

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Urbanismo
Subsecretaria de Urbanismo
Coordenadoria de Planejamento e Projetos
Gerência de Macroplanejamento

Nota Técnica Nº 21/2020

Reajuste de Terras

Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)
Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano
Diretor (CTPD)

**Coordenadoria de Planejamento e Projetos/
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM**

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Marcelo Crivella

PREFEITO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)

Mônica Bahia Schlee

Gerente

Equipe técnica

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

Revisão dos textos

Maria Carolina Soares

Reajuste de Terras

a. O que é e para que serve

O Reajuste de Terras, ou Land Readjustment, de acordo com Eduardo Nobre (2016), é o instrumento urbanístico no qual o empreendedor público ou privado organiza os proprietários de uma porção de terra em uma cooperativa, os quais o autorizam a realizar o investimento e as melhorias na propriedade. Após a execução dos melhoramentos na infraestrutura, parcelamento, construções e benfeitorias, o empreendedor retorna parte do empreendimento para os proprietários originais. O empreendedor retém uma parte do investimento como compensação pela implantação dos serviços e obras e os incrementos de valor da terra são compartilhados entre os participantes, de acordo com critérios previamente estabelecidos. Este instrumento possibilita a obtenção de terras para promoção de melhorias em infraestrutura e serviços urbanos, com redução dos gastos públicos e maior direcionamento da urbanização, uma melhor configuração da área a ser desenvolvida, que, de preferência, deve ser localizada em torno de estações ou terminais de transporte de alta e média capacidade, de forma a garantir uma distribuição justa dos ônus e benefícios do desenvolvimento com tratamento equânime dos proprietários.

b. Definição de acordo com o Estatuto da Cidade (EC, Lei Federal nº 10257/2001) e Plano Diretor (LC 111/2011)

Não há regulamentação.

c. Necessita regulamentação adicional?

Instrumento ainda não regulamentado no Brasil.

d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro

Não há regulamentação.

e. Casos de implementação em outras cidades

Tóquio (Japão)

Eduardo Nobre (2016) e Martim Smolka (2014) apontam que este instrumento foi muito utilizado no Japão, sobretudo em Tóquio e arredores, após a segunda Guerra Mundial. Segundo Nobre (2016), as ferrovias constituem o sistema principal da rede de transportes coletivo no Japão e a metrópole de Tóquio é praticamente toda acessível por esse modal. Emprego, lazer, compras e serviços públicos concentram-se no entorno das estações ferroviárias, fazendo com que o uso do automóvel seja quase desnecessário em várias partes da cidade. Visto que boa parte da rede de transporte, inclusive o ferroviário, é privatizada, as empresas gerenciadoras do sistema utilizam este instrumento para criar bairros de alta densidade, junto às novas estações implantadas ou às de pouco movimento, promovendo o uso misto e espaços livres amigáveis aos pedestres no entorno das estações ferroviárias e aumentando, desta forma, o número de viagens e também sua margem de lucro. Do ponto de vista da gestão urbana, é uma forma de orientar e conduzir a expansão urbana. Segundo Calimente (2012), esse tipo de empreendimento de comunidades integradas pela ferrovia (rail integrated community – RIC) apresenta semelhanças com o conceito norte-americano de desenvolvimento orientado pelo transporte (transit-oriented development – TOD).

A política governamental calcada em parcerias com empresas ferroviárias propiciou a implantação de comunidades bem servidas de infraestrutura e amenidades em torno das estações, fazendo com que a cidade atingisse altos níveis de utilização do sistema, respondendo por 25,5%

das viagens metropolitanas, enquanto o automóvel responde por 33,2% das viagens metropolitanas (Calimonte, 2012). Por sua vez, os modos de transporte não motorizados respondem por 36,8%, sendo 14,5% para as bicicletas e 22,3% para deslocamentos a pé.

Boa parte da implantação das ferrovias privadas foi executada por meio de financiamentos atrelados à implantação de empreendimentos associativos, nos quais um órgão público ou um ente privado vinculado a um órgão público arrecada os terrenos de proprietários privados e em retorno, oferecem melhorias urbanísticas que acabam por valorizar a propriedade dos envolvidos na transação (Zhao, Das e Larson, 2012, apud Nobre, 2016).

Para isso, utiliza-se o Reajuste de terras, tal como foi realizado pela Tokyu Corporation (Tokyo Kyuko Dentetsu Kabushiki-Gaisha), uma empresa ferroviária privada que atua também como promotora imobiliária, a qual implantou o Tama Denen Toshi, uma comunidade planejada servida por uma linha ferroviária. A empresa, com suas afiliadas, promoveu o desenvolvimento imobiliário da região, vendendo as terras, construindo moradias, e atraindo centros comerciais e escolas por meio deste instrumento. De acordo com Nobre (2016), o projeto é considerado como uma das mais bem-sucedidas iniciativas de desenvolvimento imobiliário realizadas por uma empresa japonesa privada, e não exigiu subsídio direto do governo. De 1960 a 1984, a Tokyu Corporation promoveu o desenvolvimento urbano ao longo de uma linha ferroviária de 22 km para transformar uma vasta região montanhosa de 5 mil hectares numa comunidade planejada de 500 mil habitantes, chamada Tama Denen Toshi (Cidade Jardim Tama), ao longo de uma faixa de 15 km a 35 km a sudoeste de Tóquio. Com o Reajuste de Terras, foram formadas 53 cooperativas, o que permitiu a urbanização de mais de 4.900 ha de terra. A maioria dos proprietários originais era de agricultores.

São Paulo (SP)

Em São Paulo, já existem algumas experiências com empreendimentos associados. A primeira delas foi o shopping Metrô Tatuapé, um grande empreendimento imobiliário associado ao sistema metroferroviário, inaugurado em 1997 (Nigriello e Ferreira, 2004). Localizado no lado sul da estação Tatuapé, intermodal de metrô, trem e ônibus, o centro comercial tem 40 mil metros quadrados de área bruta locável, oito salas de cinema, uma sala de espetáculos e estacionamento com vaga para 2 mil veículos. Com uma frequência de cerca de 80 mil pessoas por dia, anteriormente à pandemia Covid-19, foi responsável por um acréscimo de 14% na demanda diária da estação, após sua construção. De acordo com Nigriello e Ferreira (2004), a receita obtida pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) com o empreendimento era de aproximadamente US\$ 1,5 milhão por ano em 2004. Em 2001 foi inaugurado o shopping Metrô Santa Cruz, com 110 lojas, 14 salas de cinema e 650 vagas de estacionamento, com sucesso equivalente ao de Tatuapé. Em 2007 foi aberto o shopping Itaquera, junto à estação e ao Poupatempo de mesmo nome, com duzentas lojas, oito salas de cinema e 2,3 mil vagas de estacionamento.

Nigriello e Ferreira (2004) afirmam que, desde então, vários empreendimentos planejados têm incluído, além dos espaços comerciais, mas também universidades, locais de convivência e atividades institucionais, de assistência à saúde etc.

Em 2013, o Metrô obteve uma receita de R\$ 43,09 milhões advinda dos centros comerciais Metrô Tatuapé, Boulevard Tatuapé, Santa Cruz, Itaquera e Tucuruvi, oferecendo 2.500 empregos diretos e indiretos, e representando 2,2% do total das receitas, além de aumentar o fluxo de usuários, principalmente nos finais de semana, refletindo-se também no acréscimo de demanda (Metrô, 2014). Diferentemente da experiência de Tóquio, os empreendimentos associados em São Paulo são grandes polos de concentração de pessoas e empregos, baseados primordialmente na

estratégia do grande centro comercial em detrimento dos empreendimentos habitacionais. Dessa forma, os princípios do Desenvolvimento Urbano Orientado pelo Transporte (DOTS), que preconizam a diversidade de usos, com a inclusão de habitação e a previsão de adensamento residencial ao longo dos eixos de transporte de alta e média capacidade não têm sido atendidos.

Colômbia

O Art. 73 da Lei 388/1997, da Colômbia, introduz a noção de que as ações públicas que beneficiam o uso do solo urbano, incluindo seu espaço aéreo, conferem ao público o direito de participar dos incrementos de valor da terra resultantes (plusvalías ou mais-valias fundiárias). O Art. 74 desta lei especifica três fontes desses benefícios: a conversão de solo rural em usos urbanos; o estabelecimento ou alterações de zoneamento de usos urbanos; e a autorização de um maior aproveitamento do solo, elevando sua densidade construtiva. O Art. 79 determina que os legislativos municipais ou distritais estabeleçam as taxas de participação nas plusvalías, variando entre 30% e 50% do acréscimo de valor. A lei inclui outros dispositivos relacionados à recuperação de mais-valias fundiárias, tais como permitir o leilão público de terras sem uso, para que sejam usadas para habitação de interesse social, após a devida notificação aos seus proprietários; o direito de preferência na compra de terras pelo poder público (preempção); a aquisição pública de terras a preços estabelecidos anteriormente ao anúncio de projetos urbanos; e a possibilidade de aplicar reajustes de terras em planos parciais de desenvolvimento.

O exemplo do Plan Parcial Pajarito, na zona de expansão de Medellín: compreende a incorporação de 38 parcelas de terra de 36 proprietários, em uma área de 230 hectares. Cerca de 87% das parcelas são de propriedade privada e 18% delas já foram urbanizadas. Do total da área, 43% não serão ocupadas, por suas condições ambientais ou geológicas, enquanto somente 28% do solo são aptos para serem ocupados com

edificações. Assim, somente 63 hectares (27,3%) dos 230 hectares originais restaram para uso residencial e outros novos usos, depois de feito o balanço final das outras áreas pré-designadas. O projeto foi concebido para proporcionar habitação de interesse social em alta densidade, em prédios de oito pavimentos que contêm entre 100 e 238 unidades habitacionais. Os custos de infraestrutura urbana e serviços somaram US\$45 milhões. O município adquiriu 80% das terras por meio de vendas voluntárias a preços que não incorporavam as expectativas de valor futuro da terra, e a construção da infraestrutura foi garantida pelo município, de modo que os aproveitamentos ou as vendas dos produtos imobiliários fossem menores que os patamares estabelecidos pelo Plan Parcial. É importante mencionar que as habitações construídas são subsidiadas (Rojas Eberhard e Rave 2013)

Buenos Aires, Argentina

De acordo com Smolka (2016), a Lei de Acesso Justo ao Habitat, aprovada ao final de 2012 na Província de Buenos Aires, determinou a contribuição de pelo menos 10% do incremento de valor da terra gerado por grandes empreendimentos urbanos que ocupem mais de 5.000 m²; um aumento de 50% do imposto predial para terrenos baldios; uma contribuição especial sobre lotes que se beneficiam de alterações no zoneamento e oportunidades para a aplicação do reajuste de terras públicas para programas de habitação social.

f. Sugestões e recomendações

Etapas e procedimentos para sua aplicação:

- Iniciativa (através do proprietário, associação de moradores ou entidade pública);
- Avaliação do valor da terra antes do projeto;
- Aprovação da estrutura urbana proposta e regulamentação;
- Elaboração de projeto de loteamento e definição de percentual de contribuição de cada um dos membros da cooperativa;

- Transferência do contingente populacional para edifícios/abrigo de locação temporária durante o período de execução das obras;
- Definição do reloteio, segundo os percentuais do valor total concernentes a cada cooperativado;
- Registro dos novos lotes;
- Venda de terra de reserva, se for o caso.

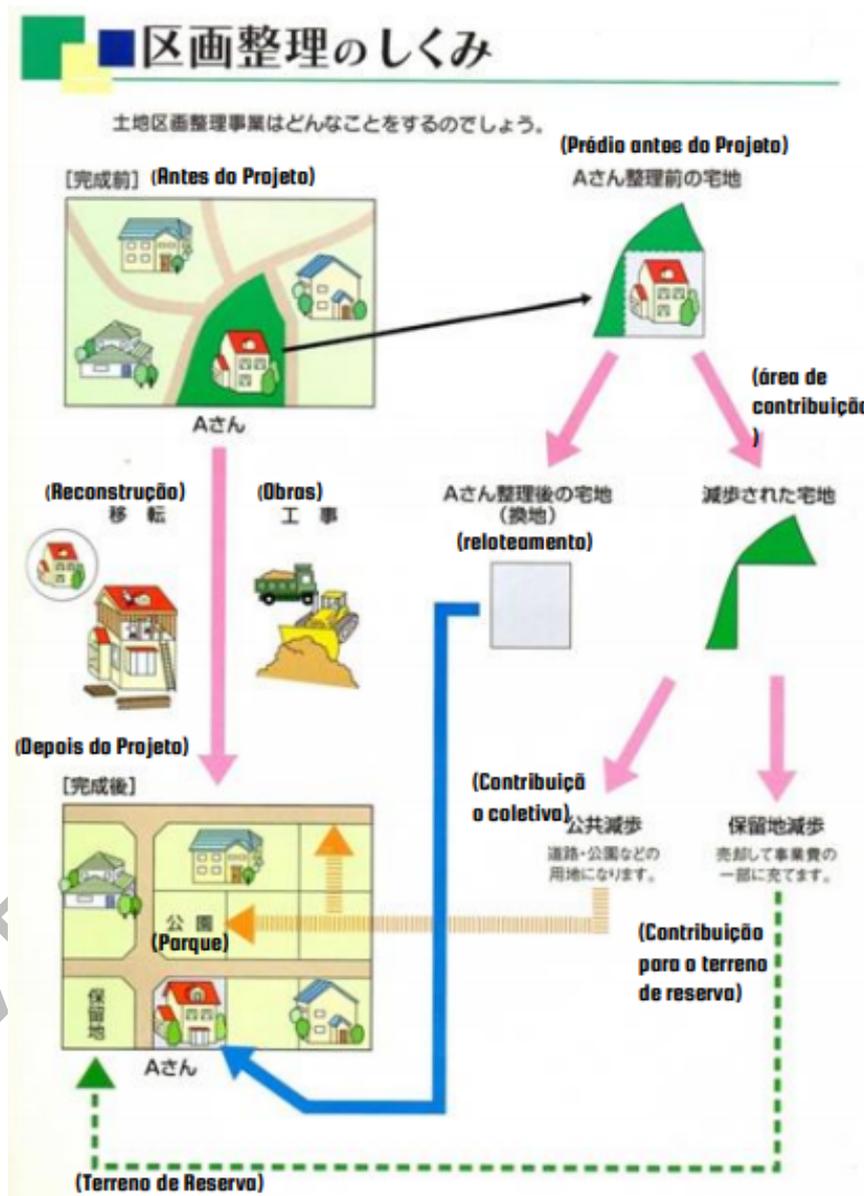


Figura 1: Etapas e procedimentos para sua aplicação.

Fonte: Loureiro, Queiroz, Martins, Barroso (2019).

De acordo com Smolka (2014), os casos em que as parcelas de uma área objeto de projeto urbano pertençam a muitos indivíduos exigem o estabelecimento de uma entidade pública, semipública ou privada, sob a forma de um fundo fiduciário, para desenvolver o empreendimento.

Segundo o autor (2014), a lógica da recuperação da valorização da terra o instrumento Reajuste das Terras se baseia nas contribuições em espécie (geralmente sob a forma de terras) feitas por todos os proprietários da área a uma entidade que, por sua vez, usa (vende) essas terras para autofinanciar o investimento em infraestrutura urbana e serviços que, a partir de então, resultam no aumento de valor de todas as propriedades na área, beneficiando a todos os envolvidos.

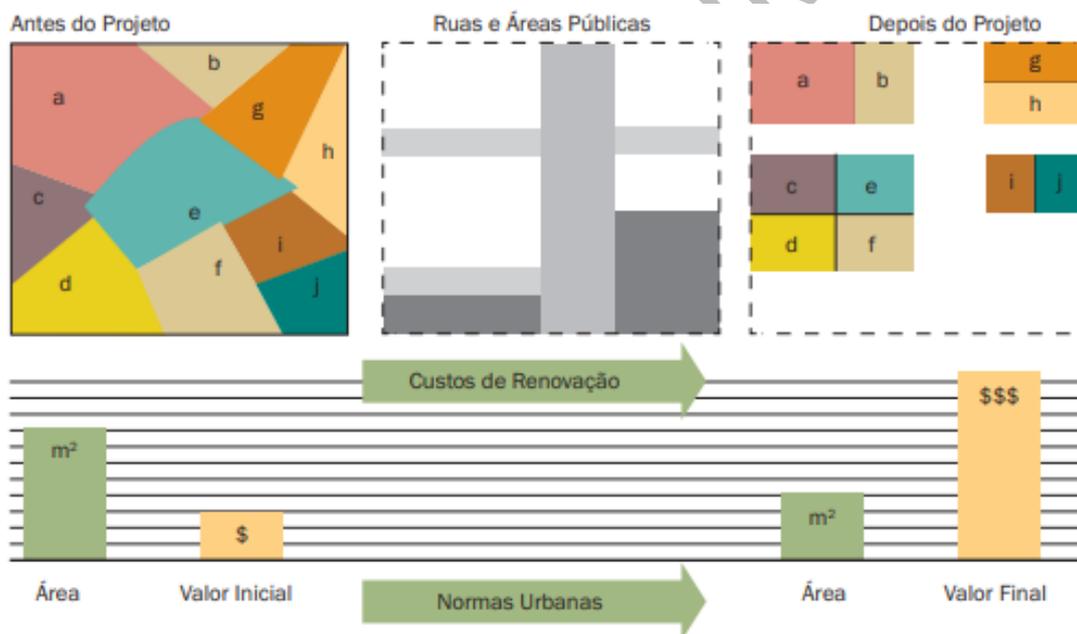


Figura 2: Apresentação Esquemática de Reajuste de Terras.

Fonte: Rojas Eberhard (2011).

Embora os lotes de cada proprietário sejam reajustados a tamanhos e formatos diferentes dos originais, o valor final de cada lote se torna mais alto devido aos investimentos. Ou seja, os participantes esperam que a valorização resultante da urbanização compense o tamanho menor de cada lote reajustado e aceitam correr o risco.

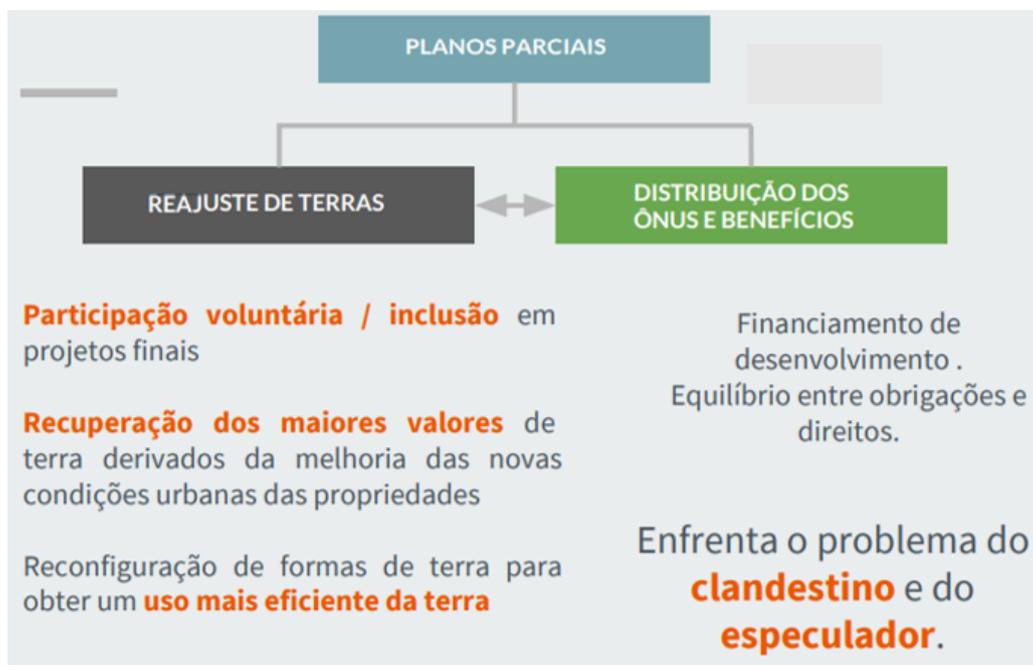


Figura 3: Quadro esquemático.

Fonte: Loureiro, Queiroz, Martins, Barroso (2019).

Segundo Smolka (2014), os projetos de Reajustes de Terras não têm sido fáceis de implementar. Isto aparentemente se deve à pressão imposta, por um lado, pela necessidade de haver subsídios para cobrir os preços da habitação de baixa renda e, por outro lado, pela relutância de proprietários de terras em participar de projetos desenhados para encaminhar políticas sociais para esta camada da população.

Seleção do Instrumento Adequado de Recuperação de Mais-Valias						
Instrumento	Incidência	Contexto	Processo de recuperação de mais-valias	Vantagens	Cuidados	Pré-condições
Reajuste de terras	NMV	Urbanização de área nova ou reconfiguração de lotes existentes	Venda de participações nos terrenos reconfigurados	Financiamento de nova infraestrutura urbana	Obstrução por parte de proprietários de terrenos	Poder para negociar com os participantes afetados

Figura 4: Seleção do Instrumento adequado para Recuperação de Mais Valia

Fonte: Smolka (2014).

Recomendações para a aplicação deste instrumento no Rio de Janeiro envolvem a necessidade de um processo de articulação e parceria com a SuperVia, concessionária responsável pela operação do serviço de trens urbanos na Região Metropolitana, cuja rede atravessa os municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis, Mesquita, Queimados, São João de Meriti, Belford Roxo, Japeri, Magé, Paracambi e Guapimirim, e o estabelecimento de regras claras e previamente definidas, entre as quais, a conjugação deste instrumento com o instrumento de cota de solidariedade. Desta forma, este instrumento estará contribuindo não apenas para orientar de forma planejada e ordenada a expansão urbana do Rio de Janeiro, bem como exercendo um papel relevante no cumprimento da função da cidade e da propriedade urbana. Em matéria de ordenação territorial, onde há grandes conflitos de interesses entre a ordenação territorial e propriedade a serem superados, é fundamental consensualizar que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais, por mais vantajosos que estes sejam.

Referências Bibliográficas

LOUREIRO, Eugênia; QUEIROZ, Julia F.; MARTINS, Marcio; BARROSO, Mariana. Instrumentos de gestão da valorização do solo urbano. A experiência Brasil-Colômbia. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro Secretaria Municipal de Urbanismo. Trabalho desenvolvido no Curso de Desarrollo Profesional sobre Instrumentos de Gestión de la Valorización del Suelo Urbano, promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy em Medellín, Colômbia, em janeiro de 2019. Rio de Janeiro, Fevereiro/2019. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4231602/LincolnRioApresentacaoCO MPUR20190226.pdf>. Acesso em 20/10/2020.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. Recuperação da Valorização Imobiliária para Financiamento da Transformação Urbana Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9194/1/Recupera%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 20/10/2020.

RAVE, Beatriz Elena. ROJAS, Maria Cristina. Reajuste de Tierras en Medellín, Colombia. Seminário Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. V Conferência Nacional das Cidades, Brasília, DF. 2013. Disponível em:
<https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/working-papers/reajuste-tierras-en-medellin-colombia> - Acesso em 21/10/2020.

ROJAS EBERHARD, María Cristina. 2011. Trabalho apresentado no Curso de Desarrollo Profesional: Financiación de las ciudades mediante la regulación y tributación del suelo. Clase: Reajuste de tierras y reparto equitativo de cargas y beneficios. Banco del Estado de Ecuador e Lincoln Institute of Land Policy. Quito, Ecuador, realizado de 24 a 28 de outubro de 2011.

ROJAS EBERHARD, María Cristina, y Beatriz Elena Rave. 2013. Reajuste de tierras en Medellín, Colombia. Trabalho apresentado no Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, e Ministerio de las Ciudades de Brasil, realizado de 6 a 10 de maio de 2013.

SMOLKA, Martim O. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina. Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, EUA, 2014. Disponível em:
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf - Acesso em 21/10/2020.

ZHAO, Z. J.; DAS, K. V.; LARSON, K. Joint development as a value capture strategy for public transit finance. The Journal of Transport and Land Use, v. 5, n. 1, p. 5-17, 2012. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/241766961_Joint_Development_as_a_Value_Capture_Strategy_in_Transportation_Finance - Acesso em 22/10/2020.

VER