

Instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias na cidade do Rio de Janeiro:

análise descritiva da Outorga Onerosa do Direito de Construir na proposta do Plano Diretor de 2021

Edmar Augusto Santos de Araújo Júnior*

Resumo O Projeto de Lei Complementar (PLC) no 44/2021 que institui a revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro (PD-RJ), atualmente em apreciação pela Câmara Municipal dos Vereadores, definiu a fórmula de cálculo da contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). O objetivo deste texto é tecer uma análise descritiva do método e das estratégias que embasaram a formulação do cálculo para a recuperação de valores do solo analisando cada componente. A implementação do instrumento permitirá que recursos urbanísticos estratégicos sejam pagos ao poder municipal, em moeda corrente, para investir no desenvolvimento urbano, tornando os preços dos terrenos mais homogêneos no mercado de solo criado.

Palavras-chave: recuperação de mais-valias fundiárias, instrumentos urbanísticos, Plano Diretor do Rio de Janeiro.

Instrumentos urbanísticos para la recuperación del valor del suelo en la ciudad de Río de Janeiro: análisis descriptivo de la propuesta del Plan Director 2021

Resumen El objetivo de este artículo es analizar los instrumentos urbanísticos para la recuperación del valor del suelo contenidos en el Proyecto de Ley Complementaria (PLC) n° 41/2021, que instituye la revisión del Plan Director de la ciudad de Río de Janeiro (PD-RJ), que actualmente está siendo examinado por la Cámara Municipal. Como contribución al proceso en curso, este artículo pretende analizar de forma descriptiva las fórmulas de cálculo de las contribuciones financieras de los instrumentos resultantes de los cambios en la normativa urbanística sobre usos y densidades de edificación con el fin de comprender el potencial de aplicabilidad y autorregulación de los instrumentos de participación en plusvalías.

Palabras clave: recuperación de plusvalía del suelo, instrumentos urbanos, Plan Director de Río de Janeiro.

Urbanistic instruments for land value capture in the Rio de Janeiro city: descriptive analysis of the 2021 Master Plan proposal

Abstract The aim of this article is to analyse the urbanistic instruments for the recovery of land values contained in the Supplementary Law Project (PLC) no 41/2021, which institutes the revision of the Master Plan of the city of Rio de Janeiro (PD-RJ), which is currently being examined by the Municipal Chamber. As a contribution to the ongoing process, this article seeks to analyse descriptively the formulas for calculating the financial contributions of the instruments resulting from changes in urban planning regulations on uses and building densities, in order to understand the potential for applicability and self-regulation of the instruments.

Keywords: land value capture, urbanistic instruments, Rio de Janeiro Master Plan.

1. Introdução

objetivo deste artigo consiste em analisar as políticas urbanas de recuperação de mais-valias fundiárias decorrentes de autorizações construtivas no município do Rio de Janeiro considerando os parâmetros e os instrumentos urbanísticos capazes de operacionalizá-las. Como método de pesquisa este artigo apresenta: (1) a definição conceitual do tema das mais-valias fundiárias; (2) o aporte teórico que relaciona os conceitos e teorias às políticas urbanas; (3) a análise descritiva e analítica dos três últimos planos diretores da cidade do Rio de Janeiro (1992, 2011 e 2021), com um olhar específico sobre a regulamentação das formulas de cálculo das contrapartidas financeiras a serem pagas pelas autorizações construtivas a partir da definição de um parâmetro básico.

Para tanto, o artigo privilegia a análise do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 41/2021 que institui a revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro (PD-RJ) e regulamenta de forma bastante detalhada a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), tornando-a já autoaplicável após a aprovação do PLC pela Câmara dos Vereadores. A escolha em analisar a OODC neste artigo justifica-se sobretudo pela grande expectativa gerada com o anúncio da aplicação desse instrumento pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

De um modo geral, os instrumentos que permitem executar ou financiar políticas de desenvolvimento urbano estão relacionados à capacidade do Estado atuar sobre a terra urbana, gerando acréscimos de valor no preço do solo pela sua capacidade de instalar infraestrutura e produzir normas de usos e ocupação do solo. Isto ocorre a cada dez anos com as revisões dos Planos Diretores Municipais, sendo possível avaliar como foram e como estão sendo regulamentados alguns instrumentos de modo a contribuir com o processo de revisão em curso na cidade.

O objeto de pesquisa se apoia na fundamentação teórica associada à teoria da renda da terra na economia política espacial para a dimensão empírica da implementação de instrumentos do planejamento urbano e do direito urbanístico dentro do espaço urbano. Os resultados dessa pesquisa são fruto das atividades desenvolvidas no Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB/IPPUR/UFRJ). Dentre essas atividades destacam-se a análise dos três últimos PDs da cidade do Rio de Janeiro e o acompanhamento das audiências públicas territoriais e temáticas (virtuais ou presenciais) realizadas pela Comissão Especial criada no âmbito da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, a quem cabe emitir parecer e aprovar emendas a respeito do projeto de revisão do novo Plano Diretor, submetido a ela pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2021.

Nesse âmbito, apresentaremos a seguir uma breve fundamentação teórica sobre o objeto de análise e uma caracterização urbanística da cidade do Rio de Janeiro para

* Edmar Augusto Santos de Araújo Júnior é Economista, Pesquisador Pós-Doutor do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB) no IPPUR/UFRJ. ORCID < <https://orcid.org/0000-0002-9062-9173>>.

então iniciarmos a apreciação empírica com uma comparação dos parâmetros e instrumentos urbanísticos nos Planos de 1992 e de 2011.

Por fim, apresentaremos a proposta do PD de 2021 com os novos parâmetros da política urbana e um estudo de caso do instrumento urbanístico de recuperação de mais-valias fundiárias selecionado nesta pesquisa e a sua respectiva fórmula de cálculo. Uma das questões principais colocadas nesta proposta é a interpretação de como a OODC está desenhada a partir de um item essencial da ferramenta, que são os componentes e o método utilizado na fórmula de cálculo.

2. Dimensões teóricas das mais-valias fundiárias

As teorias da economia espacial têm influenciado a formulação de políticas econômicas desde Adam Smith (1776), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867), sobretudo, com base na concepção sobre as origens do valor e da renda da terra. O debate teórico sobre a renda da terra se estende até os dias atuais. Os adeptos de posições políticas liberais (ricardianas) e de posições socialistas (marxistas) tendem a convergir a favor da recuperação da renda do solo, por configurar um enriquecimento sem causa, mas que se torna possível graças aos institutos jurídicos da propriedade e da herança da terra, constituindo-se em obstáculos tanto para a acumulação de capital, quanto para uma melhora nas condições de vida dos trabalhadores.

Neste sentido, os imbricamentos macroeconômicos causados pela renda da terra sobre o processo de acumulação de capital e divisão do valor entre salários e lucros foi primeiramente constatado por David Ricardo (1817), que avançou sobre o conceito de renda diferencial da terra. Ricardo explicou como a renda se constituía como uma função da taxa de juros sobre o retorno do capital, que acabava diminuindo as bases da acumulação capitalista ao direcionar uma parte dos lucros aos proprietários de terras.

Marx (1867) considerou que a renda da terra não decorria da remuneração de um fator de produção e sim do pagamento pela permissão de uso, aprofundando assim a teoria da renda diferencial inaugurada por Ricardo. Marx lança o conceito de renda absoluta que seria capaz de explicar o paradoxo aparente da terra se tornar uma mercadoria que tem preço, mesmo sem ser expressão direta da ação do trabalho humano.

A renda recebida pelos proprietários de terra é uma manifestação da natureza da propriedade privada do solo ancorada sob o marco da produção na moderna agricultura capitalista e sua complementariedade à produção industrial. A consolidação de uma classe social compreendida por proprietários de terras, que recebem uma renda periódica, como porção do trabalho social, somente pelo domínio jurídico sobre a posse dos terrenos, cujos atributos diferenciais permitem a cobrança de rendas extraordinárias, originou um fenômeno social moderno, qual seja: uma renda capitalista em que a posse da terra é associada à posse de capital e por isso deve ser remunerada, tal como uma porção dos demais componentes do valor: salários e lucros.

A renda da terra é entendida, então, como uma parte do excedente social, da mais-valia extraída pelos capitalistas que, ao invés de se tornar lucro, vai parar nas mãos dos proprietários, como condição da autorização do acesso pelo capitalista à terra para a produção. A terra é irreprodutível, ela é objeto e meio de produção ao mesmo tempo e está fora do controle dos capitalistas.

Mesmo não podendo ser reproduzida, a terra é passível de ser monopolizada e apropriada individualmente. Os proprietários exercem uma condição de acumulação externa ao capital. A terra se torna uma mercadoria que tem um preço comercializável no mercado, mas sem representar, em seu valor, uma porção direta do trabalho social. O solo adquire um preço em função da existência da renda da terra. Isto é, o preço do solo torna-se um mecanismo de capitalização da renda, sendo possível investigar sua natureza e suas causas de acordo com os usos rural e urbano (Jaramillo, 2009).

Do ponto de vista das rendas urbanas, ao longo do tempo, situaram-se diversas concepções teóricas para explicar o fenômeno da renda da terra nas cidades, destacando-se pelo menos duas correntes. A corrente utilitarista, inspirada nos pensamentos clássicos de Jeremy Bentham (1789) e John Stuart Mill (1848), de tradição ortodoxa, e a corrente do valor trabalho-abstrato, de tradição heterodoxa, que considera a produção social do espaço para compreender a urbanização ampliada do território.

Dentre os modelos utilitaristas de alocação espacial com base em uma distribuição das funcionalidades urbanas, destaca-se o modelo precursor de Von Thunen (1826), em que a distribuição das atividades se organizava a partir da distância do mercado em relação à estrutura produtiva pré-industrial, levando-se em conta os efeitos sobre os custos de transporte. Essa teoria serviu de inspiração para diversos estudos orientados pelo papel das centralidades como catalizadoras de rendas fundiárias.

No modelo de zonas concêntricas de Ernest Burgess (1925), as cidades se estruturam em anéis concêntricos e o preço do solo diminui a partir da região central de negócios, fruto da competição interpessoal. Outros modelos foram idealizados a partir desta ideia de preços da terra relacionados à centralidade, à funcionalidade urbana e aos efeitos de aglomeração demográfica e produtiva. Nesse sentido, destacamos a teoria dos lugares centrais de Cristaller (1933), o modelo dos setores de Hoyt (1939), os modelos de Wingo (1961), Alonso (1964), dentre outros.

A ordem urbana seria, então, o resultado do equilíbrio geral posto pelo processo de maximização das utilidades individuais e da livre iniciativa, gerando um adensamento em determinadas centralidades do espaço intraurbano, justificando a verticalização, a criação de solo artificial e o melhor aproveitamento das infraestruturas instaladas.

O processo de alocação pelos critérios utilitaristas do mercado de solo urbano está deixando de fora, do acesso ao solo urbanizado, uma parcela cada vez maior da classe trabalhadora e tem gerado inequidades, especulação, segregação, informalidade e vazios no uso e na ocupação do solo. Estes efeitos são ainda mais dramáticos nas grandes cidades da América latina e do sul global.

Dessa forma, a corrente heterodoxa da economia espacial aponta ferramentas jurídicas e urbanísticas adequadas para que a cidade e a propriedade privada do solo cumpram uma função social. Essa corrente considera o trabalho-abstrato como critério para a mensuração do valor na economia espacial e serve de paradigma para autores como: Lefebvre (1968), (1974); Lojkin (1970); Lipietz (1973); Harvey (1973), (1982); Topalov (1973), (1974), (1981), (1984); Singer (1973), (1982); Santos (1977), (1979); Kowarick (1979); Smolka (1987), (1989); Abramo (1997), (1998); Furtado (1999), (2011); Jaramillo (2009); Santoro (2005); dentre outros.

Assim, analisaremos a evolução das ferramentas do planejamento urbano à luz da contribuição teórica sobre a forma de recuperar valores no solo em prol da sociedade. Os critérios econômicos que orientam as decisões sobre políticas urbanas, como por exemplo a determinação dos Coeficientes de Aproveitamento (básico, mínimo e máximo), podem atuar contra a extração e apropriação indevida da renda do solo urbano por agentes privados e financeiros. É neste sentido que os instrumentos de participação em mais-valias fundiárias, quando bem aplicados, colaboram para uma distribuição socioespacialmente mais justa dos ônus e bônus do processo de urbanização do território.

2.1 Dimensões urbanísticas das mais-valias fundiárias

As mais-valias fundiárias são geradas pela função regulatória exercida pelo Estado, modificando a regulamentação urbana dos regimes de usos do solo: as conversões declaratórias de rural para urbano, de residencial para comercial (vice-versa) e, principalmente, as mudanças na regulamentação das densidades construtivas, permitindo construir em altura ou restringindo edificações em determinadas zonas da cidade (Jaramillo, 2009).

O termo “mais-valia fundiária” refere-se a toda renda associada à terra, podendo ser classificada de acordo com o seu fato gerador, de modo que cada componente do valor da propriedade é associado a um instrumento fiscal ou extra fiscal para recuperar mais-valias fundiárias, tal como proposto por Furtado (2014) no esquema a seguir:

- I. Esforços acumulados dos proprietários e de toda ação histórica correspondente ao valor total do terreno: IPTU;
- II. Ações de outros proprietários privados: tributos sobre o ganho fundiário;
- III. Investimentos públicos diretos: Contribuição de Melhoria;
- IV. Alterações das normas urbanísticas: outorgas onerosas por aproveitamento e usos do solo e TDC.

Os instrumentos urbanísticos não tributários considerados neste artigo decorrentes das alterações da normativa urbanística sobre usos e densidades construtivas decorrem do conceito de “Solo Criado”. Tal conceito estabeleceu a separação do direito de propriedade sobre o direito de construir, permitindo que o poder público cobrasse pelo adensamento além do que é outorgado por uma edificabilidade básica associada ao pagamento do imposto predial como forma de financiar as infraestruturas urbanas em áreas desprovidas (Furtado et al, 2011).

O precedente jurídico para esta cobrança foi verificado na Itália, em 1971, com a separação do direito de propriedade do direito de construir. Os direitos de construir e de propriedade são distintos e relativos, devendo ser juridicamente atualizados, frente ao acesso moderno às tecnologias de edificação e verticalização de terrenos. As interpretações divergentes se apoiam na noção de direito de propriedade absoluto do Direito Romano, quando as cidades contavam com tecnologias edificantes restritas em relação à modernidade.

Dentre as experiências internacionais com a recuperação de mais-valias fundiárias que inspiraram a formulação dos instrumentos brasileiros destacam-se o Plano de Chicago, de 1973 e a experiência francesa com o *Plafond Legal de Densité*, (“Teto Legal de Densidade”), de 1975. No plano regulatório, a Declaração de Vancouver de 1976, da ONU-Habitat, é considerada um marco para instrumentalizar a recuperação de mais-valias fundiárias e financiar o desenvolvimento urbano.

Com relação aos marcos nacionais, a Carta de Embu, de 1976, é o principal marco regulatório dos dispositivos jurídicos necessários para a instituição do solo criado, permitindo o desenvolvimento de mais três instrumentos urbanísticos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência de direitos de construir e a proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público (Azevedo Netto *et al*, 1977).

Na prática, foi criado um instrumento urbanístico não tributário que foi implementado no país a partir da década de 1970, mas que só logrou estatuto jurídico com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei Federal n.10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade). Importante também observar que, por uma razão hierárquica, o Estatuto da Cidade é uma norma que se subordina aos enunciados constitucionais, especialmente quanto à função social da propriedade enunciada no art. 5, inciso XXIII e ratificada no art. 182 (Política Urbana) da CF/1988.

No Brasil a partir da década de 1980, o debate jurídico e econômico sobre a política urbana ganhou novos contornos, sobretudo com a abertura política e a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil em prol da reforma urbana. O marco da CF/1988 foi um passo fundamental para as diretrizes da política urbana, estabelecida em seus artigos 182 e 183, que mais tarde seriam regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Durante a década de 1990, já havia registro de implementação do instrumento solo criado em alguns municípios, já com o nome da outorga onerosa do direito de construir (Furtado *et al*, 2011).

Nos anos 2000, a regulamentação da política urbana nacional com a aprovação do Estatuto da Cidade permitiu que os dispositivos do solo criado fossem adaptados aos conceitos e instrumentos da economia urbana e do direito urbanístico. Ratificou-se que o direito de construir acima do coeficiente básico requer uma contrapartida que o beneficiário prestará, cabendo aos Planos Diretores municipais defini-la. O principal instrumento não tributário aplicável para este caso é a OODC prevista nos Artigos 28, 29 e 30 do Estatuto da Cidade.

A implementação da OODC requer que os Planos Diretores municipais determinem os parâmetros para a sua implementação, tais como: Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), preferencialmente igual a um, e os coeficientes máximos para cada área, dentre outros. O Estatuto da Cidade de 2001 trouxe o CAB não oneroso como um balizador da política fundiária urbana, reduzindo expectativas de ganho fundiário com a verticalização e servindo de parâmetro para diversos instrumentos que lidam com a valorização diferenciada da propriedade.

O CAB unitário confere valor econômico às propriedades de forma equânime, garantindo a utilidade social dos terrenos. Ele não varia entre as zonas urbanas

segundo a capacidade fiscal ou urbanística diferenciada socioespacialmente. Trata-se apenas de uma medida para promover a justiça socioespacial, estabelecendo uma relação de equidade entre os distintos proprietários de terras urbanas e um balizador do sistema de instrumentos para regular o preço do solo. Ou seja, ele não tem viés fiscal ou urbanístico.

O poder público municipal que regulamentar esses instrumentos pode cobrar uma contrapartida pela cessão de um coeficiente de aproveitamento adicional ao básico, calculado de acordo com os metros quadrados criados e o preço do solo até os limites máximos de cada área. O entendimento jurídico oficializado pelo Estatuto da Cidade e por decisões no Supremo Tribunal Federal era o de que para multiplicar o tamanho da propriedade em uma mesma superfície, é preciso pagar pelos coeficientes adicionais. Recomendou-se, portanto, aos Planos Diretores estipularem índices construtivos únicos para toda a cidade e índices diferenciados para determinadas zonas específicas, respeitando-se as condições de infraestruturas.

A arrecadação de recursos advindos da venda de direito construtivo deve ser investida no desenvolvimento urbano em áreas com menos infraestruturas, estimulando também a densificação em áreas já infraestruturalizadas. Ao redefinir usos e parâmetros construtivos para cada zona da cidade, o Plano Diretor (PD) contribui para a multiplicação do valor do solo, beneficiando proprietários privados e/ou sobrecarregando as infraestruturas urbanas e conseqüentemente encarecendo a terra urbana. Para corrigir os ônus do processo de urbanização e redistribuir socioespacialmente os bônus deste processo, os PDs contam com instrumentos que visam a reestabelecer condições de equidade entre os proprietários urbanos.

3. Dimensões empíricas: Os Planos Diretores de 1992 e de 2011 da cidade do Rio de Janeiro

Antes de analisarmos as principais diferenças entre os PDs de 1992 e de 2011, no que tange aos parâmetros urbanísticos e à aplicação dos instrumentos, iremos traçar uma breve caracterização urbanística da cidade do Rio de Janeiro no período considerado. Na década de 1990, foi estimulado um deslocamento populacional e a criação de novos centros urbanos sobretudo na Área de Planejamento (AP) 4, com a construção de empreendimentos residenciais e comerciais na Barra da Tijuca, inaugurando um novo processo de apropriação de mais-valias fundiárias.

O mapa 1 a seguir apresenta a divisão territorial da cidade em cinco APs e trinta e três Regiões Administrativas (RA), de modo a verificar do ponto de vista imobiliário quais áreas da cidade estavam mais aquecidas, levando-se em conta apenas os registros formais do mercado.

O mapa fornece indicadores georreferenciados por RA e AP, bem como a média da cidade para toda a década de 1990, indicando regiões da cidade aonde ocorreu maior número de transações imobiliárias, via transações do ITBI, em relação aos imóveis cadastrados no IPTU. Analisando o mapa, constatamos que a AP 4 foi a que recebeu maior fluxo de transações, impulsionada sobretudo pelos dados da XXIV RA, representada pelo bairro da Barra da Tijuca.



Mapa 1: Porcentagem de imóveis comercializados na cidade do Rio de Janeiro, por Região Administrativa (RA) e Área de Planejamento (AP), de 1991 a 2001. Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP) / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2001.

Do ponto de vista de implementação dos instrumentos urbanísticos, durante os anos 1990, ainda sob a modalidade de exações, a Prefeitura negociou com uma incorporadora que ficou responsável pela construção de prédios comerciais na região central, tendo como contrapartida para a construção em altura a reabilitação de imóveis históricos vizinhos. A implementação do instrumento 'Operações Interligadas' (OI), utilizado também em São Paulo, permitia a construção em densidades mais elevadas, desde que o empreendedor imobiliário construísse habitações de interesse social ou outros benefícios, tais como a preservação de imóveis históricos na região central da cidade (Smolka, 2014).

As OI foram aplicadas, sobretudo, na Barra da Tijuca, área definida para a expansão da cidade, e os benefícios sociais foram destinados a bairros periféricos pouco infraestruturalizados. Foram feitas muitas críticas ao instrumento, tais como gestão irregular, não participação do Conselho Municipal de Política Urbana, subestimação do valor dos coeficientes adicionais e desvios do objetivo original como pagamentos menores do que os incrementos de preço verificados na valorização da terra, gentrificação etc. Tudo isso contribuiu para a interrupção do instrumento antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Smolka, 2014).

O município do Rio de Janeiro é considerado um caso à parte para a não aplicação dos instrumentos urbanísticos baseados no conceito de solo criado (OODC / TDC). Preferiu-se "igualar o coeficiente básico ao limite máximo de aproveitamento" (Smolka, p. 39, 2014), abrindo-se mão de recursos necessários para financiar o desenvolvimento da cidade. O Plano Diretor de 1992 estabeleceu um CA básico de 1,0 para toda a cidade, com limites máximos diferenciados, mas não houve nenhuma regulamentação das contrapartidas construtivas adicionais.

O Plano Diretor de 2011 estabeleceu um CA básico de 3,0 e 4,0 para áreas adensadas, "com a possibilidade de autorizar índices ainda maiores sob circunstâncias especiais,

eliminando virtualmente a base para a aplicação da OODC” (Smolka, p.39, 2014). O fator que levou o poder municipal a abrir mão desses recursos urbanísticos coletivos teria sido a pressão sofrida pelos interesses de proprietários de terras e empreendedores imobiliários que atuam com muita força sobretudo em áreas de expansão, como na AP 4.

Assim, ao compararmos os Planos Diretores que antecederam o Plano de 2022 na perspectiva metodológica de análise das mudanças e transformações do direito urbanístico, notamos uma ampliação de conteúdo no Plano Diretor (PD) de 2011 em relação ao plano de 1992, especificamente no título III, que trata dos instrumentos da política urbana.

No PD de 2011, os instrumentos da política urbana são mais robustos e estão consolidados no título III e não fragmentados ao longo do conteúdo legislativo, como ocorreu no PD de 1992. O segundo aspecto que mais chamou a atenção nesta análise comparativa foi o da supressão do conteúdo do artigo 23 do PD de 1992 sobre a fixação do coeficiente de aproveitamento (CA) 1,0 do terreno para todo o município.

A fixação dos IATs não seguiu a lógica do estabelecimento de Coeficientes de Aproveitamento básico igual a um, estabelecendo limites mínimos e máximos de forma controversa entre os bairros da cidade. Isto na prática permitiu que valores do solo gerados por autorizações construtivas fossem apropriados sem equidade nos distintos bairros da cidade, inviabilizando a cobrança de contrapartidas financeiras pelo solo criado, em um momento em que a cidade se expandia de forma veloz na AP 4, Barra da Tijuca e Jacarepaguá.

A fórmula de cálculo do Solo Criado no PD de 1992, apresentada no quadro 1 abaixo, considerou o valor a ser pago pela criação de solo pelo interessado a partir da multiplicação da quantidade de metros quadrados a serem edificados, que excederem à área do terreno, pelo valor do metro quadrado do terreno no mercado imobiliário e por uma fração que considera o Índice de Aproveitamento do Terreno fixado pela legislação e um fator de correção que varia de cinco centésimos a um, conforme o período em que se outorga a concessão e o bairro onde se localiza o terreno.

Quadro 1: Fórmula de cálculo da contrapartida financeira do Solo Criado no PD, 1992. Fonte: Lei Complementar Nº 16, de 04 de junho de 1992.

$$SC = (ATE - AT) \times \left(\frac{V}{AT} \right) \times i$$

Sendo:

SC = valor a ser pago pelo solo criado;

V = valor do terreno no mercado imobiliário;

AT = área do terreno em metros quadrados não descontados os recuos obrigatórios;

ATE = área total edificada em metros quadrados;

IAT = índice de aproveitamento do terreno;

fc = fator de correção diferenciado por bairro e por ano.

Com relação ao PD de 2011, ao analisarmos o contexto da sua elaboração, é importante destacar que entre as duas décadas que separam os dois Planos Diretores que antecederam o atual, tivemos a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001. O EC trouxe à baila da política urbana uma verdadeira caixa de ferramentas urbanísticas capazes de promover os princípios da equidade urbana e da distribuição socioespacialmente justa dos benefícios e bônus do processo de produção capitalista do solo urbano.

O EC recepcionou não apenas os instrumentos decorrentes do instituto do Solo Criado, mas também os instrumentos orçamentários, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA), numa tentativa de integrar a Economia ao território municipal, prevendo o financiamento do desenvolvimento urbano no orçamento municipal.

No PD de 2011, além da altura máxima e afastamentos laterais, são estabelecidos dois instrumentos que restringem a construtibilidade na cidade de um modo geral: o Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT) e a Taxa de Ocupação (TO). Esses instrumentos seriam úteis para balizar o instituto do solo criado, uma vez que para aumentar o IAT de um terreno seria utilizada a OODC. Os terrenos passíveis de aplicação desse instrumento para ampliar o IAT vigente foram mapeados pela Prefeitura, muito embora teria sido necessária a aprovação de uma legislação específica para a implementação da OODC, o que não ocorreu.

No PD de 2011 fica estabelecido que será preciso aprovar uma Lei municipal específica que estabelecerá as condições a serem observadas para as outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso, determinando a fórmula de cálculo para cobrança, os casos possíveis de isenção do pagamento da outorga, a contrapartida do beneficiário, a variação entre o IAT em vigor no local e o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no anexo VIII.

Portanto, embora previsto em ambos os planos, os instrumentos urbanísticos decorrentes do solo criado não foram aplicados e não houve leis específicas para regulamentá-los.

3.1 Os parâmetros urbanísticos no PD de 2021

Na revisão atual do PD (PLC n. 41/2021), a aplicação da OODC consta de forma detalhada, de modo que buscaremos estabelecer uma reflexão sobre o seu potencial, analisando os artigos do PLC que tratam da matéria até alcançarmos os componentes da fórmula de cálculo.

Fica definido que o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) é igual a 1,0 (art. 91), ou seja, corresponde ao direito de construir de forma não onerosa a extensão da área física do terreno, respeitando-se os parâmetros urbanísticos, tais como: a Taxa de Ocupação - TO (relação entre a projeção da edificação e a área do terreno); a Taxa de Permeabilidade; os recuos; os afastamentos etc.

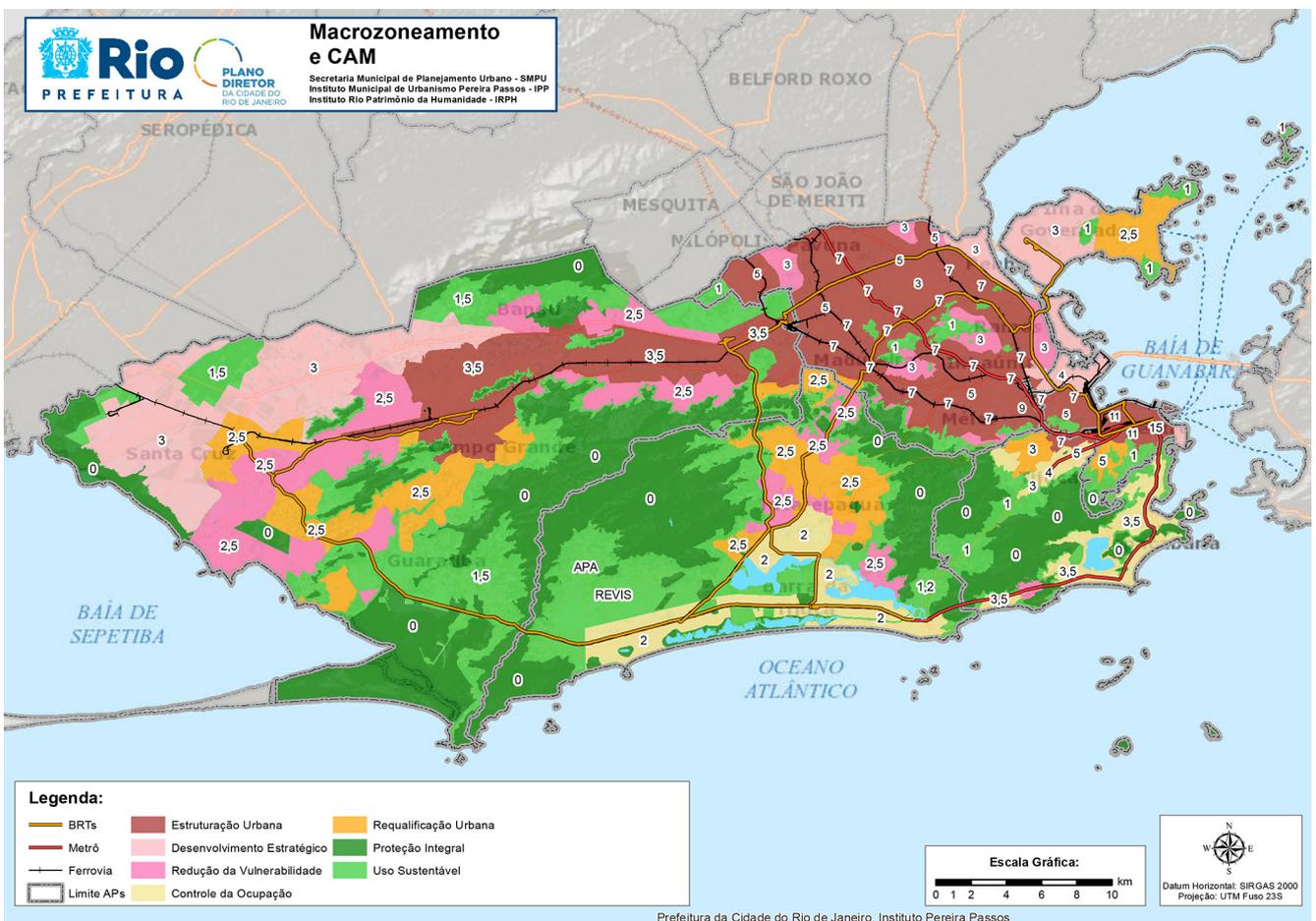
No licenciamento da obra, esses parâmetros são compatibilizados para que a soma da área dos pisos da edificação corresponda no máximo até a área física do terreno, para que o adicional seja autorizado mediante pagamento de contrapartida por parte do interessado. Assim que haja interesse em construir acima do CAB, o licenciamento municipal deve ter em mãos o cálculo da contrapartida financeira a ser paga pelo interessado.

O CA máximo (CAM), previsto no artigo 92, define o limite máximo de aproveitamento do terreno para cada zona da cidade, de acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo planejamento urbano municipal. A capacidade de infraestrutura instalada para absorver excessos de contingentes populacionais e os vetores de desenvolvimento orientados ao transporte que justificam o adensamento e a verticalização de terrenos devem anteceder a definição do CAM em cada macrozona (Anexo XVI do PLC 44/2021).

No Anexo XVIIb do PLC são apresentados o CAM por Macrozona em cada Area de Planejamento com aplicação da outorga onerosa, ver mapa 2 a seguir.

De acordo com o mapa, o CAM é maior em áreas de verticalização desejada como nas APs 1 e 3, na macrozona de Estruturação urbana, do Centro à zona norte, sendo a AP 3 área preferencial de aplicação da OODC. O maior CAM do município foi definido em 15, no centro, mas com a Lei do Reviver Centro optou-se por utilizar o instrumento das Operações Interligadas ao invés da OODC. Na AP 2, o CAM é 7 e na mesma macrozona na AP 3, ele foi definido em 9. Na AP 4 não há macrozona de Estruturação urbana e o maior CAM é 2,5 na macrozona de Requalificação urbana. Na AP 5 o CAM é 3,5 na macrozona de Estruturação urbana.

Mapa 2: Macrozoneamento e CAM. Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP), Prefeitura do Rio de Janeiro, 2021.



O CA mínimo (CA Min), previsto no artigo 93, é importante para a implementação dos instrumentos a fim de promover a função social da propriedade, ao regulamentar um uso mínimo dos terrenos pelos proprietários. A utilização de uma fração do CAB, como uma área edificável mínima obrigatória, tem um efeito fundamental sobre a renda da terra, dirimindo efeitos da especulação, dos vazios urbanos etc.

A OODC está regulamentada no art. 94, definindo que o direito de construir do proprietário equivale ao CAB. O interessado em construir a mais, no limite do CA máximo estabelecido por cada macrozona (Anexo XVI do PLC 44/2021), deverá pagar uma contrapartida financeira em dinheiro, de acordo com uma fórmula de cálculo pré-estabelecida.

No artigo 96, é definido que o empreendimento licenciado que pagar a contrapartida financeira pelo direito de construir adicional, poderá aderir a um período de transição para a definição do seu CAB, nos quatro primeiros anos após a aprovação do PD, respeitada uma diminuição progressiva do potencial construtivo não oneroso, a cada ano. Esses fatores de redução negociados ao longo do tempo, incluídos na aplicação da OODC no novo PD-RJ, visam a uma implementação gradual para um novo ambiente do planejamento urbano entre os agentes que atuam na cidade, com uma cobrança de 0,2 no primeiro ano, de 0,4 no segundo, até chegar a 1,0 no quinto ano pós aprovação do PD. Contudo, este prazo de transição poderia ser de 3 anos, tal como foi feito no município de em São Paulo, que serve de paradigma para a implementação do instrumento no Brasil.

De acordo com o Art. 99, os recursos auferidos durante o processo de licenciamento com as contrapartidas financeiras oriundas da OODC serão utilizados com a finalidade de: regularização fundiária, urbanística e edilícia; 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 ou requalificação de espaços públicos, áreas de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e agrícola; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Importante analisar que a proposta do PD lançou mão da OOAU também conta com fórmula de cálculo regulamentada para o caso das alterações de uso comercial para residencial, mas não previu sua aplicação para incorporação de áreas rurais às áreas urbanas. Com relação à TDC, não houve regulamentação da fórmula de cálculo e a aplicação do instrumento dependerá da aprovação de leis específicas sendo prevista apenas em áreas de Operações Urbanas Consorciadas e em Áreas de Especial Interesse Urbanístico.

3.1.1 A fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir

A contrapartida financeira para o direito construtivo adicional, representada pela OODC, é definida no artigo 97. Esses recursos urbanísticos devem ser pagos ao poder municipal em moeda corrente, de acordo com a fórmula de cálculo apresentada no quadro 2 a seguir.

$$\text{Contrapartida Financeira (CF)} = 0,8 \times [ATE - (S \times CAB)] \times VUP \times FIS$$

Sendo:

ATE = Área Total Edificável do Empreendimento, excluídas as áreas não computáveis.
S = Área do Terreno

CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico para o terreno

VUP = Valor Unitário Padrão, obtido a partir da multiplicação do Valor Unitário associado a sua tipologia construtiva.

FIS = Fator de Interesse Social que pode variar de zero a um, conforme o Anexo XVIII – Fator de Interesse Social e de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico.

Quadro 2: a fórmula de cálculo da OODC na proposta do novo PD do Rio de Janeiro. Fonte: Anexo XXVI do PLC n. 144 de 2021.

A adequação da fórmula de cálculo neste momento de revisão do PD-RJ é fundamental para que seja evitada qualquer forma de ambiguidade e imprecisão conceitual que dificulte a aplicação da OODC. Nosso objetivo é tecer uma análise descritiva do método e das estratégias que embasaram a formulação do cálculo da OODC, analisando cada componente.

O primeiro componente da fórmula é o fator de correção 0,8. Estabelecer este fator significa fixar em 80% o valor do metro quadrado adicional ao CAB. Costuma ser utilizado quando há uma grande oferta de terrenos em determinadas zonas da cidade e quando busca-se estimular o adensamento urbano com o maior aproveitamento do potencial construtivo dos terrenos, estimulando o empreendedor a adensar em um terreno ao invés de comprar um ao lado, por exemplo, para manter o número de unidades produzidas. O que faria mais sentido, se o instrumento estivesse sendo planejado para atuar em áreas com mais oferta de terrenos disponíveis, como nos bairros da Barra, Recreio e Vargens.

O segundo componente da fórmula consiste no termo $[ATE - (S \times CAB)]$, que embasa o cálculo da contrapartida pelo equivalente em dinheiro dos metros adicionais utilizados no empreendimento. O parâmetro de utilização do terreno ajustado ao coeficiente pretendido pelo projeto consiste na Área Total Edificável (ATE), que considera o potencial construtivo do terreno. O CAM é parametrizado ao CAB, através da ATE, considerando a projeção vertical do empreendimento em metros quadrados, excluindo do cômputo os recuos e afastamentos.

A subtração da ATE pelo produto da área do terreno (S) pelo CAB é um componente importante para determinar os casos em que a OODC não será aplicada. Fica definido que quando o produto $S \times CAB$ for superior a ATE, não incidirá cálculo da OODC. O CAB é menor do que um (1,0) no caso de preservação ambiental, cultural e histórica ou em outros casos em que a lei definir em que o CAB se iguala ao CAM. Analisando o mapa dos CAM por zoneamento, nota-se que na Área de Planejamento 4 (AP 4), que abrange os bairros da Barra da Tijuca, Recreio e Vargens, há áreas enormes com CAB menor que 1, o que na prática resultará na não aplicação do instrumento em áreas dinâmicas valorizadas.

A parametrização da fórmula de cálculo da OODC baseada no CAM considera a relação entre o CAB e o CA pretendido, sem exceder o limite máximo. No rol de instrumentos da política urbana, é possível ainda considerar os estoques construtivos máximos compatíveis com a infraestrutura instalada, por unidade territorial, como forma de autorizar projetos de empreendimentos onde o potencial construtivo será utilizado, operacionalizado por meio de leilões públicos ou por venda de certificados, como no caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e outros modelos híbridos.

No artigo 98, por exemplo, admite-se que o CAM possa ser distinto dos estabelecidos no PD, em casos que a lei criar OUC e Áreas Especiais de Interesse Urbanístico (AEIU), mantendo-se o mesmo CAB. Os critérios de cálculo das contrapartidas financeiras serão mantidos nas OUC existentes e na estabelecida pela Lei do Reviver Centro (Lei Complementar n. 229/2021). Importante mencionar que no Programa Reviver Centro, recém-lançado pela Secretaria de Planejamento Urbano, está prevista apenas a aplicação do instrumento Operações Interligadas (OI).

O terceiro componente da fórmula considera a base de cálculo: o valor unitário padrão, VUP. O cálculo incide sobre o preço do terreno e não sobre o custo de produção, já que o preço por metro quadrado construtivo permanece constante, mas o preço total da produção aumenta em função do aumento do aproveitamento do terreno. Ou seja, a correspondência do valor do terreno virtual é o terreno real, o que é amplamente defendido pela literatura especializada no tema. Em oposição, há autores tais como Jorgensen (2017) e Agostinho (2018), que consideram o Custo Unitário Básico (CUB) da construção civil para parametrizar a fórmula de cálculo, para que a cobrança considere o custo total do empreendimento, o retorno de capital e o valor residual do terreno.

No método de cálculo do “terreno virtual”, adotado em São Paulo, Curitiba, Porto Alegre etc., recomendado pelo Ministério das Cidades em 2012, o CAM é parametrizado pelo CAB, uma vez que os metros adicionais apresentam o mesmo preço do metro quadrado do terreno original. A contrapartida é definida pela relação entre o valor do metro quadrado do terreno (V_t) pelo CAB: $CP = V_t / CAB$, multiplicado pelo número de metros adicionais requisitados.

Ainda que seja necessário comparar empiricamente os dois métodos, o PD-RJ considera as variáveis mais importantes para a fórmula de cálculo, o CAB e a aferição do valor do terreno, que deveria ser o mais próximo possível do valor de mercado. Todavia, na proposta do PLC de aferição, nota-se que foram utilizados os valores venais do cálculo do IPTU, cujo cadastro de imóveis encontra-se desatualizado, sobretudo, levando-se em consideração a referência de aferição do componente VUP à Lei 691 de 1984, que aprovou o código tributário municipal.

O VUP corresponde aos parâmetros estabelecidos pela Tabela XVI-A da Lei nº 691, de 1984, para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano, IPTU, por 0,3 (três décimos), definindo a parcela referente ao valor do lote em relação ao valor de referência do metro quadrado construído do IPTU. Importante destacar que nesta tabela, as regiões fiscais do município são divididas em três grandes grupos de bairros, com capacidades fiscais e urbanísticas distintas.

Neste sentido, o § 4º do art. 97 afirma que Lei específica poderá estabelecer e atualizar os valores do VUP, indicando claramente que a contrapartida da OODC está atrelada a parâmetros desatualizados. O PD poderia já resolver essa defasagem de valor, com a inclusão de um multiplicador que busque atualizar a valorização dos terrenos por macrozonas, enquanto seja planejada a ideia de uma planta de valores específicas para a OODC.

O quarto e último componente da fórmula de cálculo é o Fator de Interesse Social e de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (FIS), que está representado no Quadro no Anexo XVIII do PLC. Em regra, recomenda-se o uso de fatores apenas em casos especiais ou como regras de transição temporária, já que não há garantia de que a produção e o consumo de bens com esses usos sejam de fato estimulados.

Quando o FIS é igual a 0, há uma isenção total na cobrança, quando é menor do que 1, há um desconto na cobrança e quando é igual a 1, o valor da cobrança é integral. Na prática, esse fator estimula a venda de terrenos pelos proprietários aos empreendedores de projetos com os seguintes usos: Habitacional, Institucional, Entidades Mantenedoras sem fins lucrativos, Hospitais e Universidades, Escolas e Equipamentos culturais e afins.

Vale ressaltar que deveriam ser evitados acréscimos de fatores de interesse social, de planejamento urbano etc. que alteram para mais ou para menos o valor captado por potencial adicional. Se o objetivo do FIS é estimular a construção de escolas, universidades hospitais públicos e habitações de interesse social, isentando parcialmente ou totalmente esses empreendimentos é preciso ter em mente que a OODC não encarece o preço final das unidades imobiliárias. A isenção da contrapartida da OODC não significa um barateamento no custo total dos imóveis produzidos e diminui a capacidade do instrumento de regular o preço do solo, transferindo ao proprietário o valor do maior aproveitamento urbanístico do terreno.

A isenção total ou parcial da OODC apenas incentivaria o proprietário a dar preferência na venda do lote ao empreendedor que produzir bens com usos isentáveis. Neste caso, empreendedores e proprietários poderiam repartir o ganho decorrente da isenção, mas que não é repassado ao consumidor final, enfraquecendo a capacidade do instrumento de reduzir as expectativas de ganhos decorrentes de autorizações construtivas.

Considerações Finais

O tema desta pesquisa sobre acréscimos de valor do solo em decorrência das alterações da normativa urbanística tem forte apelo contemporâneo com capacidade de mergulhar teoricamente em uma reflexão oriunda do pensamento econômico clássico dos séculos XVIII e XIX. O estudo dos instrumentos na proposta do novo plano diretor do Rio de Janeiro, com ênfase sobretudo nos componentes da fórmula de cálculo da OODC, permitiu agregar conhecimento às análises do planejamento urbano brasileiro.

Podemos então tecer algumas breves considerações analíticas sobre os resultados obtidos a partir do método empregado. As dimensões teóricas articuladas às dimensões empíricas dos impactos do marco institucional da política urbana no Brasil permitem estabelecer uma sólida conceituação sobre o problema da renda fundiária e das mais-valias urbanas.

Do ponto de vista teórico e conceitual, estamos tentando recuperar a renda diferencial do tipo II do solo urbano que é gerada pelas autorizações construtivas, multiplicando o

valor dos terrenos pelos números de pavimentos construídos. Os atributos locais que determinados terrenos possuem justificam um aumento de capital empregado na produção do espaço urbano para a construção em altura, mas esses valores devem ser reutilizados em outras zonas urbanas de modo que os terrenos tenham rendas diferenciais mais homogêneas.

Essa articulação teórico-conceitual à dimensão empírica da construção da política urbana revela que o instrumento a ser acionado neste caso no ordenamento jurídico brasileiro é a OODC. Assim, o PLC que revisou o PD-RJ regulamentou todas as etapas necessárias para a implementação da OODC, permitindo sua aplicação logo após a sua aprovação.

Como o objetivo principal da OODC é primeiro reduzir expectativas do mercado de solo para depois obter recursos para o financiamento urbano, esperar-se-ia, então, uma redução das desigualdades socioespaciais que tanto aflige os moradores da cidade. O próximo desafio seria o de simular o quanto é possível recolher de recursos com a cobrança da contrapartida financeira oriunda da OODC, utilizando a fórmula de cálculo e os parâmetros para cada Área de Planejamento (AP), por exemplo, na AP 2, em Botafogo, na AP 3, na Tijuca e na AP 4, na Barra da Tijuca.

Portanto, com a cobrança dos potenciais construtivos, mesmo que a sua aplicação não tenha sido estendida a todas as zonas das cidades, espera-se que haja ao longo do tempo a criação de uma cultura institucional para a recuperação de mais-valias fundiárias na cidade, integrando a OODC aos demais instrumentos do sistema de valorização do solo. Espera-se que haja, ao longo do tempo, com a implementação do instrumento, uma neutralização dos efeitos da valorização diferenciada, em decorrência dos distintos coeficientes de aproveitamento dos terrenos nas zonas urbanas, bem como uma maior homogeneização do preço da terra urbana através do investimento em infraestrutura e de uma maior cobertura de serviços urbanos em áreas desassistidas.

Isso constituiria um passo importante para diminuir o gigantesco déficit habitacional e aumentar o acesso ao solo urbano infraestruturado, o que representaria um bem comum para a classe trabalhadora carioca. O CAB unitário e universal se tornaria uma demanda real dos movimentos sociais de moradia porque permite que sejam recuperados recursos urbanísticos estratégicos para investir na urbanização social do território e na criação de moradia popular.

A Prefeitura defende que os recursos da OODC não sejam vinculados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, por dificultarem a gestão fiscal. Todavia, tais recursos deveriam ser depositados neste Fundo, cuja gestão deveria ser acompanhada por um Conselho Municipal específico, objetivando-se um controle social, bem como transparência e acesso às informações.

Além disso, vale ressaltar que a proposta de relançar as Operações Interligadas através do Programa Reviver Centro consiste em um equívoco sobretudo em uma zona da cidade com maior capacidade de verticalização, o centro, casando investimentos comandados pelo mercado em outra zona extraordinariamente valorizada, a zona sul. Ressuscitar as OI quase 30 anos depois de ser utilizado na cidade com o PD de 1992 soa ainda mais estranho quando se atem ao fato de que o instrumento foi considerado inconstitucional no Estado de São Paulo.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana: do caos a teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.
- AGOSTINHO, A. J. C. Estudo de viabilidade técnica para uso da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso no município de Ouro Preto -MG. Ouro Preto: ENAP, Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização, 2018.
- ALMEIDA, Renan Pereira e MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 2 (147), pp. 417-436, abril-junho/2017
- AZEVEDO NETTO, D. et al. O solo criado. C. J. Arquitetura, *Revista de Arquitetura, planejamento e construção*, FC Editora, São Paulo, n. 19, pp 9 – 11, 1977.
- ALONSO, W. *Location and Land Use*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1964.
- BENTHAM, Jeremy. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979 (1789).
- BURGESS. E.W. "The growth of the city: an introduction to a research project" in: Park, Burgess, MacKenzie, 1925.
- CHRISTALLER, W. *Central Places in Southern Germany*, Prentice-Hall, 1966 (1933).
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CEPAM. "Carta de Embu". Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado, Embu, SP, dezembro de 1976.
- FURTADO, Fernanda. *Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana*. In: COSTA, M. L.; SILVA, M. L. P. Produção e Gestão do Espaço – 10 anos de PPGAU/UFF. Niterói: FAPERJ: Casa 8, pp. 409-426, 2014.
- FURTADO, F., BIASOTTO, R. e MALERONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: caderno técnico de regulamentação e implementação*. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. V. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- FURTADO, Fernanda ; REZENDE, V. L. F. M. ; JORGENSEN, P. ; OLIVEIRA, M. T. C. ; BACELLAR, I. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*. vol.03, nº 02. p. 156- 205, Rio de Janeiro, 2011.
- GRAU, Eros Roberto. Aspectos jurídicos da noção de solo criado. In: *Revista dos Tribunais*. N.º 504, São Paulo, 1977.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*, nº 6, jun./set., 1982, p. 6-35.
- _____. A destruição criativa da terra. In: *O Enigma do Capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOYT, Homer. *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*. U. S. Federal Housing Administration, Washington, D. C., 1939.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP) / PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Mercado Imobiliário no Rio de Janeiro: uso dos cadastros técnicos municipais para acompanhar as mudanças na cidade. *Coleção Estudos Cariocas*. Armazém de dados. Nº 20011001, outubro de 2001.

- JARAMILLO, Samuel González. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.
- JORGENSEN Jr, Pedro. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: por um novo marco metodológico*. 2017. Disponível em: <http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2017/05/outorga-onerosa-do-direito-deconstruir_10.html>.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.
- LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- _____. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006
- LIPIETZ, A. *Le tribut foncier urbain*. Paris : Maspero, 1973.
- LOJKINE, Jean. Existe um renda fundiária urbana? In: FORTI, Reginaldo (Org.). *Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 81-91 [1970].
- MARX, Karl. *O Capital*. Os Economistas. Coleção Os Pensadores. Editora Nova Cultural Ltda, São Paulo, 1996. (1867)
- _____. A Renda da Terra. In: *O Capital: crítica da economia política*. Volume IV a VI. São Paulo: DIFEL, 1987 (1894).
- MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 2 volumes, 1996 (1848).
- PRETECEILLE, Edmond. «La Planification Urbaine. Les Contradictions de l'Urbanisation Capitaliste», en *Economie et Politique*, núm. 236, Marzo, 1974, p. 94-114.
- RABELLO, Sonia. *La Regulación del Territorio y la Propiedad Inmobiliaria Urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño*. In: AZUELA, Antonio (org.). *La Ciudad y sus reglas*. Mexico. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016, p. 259-285.
- REZENDE, Vera. *Planejamento e Política Fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1995.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto. O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana. *Revista de Administração Municipal*, vol.39, nº203, p.36-47, abr/jun 1992. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.
- RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. Os Economistas. Coleção Os Pensadores. Editora Nova Cultural Ltda, São Paulo, 1996 (1817).
- RICHARDSON, H.W. *Economia Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 1978.
- RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar Nº 44, de 20 de setembro de 2021 – Institui a Revisão de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Município do Rio de Janeiro.
- _____. Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.
- _____. Lei Complementar Nº 16, de 04 de junho de 1992 – Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.
- SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método. *Antipode*, nº 1, vol. 9, jan./fev. de 1977.
- _____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana*. Rio de Janeiro. Editora Francisco Alves, 1979.

SANTORO, Paula (Org.). Gestão social da valorização da terra. São Paulo: *Instituto Pólis*, 2005. Caderno Pólis, 9.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. Editora Brasiliense, 1973.

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

SMITH, Adam. *A riqueza das nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas*. Os Economistas. Coleção Os Pensadores. Editora Nova Cultural Ltda, São Paulo, 1996 (1776).

SMOLKA, Martim. Recuperação de mais valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. *Informe sobre políticas fundiárias*. Instituto Lincoln de Políticas do Solo. Cambridge, 2014.

_____. Financiamento de infraestrutura a partir da captura de mais valias: instrumentos tributários e não tributários. Lincoln Institute of Land Policy. Instrumentos de base fundiária para o financiamento urbano: precedentes e perspectivas. *IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2017.

TOPALOV, Christian. *Capital et propriété foncière*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

_____. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, Reginaldo (Org.). *Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 53-80.

_____. Elementos para una teoría de las rentas del suelo urbano. In: *La urbanización capitalista*. México: Edicol, 1981, p. 135.

VON THÜNEN, Johann Heinrich. *The isolated state*. Oxford: Pergamon Press, 1966 (1826).

WINGO, L. An economic model of the utilization of urban land for residential purposes. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 7, 1961.

Recebido [Mai. 10, 2023]

Aprovado [Set. 28, 2023]