

CONCESIONES ONEROSAS DEL DERECHO DE CONSTRUIR Y DE MODIFICACIÓN DE USO DEL SUELO URBANO – sus (no) usos en Brasília, Distrito Federal, Brasil^{*}

Nathan Belcavello de Oliveira^{**}
Denise Paiva Agostinho^{***}

Resumen

Las concesiones onerosas del derecho de construir y de modificación de uso del suelo urbano son instrumentos de la Política Urbana disponibles en la Ley Federal nº. 10.257, de 10 de julio de 2001, llamada *Estatuto da Cidade*, que objetivan la compensación colectiva por un beneficio cedido individualmente por medio del cambio de los parámetros urbanísticos de un área. Su aplicación está ligada a la distinción establecida entre el derecho a propiedad y de construir, por medio del cumplimiento del principio de la función social de la propiedad urbana. La ponencia explanará sobre los instrumentos, sus existencias y objetivos en las legislaciones municipales y buscará analizar sus (no) usos en Brasília, Distrito Federal.

Resumo

As outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano são instrumentos da Política Urbana disponível na Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada Estatuto da Cidade, que objetivam a compensação coletiva pelo benefício cedido individualmente por meio da mudança dos parâmetros urbanísticos de uma área. Sua aplicação está ligada à distinção estabelecida entre o direito à propriedade e de construir, por meio do cumprimento do princípio da função social da propriedade urbana. O trabalho explanará sobre os instrumentos, suas existências e objetivos nas legislações municipais e procurará analisar seus (não) usos em Brasília, Distrito Federal.

Abstract

The concessions with costs of right to build and the alteration in use established are instruments at Urban Policy availables in Federal Law no. 10.257, of July 10, 2001, called the City Statute, which aim to compensate the collective for benefit given individually for the changing the parameters of an urban area. Your application is linked to the distinction between the right to property and to build, through the observance of the principle of the social function of urban property. The paper explains about the instruments, their existence and objectives in to municipal laws and seeks to examine their use (or none) in Brasilia, Distrito Federal.

^{*} La ponencia es una adaptación de trabajo presentado en seminario de disciplina de Análisis Espacial Intra-Urbana, ministrada por el profesor Doutor Neio de Oliveira Campos, en el Programa de Pós-Graduação em Geografia del Departamento de Geografia de la Universidade de Brasília.

^{**} Geógrafo del Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Departamento de Planejamento Urbano. Profesor de Geografia de la Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Alumno de maestría del Programa de Pós-Graduação em Geografia del Departamento de Geografia de la Universidade de Brasília. Miembro activo del Centro de Estudios Alexander von Humboldt. Correo electrónico: nathan.oliveira@cidades.gov.br

^{***} Bióloga, alumna de maestría del Centro de Desenvolvimento Sustentável de la Universidade de Brasília. Correo electrónico: denisepaiva@yahoo.com

Introducción

La segregación socioespacial es marca emblemática del crecimiento económico de países latinoamericanos. No obstante, Brasil pasó por un largo periodo de estagnación y recesión económica, lo que estancó las inversiones públicas y privadas, más allá de impedir el planeamiento a mediano y largo plazos. Tal dinámica económica repercutió sobre las ciudades brasileñas, conciliada con el acelerado proceso de urbanización y las históricas asimetrías de acceso a los bienes y servicios, a la urbanidad y a la ciudadanía.

Pero, por medio de la lucha por la Reforma Urbana en el país, embrionario en las “reformas de bases” de João Goulart y duramente reprimido por el régimen militar que se siguió, como informa Bassul (2005), avances en los marcos jurídicos del país buscaron enfrentar esta problemática. El propio proceso constituyente que dio como resultado en la Constitución Federal de 1988 muestra como el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana se articuló para que la cuestión urbana y el derecho a la ciudad fuesen tratados. Los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal tratan de un capítulo específico sobre la Política Urbana, atribuyendo la competencia del tema a los Municipios y al Distrito Federal, mientras antes federativos. Estos dos artículos constitucionales son oriundos de una enmienda de iniciativa popular, que contenían mucho de los elementos que posteriormente figuraron en la ley que reglamentan el capítulo de la Política Urbana, otra lucha de doce años de tramitación en el Congreso Nacional. Tal proceso culminó en la aprobación de la Ley Federal nº. 10.257, de 10 de julio de 2001, denominada *Estatuto da Cidade*. Trae un conjunto de directrices y instrumentos para que los Municipios ordenen el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, por medio del planeamiento de los territorios municipales y de la gestión democrática, que es la efectiva y continuada participación de la sociedad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planos, programas y proyectos de desarrollo urbano.

La cuestión de la segregación socioespacial en el medio urbano puede ser analizada como un fenómeno acumulativo. Áreas más ambicionadas desde el punto de vista de la localización, infraestructura, calidad urbanística tienden a recibir mayores inversiones públicas y privadas, lo que acaba por valorar diferencialmente el precio de la tierra y a “aumentar aún más la distinción entre las partes ricas y las pobres” (BRASIL, 2005, p. 62 – traducción libre). De un lado el exceso de inversión pública puede llevar a sobrecarga en las infraestructuras instaladas y, por otro, el exceso de inversiones privadas puede incentivar la retención especulativa de la tierra, una vez que la parcela del suelo urbano que recibe mayor aporte de inversiones se valoriza aún más.

Así, el *Estatuto da Cidade* desempeña un importante papel a ofrecer instrumentos al Poder Público para intervenir en la configuración urbana y a la población para apoyar, controlar y participar de esta dinámica. Bien aplicados, los instrumentos pueden promover la Reforma Urbana garantizando la función social de la ciudad y de la propiedad. Este conjunto de instrumentos incorpora una evaluación de los efectos de la regulación sobre el mercado de tierras urbanas permitiendo, por lo tanto, al Poder Público, un alcance más allá de la normalización y fiscalización del uso, ocupación y rentabilidad de la tierra.

Entre los muchos instrumentos presentes en el *Estatuto da Cidade*, se tiene la concesión onerosa, sea del derecho de construir, o de modificación del uso, objeto de análisis de esta ponencia. Para tal, se divide el texto en tres partes. En primer lugar se trata el instrumento de la concesión onerosa en el *Estatuto da Cidade*, su normalización en los Municipios y en el Distrito Federal. Posteriormente se analizará el (no) uso de los instrumentos en dos estudios de caso en Brasilia, Distrito Federal. Por último, serán realizadas consideraciones finales.

1. Las concesiones onerosas del derecho de construir y de modificación del uso del suelo urbano

La concesión onerosa es un instrumento caracterizado por la cobranza de un valor diferencial por un cambio de los parámetros urbanísticos de cierta porción del suelo urbano, establecidos en el planeamiento del espacio urbano, normalmente formalizado por el Plan Director (o Plan Maestro) Municipal. Uno de los principales objetivos de este tipo de instrumento urbanístico es la ocupación de áreas ociosas ya dotadas de infraestructura y equipamientos urbanos. Hace necesaria la ocupación de esas parcelas más aptas a la urbanización teniendo en vista el esfuerzo de evitar la expansión horizontal en dirección a las áreas no urbanizadas o ambientalmente frágiles. Sus influencias remontan del planeamiento francés (*plafond legal de densité*, 1975) y estadounidense (*development right transfer*, instituido en Chicago en 1973). Las dimensiones que han permeado las primeras propuestas de legitimación del instrumento fueron:

- ✓ Control de la densidad constructiva y poblacional;
- ✓ Separación entre el derecho de construir y el precio de las parcelas;
- ✓ Obtención de recursos para el financiamiento de equipamientos e infraestructura.

Aún sobre esa última dimensión citada, a saber, la reversión del dinero pago al gobierno en beneficios para la ciudad, se puede citar una de las resoluciones de la llamada Carta de Embu, donde es explicitada la función del instrumento en la implementación de la política urbana: “se acepta que, así como el parcelador del suelo es obligado a entregar al poder público áreas destinadas al sistema vial, equipamientos públicos y recreo, igualmente el creador de suelo deberá ofrecer a la colectividad la compensaciones necesarias al reequilibrio urbano reclamado por suelo adicional” (BRASIL, 2005, p. 67 – traducción libre).

Tal compensación que el superficiario debe pagar al Poder Público por el aumento de la densidad de la ocupación que sobrecarga el equipamiento urbano es, segundo Eros Grau (CARDOSO, 2006), un gravamen y no un tributo, una vez que “quien no cumple una obligación, está sujeto a una sanción. Quien no paga el gravamen, deja de recibir una ventaja. El impuesto es una obligación, no un gravamen” (CARDOSO, 2006, s.p.).

Entonces se aprende que la concesión onerosa es un instrumento de desarrollo urbano, una vez que, más allá del simple carácter de recaudación, tiene por finalidad la dinamización del suelo urbano, el rescate de parte de la valoración sobrevenida de la modificación de los parámetros establecidos y el equilibrio entre los beneficios individuales y colectivos, por medio de la inversión de su recaudación en infraestructura y equipamientos urbanos.

En el «Estatuto da Cidade»

La concesión onerosa é reglamentada en la sección IX (De la concesión onerosa del derecho de construir) del capítulo II (De los instrumentos de la Política Urbana) por los artículos 28 al 31 del *Estatuto da Cidade*, como instituto jurídico y político, fundamentándose en el principio constitucional de la función social de la propiedad. Entretanto, el *Estatuto da Cidade* da un paso más allá al separar el Derecho de Construir del Derecho de Propiedad. Se distingue, así, el propietario y el superficiario, aun estando materializados bajo el mismo individuo. El último está dotado del Derecho de Construir en la parcela de acuerdo con el establecido en la normalización y bajo el gravamen de tributación, logrando aún explorar no sólo la superficie, sino también el subsuelo y la parte aérea de la parcela. De esta manera, se comprende que el propietario de un inmueble no se encuentra en total autonomía ejerciendo un poder ilimitado sobre el mismo. Otros regímenes jurídicos se sobreponen al Derecho a la Propiedad privada como el Plan Director Municipal, el Código de Obras y Normas Ambientales.

La legitimación del valor del Derecho de Construir independiente de la propiedad privada del inmueble fue una de las grandes motivaciones para la introducción de la idea de la concesión onerosa del derecho de construir. “Además de eso, el derecho de superficie permite que el poder público cobre de las empresas concesionarias de servicios públicos un

valor por el uso de su subsuelo y espacio aéreo” (BRASIL, 2005, p. 66 – traducción libre). También el reconocimiento que la propiedad privada debe ejercer una función social convenientemente propició a la cobranza por la modificación del uso del suelo.

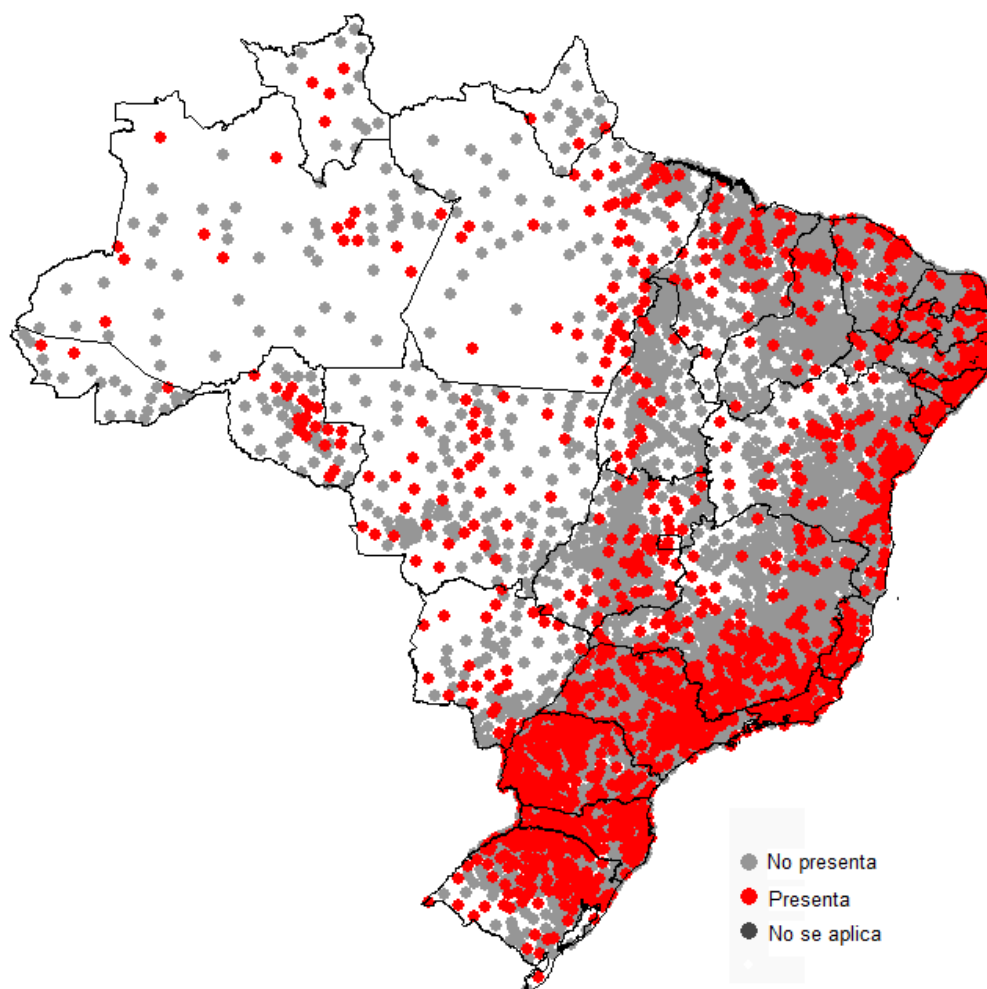
En Brasil

Tabla 1 – Existencia de legislación sobre suelo creado, 2009

Faja de población total	Existencia de legislación de Suelo Creado								Total	
	No presenta		En Ley específica		En el Plan Director		Ambas Leyes			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Hasta 20 mil	3.232	82,4	485	12,4	154	3,9	49	1,3	3.920	100,0
20.001 hasta 50.000	650	61,6	174	16,5	126	11,9	105	10,0	1.055	100,0
50.001 hasta 100.000	132	41,8	78	24,7	55	17,4	51	16,1	316	100,0
100.001 hasta 500.000	83	35,6	42	18,0	56	24,0	52	22,3	233	100,0
Mayor que 500 mil	5	12,5	3	7,5	12	30,0	20	50,0	40	100,0
Brasil	4.102	73,7	782	14,1	403	7,2	277	5,0	5.564	100,0

Fuente: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros 2009, 2010.

Cartograma 1 – Distribución de los Municipios que presentan legislación de suelo creado



Fuente: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2010.

Tabla 2 – Tipo de concesión onerosa y objetivos específicos de los instrumentos en los Municipios con más de 500 mil habitantes, 2010

Municipio	UF	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
Ananideua	PA			•	•	•										
Aparecida de Goiânia	GO			•		•										
Aracaju	SE			•			•	•	•	•						
Belém	PA			•	•				•	•						
Belford Roxo	RJ		•													
Belo Horizonte	MG		•													
Brasília	DF			•	•	•										
Campinas	SP			•	•											•
Campo Grande	MS			•				•								
Contagem	MG			•		•										
Cuiabá	MT			•		•										
Curitiba	PR			•	•			•	•	•	•					
Duque de Caxias	RJ		•													
Feira de Santana	BA			•		•										
Fortaleza	CE			•	•		•						•			•
Goiânia	GO			•	•	•										
Guarulhos	SP		•													
Jaboatão dos Guararapes	PE			•		•										
João Pessoa	PB			•	•			•	•							
Juiz de Fora	MG			•		•										
Londrina	PR			•	•											•
Maceió	AL			•				•	•						•	
Manaus	AM			•	•			•	•	•						
Natal	RN			•			•	•								
Nova Iguaçu	RJ	•														
Osasco	SP			•									•			
Porto Alegre	RS			•		•										
Recife	PE			•		•										
Ribeirão Preto	SP			•		•										
Rio de Janeiro	RJ			•	•	•										
Salvador	BA			•		•										
Santo André	SP			•		•										
São Bernardo do Campo	SP			•	•			•								
São Gonçalo	RJ	•														
São José dos Campos	SP			•		•										
São Luís	MA			•		•										
São Paulo	SP			•	•			•			•	•	•			•
Sorocaba	SP			•	•	•										
Teresina	PI			•		•										
Uberlândia	MG			•	•	•										

Donde: A – No fue posible el acceso a la legislación municipal; B – No hay los instrumentos en la legislación municipal; C – Concesión onerosa del derecho de construir; D – Concesión onerosa de modificación de uso de suelo urbano; E – No hay objetivo específica del (de los) instrumento(s); F – Control Urbano; G – Potencializar el uso de la infraestructura instalada; H – Adensamiento urbano; I – Incentivar la ocupación verticalizada; J – Reconvertir e implantar nuevos usos y actividades; K – Modificaciones urbanísticas estructurales por las inversiones; L – Regularización de inmuebles; M – Consolidar parámetros urbanísticos; N – Calidad y protección ambientales; O – Intervenciones coordinadas por el Poder Público.

De acuerdo con las informaciones de la tabla 1, más de la mitad de los Municipios con más de veinte mil habitantes, según estimativas de 2009, y el Distrito Federal prevén suelo creado¹ en su legislación urbana, sea en ley específica, en el Plan Director Municipal o en las dos leyes, mientras los con menos de veinte mil habitantes con el instrumento no pasaba de un quinto. Ya entre los que tenían más de 500 mil habitantes la perspectiva era contraria, con más de cuatro quintos de ellos con el instrumento previsto en la ley, siendo 50% previstos en la ley específica y en el Plan Director Municipal. Ello muestra como este instrumento es mucho más utilizado por los Municipios con mayor población.

Mirando el cartograma 1 es posible notar aún que la gran concentración de Municipios que hacen uso del instrumento está, principalmente en los Estados de las regiones Sudeste y Sul del Brasil.

Aún, la tabla 2 detalla las informaciones² sobre las concesiones onerosas del derecho de construir y de modificación de uso del suelo urbano entre los 39 Municipios brasileños con mayor población y el Distrito Federal. Se puede ver que todos los Municipios que hacen uso de la concesión onerosa tienen en su legislación la del derecho de construir, pero menos de la mitad tienen la concesión onerosa de modificación de uso del suelo urbano. La mayoría de los Municipios con los instrumentos, no los utilizan como estrategia específica de planeamiento.

En Brasília, Distrito Federal

La ley distrital n°. 803, de 25 de abril de 2009, que “aprueba la revisión del Plan Director de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal – PDOT y de las otras providencias” (traducción libre), adopta las concesiones onerosas del derecho de construir y de modificación de uso del suelo urbano entre sus instrumentos jurídicos, más que necesitan de leyes específicas para la aplicación. Pero la legislación distrital ya posee dos leyes que establecen las concesiones e sus usos y que aún están en vigor. La concesión onerosa del derecho de construir está en la Ley Distrital n°. 1.170, de 24 de julio de 1996. Esta ley dispone de una ecuación para el cálculo del gravamen, más se abstiene en establecer la destinación de la recaudación recibida.

Por su vez, la Ley Complementar Distrital n°. 294, de 20 de junio de 2000, instituyó la concesión onerosa de modificación de uso del suelo urbano. De manera inversa a la primera, esta ley establece un rateo de los recursos del instrumento entre los Fondos de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (FUNDURB), de Medio Ambiente del Distrito Federal y Distrital de Vivienda de Interés Social (FUNDHIS). Todavía, no presenta ninguna ecuación para el cálculo del valor de la concesión.

Antes de las leyes, según técnicos de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Distrito Federal y de la Compañía Inmobiliaria de Brasília (Terracap), el gravamen era pago bajo título de “cobranza de plusvalía”, del cual el cálculo era estipulado y recaudado por la Terracap. La cobranza recibía este nombre porque era calculado con base en la ganancia por adicional constructivo vinculado por la valorización. Este tipo de recaudación,, según los técnicos entrevistados, generó múltiples divergencias porque el dinero era internalizado directamente por la empresa y no convertido para el tesoro público, lo que venía a ser también problemático, una vez que entraría para el ingreso general del Distrito Federal.

¹ En la investigación del *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009* (IBGE, 2010) la concesión onerosa del derecho de construir fue identificada como suelo creado, otro termo comúnmente utilizado para identificar el instrumento. Por no utilizar el termo establecido en el *Estatuto da Cidade*, posiblemente algunos Municipios han respondido la encuesta con error. La investigación no hay levantado datos sobre la concesión onerosa de modificación de uso del suelo.

² Estas informaciones fueran adquiridas por medio de un levantamiento en la legislación de los Municipios listados.

2. Análisis espacial de los instrumentos

El uso de la concesión onerosa del derecho de construir en la Región Administrativa de Águas Claras

Águas Claras surge de la necesidad señalada por el Plan Estructural de Organización Territorial del Distrito Federal – PEOT (BRASIL, 1977) de aprovechamiento de los vacíos urbanos existentes entre el Plano Piloto, Guará y Taguatinga, núcleos urbanos ya consolidados, una vez que el PEOT preveía el crecimiento del espacio urbano de Brasília para este eje específico. Más allá de ello, el barrio serviría para validar la propuesta del tren metropolitano del Distrito Federal, siendo proyectado de acuerdo con el diseño de la línea del referido transporte colectivo urbano. El Plan Urbanístico Preliminar de Águas Claras es presentado por la oficina de arquitectura *Zimbres e Reis Associados* por demanda del Gobierno del Distrito Federal en setiembre de 1982 (DISTRITO FEDERAL, 1982). Sigue a eso la elaboración de los Memoriales Descriptivos de la primera (DISTRITO FEDERAL, 1984a) y de la segunda (DISTRITO FEDERAL, 1984b) etapas del proyecto, que han alterado, en parte, diversos parámetros pensados inicialmente.

El proyecto de Águas Claras preveía un trazado similar a los espacios urbanos de las demás ciudades brasileñas. Proponía una conjugación entre usos comerciales y residenciales, con fajas de mayor densidad demográfica a lo largo de los principales corredores de circulación, con el objetivo de ofrecer mejor accesibilidad a cualquier actividad por parte de los usuarios a partir de cualquier punto del núcleo urbano. Tal propuesta intentaba contraponerse al ordenamiento austero establecido para el Plano Piloto de la capital federal, que encarecen su mantenimiento por el Poder Público. El proyecto también sugería una diversidad de tipologías edilicias y áreas residenciales, desde lotes destinados a inmuebles unifamiliares, que posibilitarían a autoconstrucción, a condominios verticales, con áreas comunes y equipamientos comunitarios, buscando atender a una diversidad de clases sociales, enriqueciendo el paisaje urbano, contraponiéndose a la monotonía de los conjuntos extensos y homogéneos de predios. Además, el proyecto buscaba privilegiar el transporte colectivo (primordialmente el Metro) en detrimento al individual motorizado, teniendo su sistema viario formado principalmente por calles donde se conjugarían el tráfico de peatones y coches, en lugar de avenidas más amplias y la división clara entre los referidos tráfico. Era, claramente, una propuesta postmoderna que se oponía al funcionalismo arquitectónico del Plano Piloto.

En esta perspectiva, la Ley Distrital n°. 385, de 16 de diciembre de 1992, “autoriza la implantación del barrio Águas Claras, en la Región Administrativa de Taguatinga – RA III, y aprueba el respectivo Plan de Ocupación” (traducción libre).

Desde el inicio se ha intentado concretizar el proyecto dentro de su perspectiva registrada en el Plan Urbanístico Preliminar de 1982 y en sus Memoriales Descriptivos de 1984. Se produce bastante movilización, principalmente por parte de cooperativas de vivienda, constituidas sobretodo por servidores públicos, que han conseguido aprobar proyectos de construcción y empezar algunas obras. Sin embargo, mucho, han sido inviables, debido a los costos de la construcción incompatibles con la capacidad financiera de las cooperativas, llevando a muchas a disolverse y otras a intentar obtener préstamos del sistema financiero. Hay una laguna de cuatro años en la implantación de Águas Claras.

La concreta implantación del proyecto, que se siguió de hecho por los capitales inmobiliarios, mostró como la acción de este desvirtuó aquel a favor de su plusvalía. Se ve el alineamiento claro de la acción estatal en atención a los intereses del capital inmobiliario. Ello, conciliado a la ineficacia del modelo anterior y, sobretodo, al acuerdo que trae a la localidad inversiones del Gobierno del Distrito Federal, además de la modificación de los parámetros constructivos aportadas por la Ley Complementar n°. 90, de 11 de marzo de 1998, que “aprueba el Plan Director Local de la Región Administrativa de Taguatinga – RA III, conforme el dispuesto en el artículo 316 de la Ley Orgánica del Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 1998 – traducción libre). El capital inmobiliario, de esa manera, encuentra posibilidad de obtener su plusvalía.

Imagen 2 – Vista de los conjuntos de predios del Plano Piloto



Fuente: <http://img130.imageshack.us/img130/8307/superquadras400suleolagzt1.jpg>

Imagen 2 – Aspecto de Águas Claras



Fuente: <http://img111.imageshack.us/f/9542706agnl8.jpg/>

Sin embargo, se ve también la tentativa de volver al Estado una parte de la plusvalía obtenida por el capital inmobiliario, por medio del establecimiento de la concesión onerosa del derecho de construir. Pero, de acuerdo a lo que presenta Gomes (2007) en su

disertación realizada sobre la Región Administrativa, el instrumento aplicado en Águas Claras de 2003 a 2007 llegó a los cofres públicos más de tres millones de reales. Este valor corresponde a un pago de solamente R\$ 15,88 por metro cuadrado acrecentado por el gravamen de la concesión, siendo el crecimiento el área, en relación a los potenciales originales, un 44,14% bajo la actuación del instrumento (GOMES, 2007).

A este aumento de espacio construido, que significa más población residente, una vez que la concesión onerosa del derecho de construir fue aplicada, sobretudo, para adición de área residencial, no siguió un aumento en el proyecto original de la infraestructura básica y viaria de Águas Claras. Ello se materializa en los problemas que la Región Administrativa enfrenta actualmente, relacionada principalmente al embotellamiento del tráfico en puntos de conexión de Águas Claras con el resto de Brasília y el lanzamiento *in natura* del alcantarillado de los predios en el arroyo Samambaia. Igualmente la recaudación obtenida por la aplicación de la concesión onerosa del derecho de construir revertió en algún beneficio para la población brasiliense, pues su ínfima recaudación fue para el presupuesto general del Gobierno del Distrito Federal, diluyéndose en el valor total.

El no uso de concesión onerosa de modificación de uso del suelo urbano en el Sector Terminal Norte, Asa Norte

Imagen 3 – Sector Terminal Norte en 2002



El área en cuestión comprende la porción extrema norte del Plano Piloto, definida por el polígono delimitado por la vía EPIA, la W3 Norte y el Sector Noroeste. Conforme consta en el proyecto original de Brasília, elaborado por Lúcio Costa, victorioso en el concurso de 1957, el Sector Terminal Norte serviría como punto articulador del transporte colectivo público y estacionamiento de buses. No obstante, a lo largo del tiempo su uso y padrón fueron siendo alterados para la modalidad comercial.

En la Norma de Edificación, Uso y Padrón nº. 37/1988, implementada por el Decreto nº. 11.910, de 25 de octubre de 1989, consta la modificación de uso del lote "1" de Terminal de Buses para supermercado, donde hoy está un hipermercado minorista. La misma norma

declara el uso del lote "J" como "Terminal de Buses Urbanos e instalaciones análogas y/o de apoyo al mismo" (traducción libre).

Imagen 4 – Sector Terminal Norte en 2008



Imagen 5 – Usos actuales del suelo urbano del Sector Terminal Norte



En rigor, el proyecto urbanístico de Brasilia debería ser preservado, considerando la Portaria nº. 314, de 8 de octubre de 1992 del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN), mirando su artículo 2º que dice: “La manutención del Plano Piloto de Brasilia será asegurada por la preservación de las características esenciales de cuatro escalas distintas en que se traduce la concepción urbana de la ciudad: la monumental, la residencial, *la de ordenamiento* y la bucólica” (traducción libre – destaque nuestro). Considerando aún el párrafo 2º del artículo 1º: “El área contenida por el inventario del patrimonio histórico es delimitada a este por la orilla del lago Paranoá, a oeste por la Estrada Parque Industria y Abastecimiento (EPIA), al sur por el arroyo Vicente Pires y al norte por el arroyo Bananal” (traducción libre).

En virtud del desacato al inventario del patrimonio histórico, el IPHAN presentó contestación judicial con el presupuesto de “la modificación llevar a desfiguración del proyecto original del Plano Piloto y de la necesidad, por lo tanto, de haber sido consultado” (CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL, 2006). La medida provisional del desembargador³ Daniel Paes venía a permitir la instalación del Hipermercado Carrefour en el local⁴. Así, se constata que la modificación del uso se encuentra en discordancia con el planeamiento urbanístico de la ciudad, además, esta modificación prescindió de la utilización de los instrumentos legales previstos en el *Estatuto da Cidade*, a saber, la concesión onerosa de modificación de uso del suelo urbano.

De hecho, es visto que el lote “J” que corresponde actualmente al Hipermercado Carrefour y al Shopping Boulevard, inaugurado en 2009, tuvo su implantación legitimada no por medio del instrumento de desarrollo urbano, mas por una ley, cual sea, la Ley Distrital nº. 3.719, de 14 de diciembre de 2005, de autoría del Poder Ejecutivo. En esta consta: “Art. 1º. Queda modificado el uso del Lote ‘J’ del Sector Terminal Norte de la Región Administrativa de Brasilia – RA I, para actividades de comercio de bienes, prestación de servicios, uso institucional o comunitario, en los termos de la Norma de Edificación, Uso y Padrón nº. 145/1996”.

El Plan Director de 1997 define que por ser Área Urbana de Consolidación, se podría aplicar la concesión onerosa de modificación de uso del suelo urbano en el caso hubiese interés de destinar el local a otro uso distinto del previsto. Este instrumento se hace relevante debido a su característica de reversión del beneficio privado a la colectividad, de modo que el gravamen asumido por el emprendedor contribuiría como compensación urbanística para el local de influencia del emprendimiento. Pero, conforme declaración de los técnicos de la SEDUMA el cambio de titularidad de la tierra ocurrió por medio de la venta directa o licitación.

Como se percibe, la previsión de uso urbano de esta área fue paulatinamente modificada de Sector Terminal Norte para un área de pesado aparato urbano, como los tres hipermercados, ventas de automóviles, estación de servicio, *shopping center* y viviendas. O sea, la función social del Sector como articulador del transporte colectivo público fue desvirtuada en detrimento del surgimiento de más un núcleo comercial y de vivienda de consumo para la alta clase.

El eje de desarrollo urbano en estos modelos es fuertemente influenciado por una expectativa de realización del Proyecto Inmobiliario Sector Noroeste, de acuerdo con constatación de los informes publicitarios de los emprendimientos como el Shopping Boulevard en su sitio de divulgación en la internet, en que informa a los posibles inversionistas y comerciantes el perfil de los consumidores del Sector Noroeste como siendo de clase AB (SHOPPING BOULEVARD, 2009).

Es importante resaltar que muchos de estos usos eran prohibidos en este sector y algunos, como la residencial, siguen prohibidos, conforme la NGB nº. 145/1996. Como se ve, usos comerciales fueron autorizadas vía ley de autoría directa del Poder Ejecutivo que

³ Magistrado de la justicia brasileña responsable por apreciar las apelaciones.

⁴ Destacase aún la existencia de otras acciones movidas contra el emprendimiento proveniente del desborde de oleo cancerígeno.

modifica la norma. Se nota que los intereses de los emprendedores y administradores públicos quedarán arriba de las directrices de planeamiento de la ciudad.

Cuanto al terminal de buses urbanos norte queda un déficit: el Gobierno del Distrito Federal fue accionado por la superintendencia del IPHAN para que ofrezca un nuevo terreno para la construcción del terminal del Asa Norte. La Terracap ya ofreció cuatro posibilidades de áreas, que serán estudiadas. El superintendente del IPHAN, Alfredo Gastal, explica que “es urgente la construcción de un terminal en la región, porque ya existe varios buses estacionados de forma desorganizada” (CORREIO BRAZILIENSE, 2006).

Mientras, la constitucionalidad de cerca de 200 leyes distritales de modificación de uso de lotes fueran cuestionadas por la justicia, por el Ministerio Público o por la Procuraduría General del Distrito Federal. De esas, 80% fueran derribadas por la comprobación de “vicios de iniciativa”, es decir, fueran aprobadas sin consulta pública (CORREIO BRAZILIENSE, 2008). Aún en dicho reportaje, sobre la utilización de la concesión onerosa de modificación de uso del suelo urbano, el presidente de la Compañía de Desarrollo de Viviendas del Distrito Federal (Codhab-DF), señor Luís Antônio Reis, considera común “cambiar el uso de forma oportunista para agradar individualmente a una persona” (traducción libre).

Consideraciones Finales

Inicialmente los análisis hechos apuntan para la falencia de la aplicación de la concesión onerosa, sea del derecho de construir, sea de modificación de uso del suelo urbano. Se ve como el poder económico del capital inmobiliario, mueve la dinámica espacial urbana para la materialización de sus intereses. No obstante, se destaca que las concesiones onerosas son instrumentos del *Estatuto da Cidade* y que todos ellos necesitan parte de un “tripie”, formado por los instrumentos, asesoramiento técnico y la gestión democrática, plenamente instalado y en funcionamiento para el alcance de sus finalidades. Por el contrario, la producción del espacio beneficia sólo a los que pueden actuar con el poder económico para cambiar o mismo burlar la norma establecida.

Así, los análisis apuntan que el instrumento por sí sólo no es capaz de promover el desarrollo urbano y la distribución equilibrada de los maleficios y beneficios socioeconómicos en el espacio urbano. Pero no se llega a una mirada oscura sobre el futuro de la Política Urbana, pero sí a una observación de que si bien se ha conquistado mucho (y el *Estatuto da Cidade* constátalo), queda bastante aún por hacer.

Es necesario que todos los elementos estructurales de la Política Urbana, principalmente la gestión democrática, dispuesta por el *Estatuto da Cidade*, sean efectivamente puestos en práctica para que la justicia socioespacial para todos en las ciudades se concrete como un hecho y no como concesión del capital a unos pocos.

Referências bibliográficas

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. **Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal.** Brasília: CODEPLAN, 1977.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados 2005.

CARDOSO, Maurício. **Não há incidência tributária sobre solo criado, diz Eros Grau.** [São Paulo], 2006. Disponible en: <http://www.conjur.com.br/2006-ago-11/nao_tributacao_solo_criado_eros_grau> Acceso en: 25 jun. 2009.

CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL. **Liberadas em Brasília as obras do hipermercado Carrefour no Setor Terminal Norte.** [Brasília], 2006. Disponível em: <http://www.direito2.com.br/cjf/2006/out/9/liberadas_em_brasilia_as_obras_do_hipermercado_carrefour_no> Acesso em: 25 jun. 2009.

CORREIO BRAZILIENSE. **Lenta recuperação.** Brasília: Correio Braziliense, 6 dez. 2006.

_____. **Brasília desfigurada.** Brasília: Correio Braziliense, 23 mar. 2008.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Viação e Obras. Departamento de Urbanismo. **Plano urbanístico preliminar:** cidade Águas Claras. Brasília: Zimbres e Reis Arquitetos Associados, 1982.

_____. **Memorial descritivo:** bairro Águas Claras: primeira etapa do projeto. Brasília: [GDF], 1984a.

_____. **Memorial descritivo:** bairro Águas Claras: segunda etapa do projeto. Brasília: [GDF], 1984b.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº. 385**, de 16 de dezembro de 1992. Autoriza a implantação do Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Taguatinga – RA III, e aprova o respectivo Plano de Ocupação. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1992. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/>>. Acesso em: 8 jun. 2008.

_____. **Lei Distrital nº. 1.170**, de 24 de julho de 1996. Institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1996. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

_____. **Lei Complementar nº. 17**, de 28 de janeiro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1997. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

_____. **Lei Complementar nº. 294**, de 20 de junho de 2000. Institui a outorga onerosa da alteração de uso no Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2000. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

_____. **Lei Distrital nº. 3.719**, de 14 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a alteração de uso do Lote J do Setor Terminal Norte da Região Administrativa de Brasília/DF – RA I. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

GOMES, Karla Figueiredo de Oliveira. **O capital incorporador como agente transformador da configuração urbana:** o caso Águas Claras, Distrito Federal. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SHOPPING BOULEVARD. **Boulevard Shopping.** Disponível em: <<http://www.boulevardshoppingbrasil.com.br/>> Acesso em: 24 jun. 2009.