relação que se dá entre a valorização dos capitais por seus agentes imobiliários através da utilização e transformação do uso do solo (RIBEIRO, 1997).

[...] a terra urbana somente adquire um preço porque o seu uso permite aos agentes econômicos obterem *ganhos extraordinários* nos investimentos que realizam na cidade. O preço da terra é somente um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento dos *sobrelucros*⁷ de localização⁸. [grifo nosso] (Idem, ibidem, 1997, p. 40)

Em outras palavras, a decisão de onde devem localizar os empreendimentos promovidos pelos agentes econômicos imobiliários pautar-se-á nas possibilidades de internalização dos efeitos úteis de aglomeração. Assim sendo, o solo urbano adquire um preço devido à concorrência entre os agentes em busca do controle das condições urbanas que proporcionam os lucros extraordinários.

A origem destes lucros extraordinários está no acesso diferenciado que a localização dos terrenos propicia ao uso do *valor de uso complexo* que representa a cidade. Neste sentido, *o preço da terra nada mais é do que uma transformação socioeconômica do sobrelucro de localização*. [grifo nosso] (Idem, ibidem, p. 49)

3. Composição do mercado imobiliário

Entendida a importância da localização e da apropriação por parte dos proprietários fundiário-imobiliários em relação aos campos de exteriorização e efeitos úteis de aglomeração, iremos agora identificar os principais agentes a compor o mercado imobiliário, de modo que possamos compreender como cada um deles atua no processo de transformação do espaço urbano, e portanto, nos mecanismos de redistribuição da renda real conforme seus interesses.

Desde já salientamos que, para este trabalho, será analisado em especial o mercado da produção de moradia. Embora este não represente a totalidade das atividades promovidas pelo

⁶ "Não é determinado nem pelo preço de produção, nem pelo valor das mercadorias, mas pela necessidade e pela capacidade de pagar dos compradores" (Marx, 1985/1894, p. 223).

⁷ Parte do lucro que o capitalista consegue através de vantagens não possuídas por seus concorrentes. Ver Paulani, Leda. *Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo*, 2016.

⁸ Condições excepcionais de rentabilidade obtidas através da localização da terra. (Ribeiro, 1997).

mercado imobiliário, podemos afirmar que a sua sistematização e estrutura representam bem a dinâmica imobiliária e as consequências que esta desempenha ao processo de estruturação das cidades.

Portanto, podemos classificar como principais agentes o incorporador, o construtor, o financiador⁹, o proprietário fundiário e o investidor imobiliário¹⁰. No caso do construtor, que tem seu serviço contratado pelo incorporador, seu capital atua de modo idêntico a qualquer outro capital produtivo. Ou seja, seu lucro provém da taxa média de lucro, pago pelo incorporador segundo o preço geral de produção¹¹, tomando a terra como uma mera condição para a produção dos objetos imobiliários (Idem, *ibidem*, 1997).

O financiador, enquanto agente suporte do capital de empréstimo, que em nenhum momento assume a forma de mercadoria, rentabiliza-se através dos juros obtidos com o financiamento da comercialização do objeto imobiliário. Para isso tem a função de viabilizar a transformação do terreno e edifício – enquanto mercadoria, em dinheiro. Pode, inclusive, se articular com outros capitais, como o incorporador, construtor e investidor ao estes se utilizarem de empréstimos.

Outras funções do financiador são, permitir ao capital incorporador um período normal de rotação e financiar o consumo ao compatibilizar o valor da moradia com a capacidade de pagamento dos usuários, viabilizando o negócio. Podemos perceber, portanto, que o agente financiador não controla nenhuma condição que permita uma valorização suplementar do empreendimento, exercendo, dessa forma, um papel de coadjuvante nesse processo (Idem, *ibidem*, 1997).

Quanto ao investidor imobiliário, este também tem como função permitir uma rotação normal do capital de incorporação. Sua atuação se dá na esfera da circulação, através da compra da moradia para dela extrair o aluguel. Assemelhando-se neste ponto ao investidor, seu lucro é proveniente dos juros, obtido como parte intergrande do preço do aluguel¹². Este, por sua vez, por meio de uma revalorização do imóvel decorrente do "surgimento de sobrelucros de localização, pode ser apropriado pelo proprietário imobiliário através da variação do preço do aluguel" (Idem, *ibidem*, 1997, p.109), portanto, participando do ganho proveniente da renda da terra.

⁹ Instituições de crédito imobiliário.

¹⁰ Muitas vezes uma mesma empresa desempenha simultaneamente a função de mais de um desses agentes. Porém, para uma melhor explicação, optamos por analisá-los separadamente.

¹¹ Composto pelo capital consumido, capital constante, capital variável e pelo lucro determinado pela taxa média de lucro.

¹² Aluguel é composto por amortização do capital empregado, juros e custos de manutenção e reparo do imóvel.

No que diz respeito ao proprietário fundiário e incorporador, estes também compartilham da obtenção de ganhos através da apropriação da renda fundiária, ou seja, da propriedade da terra. Sendo assim, ambos obtêm ganhos por meio dos sobrelucros de localização enquanto condições excepcionais de rentabilidade. Entretanto, a relação entre ambos agentes não é de troca, trata-se na verdade de uma relação de forças onde cada um busca seus interesses. O proprietário pode, por exemplo, se aproveitar do fato de ser livre para vender ou conservar seu bem e então aguardar o momento mais favorável para vender sua propriedade e assim captar a totalidade dos sobrelucros de localização (Idem, ibidem, 1997).

Já o incorporador, enquanto agente promotor do empreendimento imobiliário, tem a seu favor o fato de tomar a iniciativa para a compra do terreno, escolhendo-o segundo a melhor localização através da utilização do poder de barganha e influência, tanto em relação aos proprietários de terras, quanto no que diz respeito ao poder público, como veremos mais adiante. Portanto, por compreender o agente incorporador como peça chave da dinâmica imobiliária, trataremos dele com a devida atenção.

4. O capital incorporador

O incorporador é o agente social que desempenha a função de desenvolver "o espaço geográfico organizando os investimentos privados no ambiente construído, em especial aqueles destinados à produção de habitações" (SMOLKA, 1987, p. 47). Para tanto, apesar de não ser um capital produtivo, exerce o papel de comando na produção da moradia e tem como função econômica garantir a disponibilidade de terrenos construtíveis¹³.

Para isso, de forma sucinta, sua atuação se dará da seguinte forma: o incorporador compra o terreno, decide o tipo de empreendimento a ser promovido, então contrata uma construtora para sua produção e responsabiliza-se pela comercialização do produto final, no caso, a moradia. Desse modo, uma parte do capital investido pelo incorporador se transforma em terrenos e, conforme o empreendimento for avançando, em edifícios. (RIBEIRO, 1997)

Sendo assim, podemos dizer que o capital de incorporação possui uma dupla função, tanto de capitalista quanto de proprietário. Enquanto capitalista, tem seu lucro determinado pelas mesmas condições que regulam o capital financeiro, ou seja, o tempo de rotação¹⁴. Ou

¹³ "Definidos não só pelas suas condições naturais – fatores geológicos, morfológicos, [...] mas sobretudo, pela localização no espaço que permita o acesso ao uso do sistema espacial de objetos imobiliários que complementam o valor de uso da moradia" (Ribeiro, 1997, p. 87).

¹⁴ "Tempo que dura a imobilização do capital em terreno e edifício construído[...]" (Ribeiro, 1997, p. 111)

seja, se o empreendimento é comercializado em tempo inferior ao tempo médio, é possível obter um sobrelucro de comercialização.

Mais importante para o nosso estudo, outro modo de se obter ganhos é através do sobrelucro de localização decorrente da transformação do uso do solo. Este tem como origem o preço da terra, e desempenha papel determinante na estruturação da divisão socioespacial das cidades. Nesse caso, o incorporador, enquanto proprietário, vale-se da apropriação da renda da terra. Portanto "entende-se a atuação do capital incorporador como aquele que se valoriza (e se expande) ao tentar assumir o controle do processo pelo qual rendas fundiárias são criadas e apropriadas" (SMOLKA, 1987, p. 49). Dessa forma

os lucros da incorporação não dependem propriamente da diferença entre o custo da construção e o preço de venda dos imóveis, mas sim da diferença entre seus custos (de incorporação) e o volume extraído na forma de rendas fundiárias" (Idem, ibidem, 1987, p. 66).

4.1. O capital incorporador e a Divisão Econômica e Social do Espaço

Após relacionar a formação do preço da terra com base na distribuição dos efeitos úteis de aglomeração e no domínio sobre os recursos urbanos, e de termos identificado os principais agentes do mercado imobiliário, constatamos a importância do incorporador enquanto elemento chave desse processo.

Portanto, devemos agora compreender de que modo este agente promotor interfere não só na distribuição, mas também na redistribuição desses recursos, intensificando os mecanismos de diferenciação socioespacial e todas as consequências que lhe são inerentes. Como já adiantamos, é necessário focar na possibilidade de obtenção de sobrelucros de localização, pautados sobretudo na transformação do uso do solo.

Para se entender como os movimentos deste capital [incorporador] podem gerar a segregação social no espaço, é necessário recordar, sobretudo, que sua valorização é decorrente não da produção (construção) da moradia em si, mas da própria característica, ou melhor, da própria alteração do uso do solo. (Idem, ibidem, 1987, p.72)

Nesse caso o incorporador adquire "o terreno com um preço estabelecido por um determinado uso, para nele realizar um empreendimento que permite um uso mais rentável" (RIBEIRO, 1997, p. 129). Essa atuação do incorporador, ao modificar o uso do solo, interfere também na distribuição dos efeitos úteis de aglomeração, fato que lhe torna um agente transformador da divisão econômica e social do espaço, ou seja, da redistribuição dos elementos urbanos.

A título de ilustração, bairros inicialmente considerados menos desejados podem se colocar como opções para receber empreendimentos que valorizem o uso do solo. Por exemplo, "a implantação de um grande *shopping center* em certa área pode provocar uma valorização dos imóveis existentes expulsando paulatinamente a população original cujo rendimento não permite atualizar os aluguéis" (SMOLKA, 1987, p. 74). Essa situação torna possível extrair uma maior diferença entre o preço inicial do terreno e o posterior à sua transformação, tomando esse processo o nome de sobrelucro de localização.

No entanto, para uma melhor compreensão do tema, é importante ter em vista o mercado de habitação. Numa breve descrição, este é composto principalmente pelos submercado normal e o submercado monopolista, que por sua vez são definidos segundo a localização e os estratos socioeconômicos que podem ter acesso a eles. O mercado habitacional se estabelece a partir de uma hierarquia de usos em função de sua localização. É possível identificar, inclusive, uma hierarquia nos preços das moradias segundo suas localizações dentro da divisão econômica e social do espaço¹⁵.

Enquanto o submercado normal caracteriza-se por zonas da cidade em que o efeito de localização é menor, portanto, com menor diferenciação de moradias em que as condições de produção regulam o preço de mercado, no submercado monopolista o preço de mercado será determinado pelas condições de circulação, dependendo da quantidade produzida, da capacidade de pagamento dos compradores e do grau de diferenciação real e simbólico das moradias, definidos principalmente pelo efeito de localização e pela ação do marketing.

Assim sendo, podemos concluir que é interesse do capital incorporador um permanente processo de diferenciação do espaço tanto do ponto de vista físico e social quanto do simbólico (RIBEIRO, 1997). Um dos casos mais recorrentes de utilização do efeito do marketing e da diferenciação simbólica nas últimas décadas tem sido a disseminação dos condomínios fechados, inclusive em territórios anteriormente degradados e com ausência inicial de boas condições de infraestrutura.

Esse fenômeno vem inclusive modificando os padrões estruturais de segregação socioespacial que durante muito tempo foram pautados na diferenciação centro-periferia, e que atualmente tem ganhado novos contornos, apresentando uma segregação mais diluída, porém não menos intensa. Através de barreiras físicas, como muros e sistemas de segurança,

¹⁵ Tendo como fundamentos os fatores naturais (microclimas, amenidades, proximidade com o mar, montanhas, etc), a existência ou não de equipamentos coletivos (escolas, hospitais, estrutura viária, sistema de esgoto e água, etc), a distância dos centros de emprego e a divisão simbólica, resultando da classificação das pessoas segundo sua ocupação no espaço. (Ribeiro, 1997)

o conceito de *enclaves fortificados* relega os espaços públicos aos cidadãos menos afortunados economicamente, enquanto privatiza o acesso a recursos e facilidades antes de livre acesso e circulação (CALDEIRA, 2000); proporcionando a valorização do uso do solo mediante sua transformação promovida pelo capital incorporador.

Nesse sentido, algumas práticas são adotadas. Como exemplos podemos citar a destruição física de espaços construídos através de programas de renovação urbana, a expansão das fronteiras urbanas, mas, principalmente, destacamos o procedimento de degradação simbólica de determinadas áreas da cidade¹⁶, que ocorre simultaneamente à produção de outros espaços que representem melhores condições de habitação, do ponto de vista objetivo e subjetivo. (RIBEIRO, 1997)

Em outras palavras, "essa estratégia envolve a 'desvalorização fictícia' de certas áreas da cidade e a valorização de outras no intuito de atrair um segmento da demanda que se dispõe a comprometer uma parcela maior de recursos familiares na aquisição da moradia." (ABRAMO, 2002, p. 197). Portanto, podemos afirmar que

a segregação social no espaço, daí resultante, passa a ser atendida não como um mero subproduto, mas como parte de uma explicação mais ampla sobre as interações entre a estruturação urbana e os próprios agentes responsáveis por este processo. (Smolka, 1987, p. 78)

4.2. A relação entre o Capital incorporador e o Estado

Diante da situação, de um lado, da ineficiência do uso do solo – gerada a partir da lógica perpetrada pelo mercado fundiário-imobiliário, que age estimulado por seus interesses individuais e privados sem qualquer preocupação com uma possível racionalização e planejamento do crescimento e transformação das cidades – e de outro, a intensificação das desigualdades socioespaciais – que como vimos, são não apenas consequência, como também meio utilizado pelos principais agentes deste mercado para se atingir seus objetivos – devemos agora compreender qual o papel desempenhado pelo Estado nesse processo.

As intervenções governamentais, pelo menos em tese, têm o poder de favorecer ou de limitar os interesses representados pelos agentes do mercado imobiliário, destacando-se nesse caso a figura do incorporador, que como vimos, ao agir na transformação do uso do solo atua diretamente na reestruturação do espaço urbano.

¹⁶ A difusão da criminalidade tem papel especial nesse processo. Ver Caldeira, Teresa. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 2000

Assim sendo, a necessidade de intervenção por parte do poder público se realiza de dois modos. Em primeiro lugar, através de investimentos em infraestruturas e promoção da oferta de equipamentos e serviços coletivos, como por exemplo escolas, hospitais, áreas de lazer, redes de transporte, etc. Em segundo lugar, por meio da legislação urbanística, destacando-se a regulamentação sobre o uso e ocupação do solo urbano, seja através do zoneamento, que estabelece uma homogeneização e especialização de áreas da cidade ou dos parâmetros a incidir sobre os terrenos isoladamente, interferindo diretamente nas características dos imóveis.

No entanto, o que se vê na prática é que, majoritariamente, as decisões políticas acabam por favorecer interesses econômicos de grupos sociais específicos, em detrimento da maior parte da população, a qual não se vale do poder de barganha do grupo anterior e mais coeso (HARVEY, 1980). Por ser uma necessidade profissional, e por utilizarem-se de uma série de relações de pressão e influência, os incorporadores têm fácil acesso a essas intervenções por parte do Estado, muitas vezes obtendo mudanças na legislação urbanística que possibilitam maior produtividade dos usos dos terrenos localizados nas zonas da cidade por eles adquiridas (RIBEIRO, 1997).

Setores empresariais envolvidos na produção da cidade formal estabelecem conexões privilegiadas com segmentos burocráticos de agências públicas que detêm o controle sobre o encaminhamento dos processos decisórios na implementação de projetos e programas, assim como de controle urbanístico, garantindo a destinação de áreas da cidade para seus mercados e protegendo a rentabilidade de seus investimentos (Rolnik, 2009, p. 38).

Um desses instrumentos legais de controle urbanístico é o zoneamento. Este, enquanto um tipo de ordem institucional, tem como uma de suas finalidades organizar o uso do solo com base na distribuição dos campos de exteriorização presentes na cidade. Apresenta-se, entre outras coisas, como uma possibilidade de, por exemplo, fundir as demandas por uso produtivo e habitacional do espaço. No que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo, esta tem consequências diretas na determinação do preço da terra. Os parâmetros urbanísticos referentes à ocupação incidem na área total e no coeficiente de aproveitamento a ser permitido no terreno, e por consequência, no caso de moradias, influem no número de unidades a serem comercializadas, na definição dos alinhamentos, recuos e alturas mínimas dos objetos imobiliários. Ou seja, ao interferir no preço da terra influem diretamente no faturamento dos empreendimentos imobiliários.

A interferência na determinação dos campos de exteriorização, ou efeitos úteis de aglomeração por meio de intervenções do poder público não são desprezadas pelos agentes do

mercado imobiliário como modo de valorizar seus empreendimentos. Sendo assim, outra maneira de influir no preço da terra é através dos investimento em infraestrutura e oferta de equipamentos de consumo coletivo, modificando a distribuição da acessibilidade e dos recursos urbanos, e, por consequência, a determinação do uso do solo.

O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. (Singer, 1982, p. 34)

A possibilidade de agentes incorporadores de se adiantarem frente às decisões de investimentos e à regulamentação de controle urbanístico proporciona as condições para a obtenção do chamado *sobre-lucro de antecipação* (RIBEIRO, 1997). O ganho deste sobre-lucro provém de mudanças na construtibilidade do terreno – como vimos anteriormente em relação aos parâmetros de uso e ocupação do solo; e de "transformações no preço do solo acarretadas pela ação do Estado [que] são aproveitadas pelos especuladores quando estes têm possibilidade de antecipar os lugares em que as diversas redes de serviço urbanos serão expandidas." (SINGER, 1982, p. 34).

Essa prática se reproduz porque, assim como qualquer outra atividade capitalista, a atividade imobiliária possui um forte componente de risco. Dessa forma, a conexão público-privada emerge como uma possibilidade de canalizar os recursos públicos para potenciais "frentes imobiliárias", e assim reduzir consideravelmente os riscos de negócios, garantindo um cenário mais favorável para os investimentos privados (ROLNIK, 2009). Portanto,

O capital incorporador [pode ser visto] como aquele que se antecipa ao planejamento social urbano responsabilizando-se pelo ordenamento da ocupação urbana [...], assumindo, desta feita, certa dominação hegemônica sobre a estruturação espacial. (Smolka, p. 76, 1987)

Sendo assim, a imposição do capital incorporador ao processo de estruturação das cidades através da divisão funcional do espaço e da adequação do uso do solo representa uma clara subordinação das políticas de planejamento urbano aos imperativos da valorização capitalista (Idem, ibidem, 1987, p. 76). As decisões de investimentos e a regulação do uso e ocupação do solo encontram-se condicionadas aos interesses dos incorporadores, submetendo a cidade aos seus negócios e impedindo um planejamento racional, que deveria estar comprometido com o desenvolvimento econômico e social da sociedade, e não com ganhos privados de grupos específicos.

5. Políticas redistributivas: possibilidades e alternativas

Mediante essa situação de clara subordinação do planejamento e da estruturação, transformação e crescimento do espaço urbano aos interesses dos agentes imobiliários, a desigualdade socioespacial se apresenta então como uma consequência inevitável, sendo portanto, insistentemente, um traço marcante das cidades brasileiras. Entretanto, se levarmos em consideração as normativas jurídicas que regem o direito urbanístico nacional, representados sobretudo pela Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, verificamos uma imensa contradição entre prática e lei.

No que se refere ao direito urbanístico, destaca-se o princípio de função social da cidade, prevista no Art. 182 da CF, e a função social da propriedade urbana, presente no §2º do mesmo artigo. Em 2001, esses princípios são incorporados ao Estatuto da Cidade, o qual cita o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante [...] diretrizes gerais"¹⁷.

Dentre essas, se valendo do princípio de função social da cidade e de uma preocupação com a recuperação da valorização do uso do solo, ressaltam-se as diretrizes que estabelecem a justa distribuição dos ônus e benefícios dos processos de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; e a recuperação dos investimentos do poder público dos quais tenha resultado a valorização de imóveis urbanos¹⁸.

Sendo assim, alguns instrumentos previstos no próprio Estatuto da Cidade se colocam como possibilidades para se avançar nessa direção, seja através de institutos tributários e financeiros – como o IPTU e a contribuição de melhoria¹⁹; ou de institutos jurídicos e políticos – casos da desapropriação, do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e da outorga onerosa do direito de construir²⁰.

Porém, o fato é que, passados já mais de 15 anos de EC, a possibilidade de utilização desses instrumentos por parte dos municípios não tem sido suficientemente capaz de, por si só, romper com a lógica de subordinação das cidades aos interesses do mercado imobiliário. Mais do que apenas prever mecanismos de recuperação da valorização do uso do solo, é

¹⁷ Caput do art. 2º.

¹⁸ Incisos IX, X e XI do art. 2º, respectivamente.

¹⁹ Art. 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', respectivamente.

²⁰ Art. 4º, inciso V, alíneas 'a', 'i' e 'n', respectivamente.

preciso avançar na efetivação de políticas que tenham por objetivo redistribuir o acesso aos recursos urbanos, aqueles que dão origem à renda real e conseqüentemente à oportunidade de um maior faturamento aos agentes imobiliários.

Temos consciência que essa não é uma questão a ser solucionada apenas por meios jurídicos, mas sobretudo no campo político. Nesse sentido, considerando-se a hipótese de possuir condições políticas para tal, duas alternativas principais se apresentam. A primeira possibilidade se faz através do investimento em infraestrutura e equipamentos urbanos coletivos. Os recursos arrecadados pelos instrumentos de recuperação da valorização do uso do solo, poderiam ser destinados a um fundo municipal que tenha como função redistribuir o acesso à redes e serviços urbanos, além de promover maior oferta de equipamentos de saúde, lazer e educação, por exemplo. Essa prática iria contribuir consideravelmente para a diminuição da distância simbólica e infraestrutural que separa os bairros da classe alta dos da classe trabalhadora.

A outra alternativa seria um maior investimento, por parte do município, na sua estrutura administrativa de planejamento urbano. Através de um melhor aparelhamento da máquina pública e da capacitação técnica dos servidores e profissionais da área, o poder municipal teria melhores condições de elaborar planos, programas, estudos e diagnósticos que dessem sustentação e embasamento à promoção de políticas redistributivas adequadas às especificidades de cada cidade. Ao contar com essa estrutura, a legislação municipal, por exemplo, através do plano diretor, da lei de zoneamento, mas principalmente, e acima de tudo, da lei de uso e ocupação do solo, teria maiores condições de se contrapor aos interesses do mercado imobiliário.

Portanto, ainda que de forma preliminar e genérica, podemos afirmar que a proposta de atuação simultânea nessas duas frentes – redistribuição das infraestruturas urbanas e planejamento urbano racionalizado – feita de modo conjunto e coordenado, tem o potencial de se contrapor a parte da lógica de intensificação das desigualdades socioespaciais – tão cara aos interesses dos agentes do mercado imobiliário, e assim ser capaz de caminhar em direção aos justos princípios e diretrizes de função social da cidade e da propriedade urbana, combatendo a subserviência do espaço urbano aos interesses privados de pequenos e influentes grupos econômicos que promovem um planejamento urbano pautado na cidade apenas enquanto seu valor de troca, desconsiderando o valor de uso da mesma por parte da sociedade, e dos trabalhadores de modo geral.

Considerações finais

Citado num primeiro momento, o conceito de renda real nos auxiliou na assimilação da relação existente entre distribuição e localização dos elementos e recursos urbanos e sua consequente interferência no processo de formação do preço da terra. Posteriormente, afim de compreender a dinâmica do mercado imobiliário e sua interferência na produção e reprodução das cidades, identificamos os principais agentes a atuar neste campo e a respectiva função de cada um deles para a realização de tais empreendimentos.

Dessa prática, decorre uma intensificação das desigualdades socioespaciais e uma subordinação do planejamento urbano a interesses privados; condição frontalmente oposta aos princípios e diretrizes do direito urbanístico brasileiro. Surge então a necessidade de se elaborar políticas urbanas capazes de representar alternativas concretas de redistribuição. Em outras palavras, por meio de instrumentos de recuperação e redistribuição da valorização do uso do solo decorrente da atuação do mercado imobiliário, o poder público pode ter uma alternativa de contrapor-se à tendência de intensificação das desigualdades.

Sabemos que realizar essa tarefa é um tremendo desafio. Porém, quisemos aqui apenas colocar em discussão possibilidades para que possamos, num futuro próximo, avançar efetivamente em direção à função social da cidade e à justa distribuição dos ônus e benefícios dos processos de urbanização. Um objetivo que, embora ainda hoje nos pareça tão distante, é certo que jamais nos deve deixar de ser no mínimo uma intenção.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. **Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano.** Cadernos IPPUR, n 1, p. 179-206, 2002.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Edusp, 2000.

FURTADO, Fernanda. **Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade.** X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, 2003.

GOMES, Marcos. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: após o Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro, 2006.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

JUNIOR, Orlando. **A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o direito à cidade.** Caderno didático: Políticas Públicas e Direito à Cidade. Rio de Janeiro: OM - IPPUR, p. 67-74, 2011.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARX, Karl. **O Capital.** Volume III, Tomo I. In: Marx, Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Abril Cultural, 1984/1985.

PAULANI, Leda. **Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo.** Revista de Economia Política, v36, n 3, p. 514-535, 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha – Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v 11, n 2, 2009.

SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato. **Introdução à expressão "gestão social da valorização da terra".** Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, p. 21-36, 1982.

SMOLKA, Martim. **O capital incorporador e seus movimentos de valorização.** Cadernos PUR/UFRJ, n 1, p. 41-78, 1987.

SMOLKA, Martim. e AMBORSKI, D. **Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação interamericana.** VII Curso de recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina, 2000.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica.** São Paulo: PUC-SP, 2015.