



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

DEPOIMENTO SOBRE "ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA" - CÂMARA FEDERAL

30 de maio de 1978

Senhores Deputados,

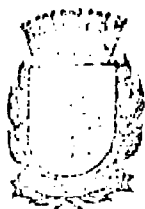
É com imensa satisfação que pela quarta vez compareço a Comissões do Congresso Nacional para prestar esclarecimentos sobre assuntos de interesse geral, baseados na experiência adquirida como Prefeito da Cidade de São Paulo.

Trago hoje meu depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias de especulação imobiliária nos grandes centros urbanos.

Numa economia de livre iniciativa como é a nossa, o aparecimento de especulação, entendida como a obtenção de lucro socialmente inadmissível, denota um mau funcionamento do mercado naquele setor. Para identificarmos as suas causas, devemos avaliar os três fatores que interferem no funcionamento de qualquer mercado: a oferta, a procura e as normas reguladoras.

No mercado imobiliário, o produto final oferecido é a edificação para uso habitacional, comercial, industrial ou especial. Como em todo mercado, há também a negociação dos componentes necessários para obtenção do produto final, mas no caso em questão há um fator que deve ser analisado em separado e de forma especial, por se tratar de um ponto crítico do sistema: é o terre

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

2.

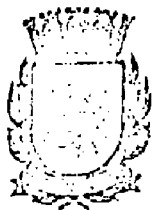
no urbano, dotado de infra-estrutura apropriada para a edificação.

O sistema de posse da terra, o seu parcelamento e o seu uso são pontos fundamentais no regime jurídico que rege qualquer sociedade. A operação desse sistema é um ponto crítico na economia dessa sociedade.

O Brasil é uma Nação jovem, nascida de uma sociedade eminentemente agrária e, como tal, a posse da terra urbana foi estruturada por uma legislação voltada basicamente para a posse da terra rural. Nessa sociedade, a terra aparece também como reserva de valor alternativo aos investimentos em capital produtivo.

A nosso ver, um dos pontos críticos do desenvolvimento urbano decorre exatamente da duplicidade de função exercida pela terra no nosso país: ela é ao mesmo tempo reserva de valor e fator de produção.

Vários fatores que atuaram no recente desenvolvimento econômico brasileiro acentuaram a função de reserva de valor para a terra urbana. Em primeiro lugar a inflação, que com maior ou menor grau, sempre existiu na economia brasileira nestes últimos 40 anos. Um período tão longo é capaz de condicionar diversas gerações, fixando um conceito intuitivo de valor da terra urbana na população, que nenhum plano de estabilização conseguiu erradicar, especialmente devido ao pequeno sucesso alcançado pelos mesmos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

3.

Também contribui o fato de que esse desenvolvimento tenha sido liderado por empresas estrangeiras e estatais e mesmo por empresas particulares muito fechadas, gerando pouca oportunidade para participação de faixas expressivas da classe média no capital produtivo da Nação.

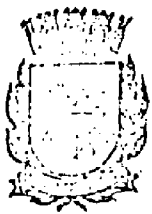
Na medida em que a terra é um valor de reserva, o seu detentor se comporta basicamente em função do desempenho desse valor, comparado com os outros valores de reserva. A nosso ver, esse é um ponto fundamental a ser analisado para uma correta avaliação do mercado imobiliário.

No Quadro nº I, temos a evolução dos valores de reserva mais expressivos da nossa sociedade: cadernetas de poupança, terras urbanas, ORTN e ações. A análise desse quadro é extremamente esclarecedora. Vemos que, partindo de um índice 100% em 1969, chegamos em 1976 com um índice de 330% para cadernetas de poupanças, 380% para ORTN, 450% para ações e 1.410% para terras urbanas.

Nada mais precisa ser dito para demonstrar que a função "reserva de valor" da terra urbana tem um desempenho totalmente incompatível com outras reservas. Não é pois de se estranhar que, nessa situação, a atitude de seus detentores seja a de retenção.

Essa atitude tem gerado, em São Paulo, um dos problemas mais graves do nosso desenvolvimento, que são os "vazios

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

4.

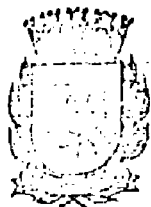
urbanos". Um levantamento muito preciso feito com base nos dados computados para o lançamento do Imposto Predial e Territorial de mostrou que 45% dos espaços edificáveis do Município estão vazios e mais significativa ainda é a sua distribuição: 13,03% na área central, 48% na área intermediária e 76% na periferia.

Esses espaços exigem o prolongamento da sua infraestrutura muito além da tecnicamente necessária e economicamente eficiente. As áreas para uso com fator de produção poderiam cobrir apenas cerca de metade da área atual, se não tivéssemos a ocorrência desse fenômeno.

Essa situação contribui enormemente para a crônica deficiência da infra-estrutura na Cidade de São Paulo. No campo fundamental da água e do esgoto temos hoje apenas 40% da área com esgoto captado e somente 1% tratado. A água, ainda em 1975, só era distribuída para 60% da população. Graças ao imenso esforço do Governador Paulo Egydio Martins, nesse setor, estamos hoje abastecendo 80% da população atual e possivelmente atingiremos 90% no próximo ano.

No campo das águas pluviais, a situação também é altamente deficiente. Dos 1.600 km. de córregos existentes na Cidade, apenas 500 km. foram canalizados, restando 1.100 km. que correm por vales, onde anualmente se observam enchentes que geram deterioração que só permite uma ocupação precária, onde predominam as favelas, as invasões e outros usos indevidos do solo. Essa si

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

5.

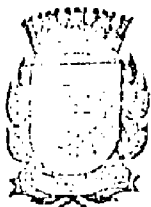
tuação está ligada aos graves problemas da retificação dos rios estaduais, o Tietê e o Tamanduateí, ainda não solucionados e que exigem vultosos recursos.

O transporte urbano, especialmente o de massas e o sistema viário, são outros pontos extremamente deficientes da infra-estrutura urbana. A Prefeitura de São Paulo fez uma estimativa de custo para a urbanização do deficit observado em 1977, que está discriminada no Quadro II anexo. Chegamos ao valor as sustador de CR\$713 bilhões.

Só a infra-estrutura de responsabilidade municipal faltante está orçada em CR\$231 bilhões, o que corresponde a 48 vezes a capacidade anual de investimento da Prefeitura.

É, pois, urgente, dirigirmos a ação do Poder Público para a eliminação dos vazios urbanos e, com isso, conseguirmos uma substancial melhoria do aproveitamento da infra-estrutura existente.

Os agentes produtores e comercializadores do produto, em todo mercado de cunho social, são responsabilizados pelos defeitos do sistema. O mercado imobiliário não fugiu a esta regra; as empresas imobiliárias têm sido constantemente acusadas na Imprensa, no Parlamento, pelas Sociedades Amigos de Bairros e por muitos grupos interessados nos problemas urbanos, como responsáveis pelas deformações do desenvolvimento urbano.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

6.

A empresa imobiliária, para produzir e comercializar uma edificação, necessita desenvolver cinco etapas no seu processo produtivo:

- 1 - comprar o terreno;
- 2 - fazer e aprovar o projeto;
- 3 - contratar a edificação;
- 4 - contratar o financiamento;
- 5 - comercializar o edifício.

Para conseguir o terreno, a empresa imobiliária precisa oferecer ao seu detentor, um preço que o anime, conforme já analisamos anteriormente, a se desfazer desse "valor de reserva". Por outro lado, esse terreno deve ter a infra-estrutura necessária para que a edificação tenha um uso adequado.

Juntamente com o grande desenvolvimento econômico observado no Brasil, nestes últimos 20 anos, tivemos uma expressiva concentração de renda. Não é este o momento para analisar as causas desse fenômeno, mas essa evolução teve grande influência no mercado imobiliário, levando as empresas a atender preferencialmente a faixa da população de maior poder aquisitivo.

Atuando nessa faixa do mercado, composta por uma sociedade emergente, de recente estruturação social e cultural, as imobiliárias exacerbaram o processo de comercialização, com abusos na publicidade e taxas de intermediação, o que o levou a custos altíssimos, só absorvíveis pelos grupos de alta renda. Também

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

7.

concentraram a oferta nas áreas consideradas de alto "status" social, devido à grande susceptibilidade desse público ao modismo, levando a densidades urbanas totalmente inadequadas.

A demanda de financiamento pressionada por essa situação, acabou canalizando para essa faixa a maior parte dos recursos disponíveis. A indústria de material de construção, a mão de obra e os projetistas, também se concentraram no atendimento desse tipo de habitação. As demais faixas que não podiam competir nesse mercado ficaram desatendidas. Essa situação contribuiu, sem dúvida, para o desenvolvimento do problema da favela urbana.

Fator também importante na perturbação do mercado, tem sido as inúmeras modificações na legislação municipal, quanto ao zoneamento e às normas de construção. Quase todas essas modificações eram necessárias, mas a velocidade com que foi exigida a sua implantação e, em alguns casos, o atraso com que foram promulgadas, também contribuiu poderosamente para a especulação no mercado imobiliário.

O crescimento desmesurado na demanda do mercado imobiliário foi conseqüência da alta taxa de crescimento populacional do Brasil e, também, da alta taxa de migração do campo para a cidade. A primeira decorre do fato de estarmos na fase inicial do desenvolvimento econômico, quando as melhorias no campo do saneamento básico, do tratamento da saúde, da produção e distribuição dos alimentos, geram uma queda na mortalidade

./.



PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

8.

infantil e aumento da vida média, antes que ocorram transformações no comportamento social que reduzam a taxa de natalidade.

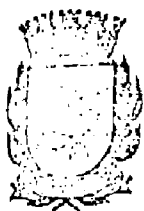
O segundo fenômeno tomou proporções inusitadas no Brasil, fruto da minoria de produtividade no campo, que permite o aumento do número de pessoas alimentadas por trabalhador rural e da atração pelas melhores condições de vida nas cidades. No Estado de São Paulo tínhamos, ainda em 1940, mais de 60% da população nos campos. Em 1970, essa população tinha caído abaixo de 20%. A população do campo não exige do Poder Público infra-estrutura para poder habitar. A água, o esgoto, o transporte, a área verde, mesmo a habitação, tudo é provido pelo próprio meio rural ou pelo empresariado rural. A urbanização inverte essa situação, gerando uma demanda quase incontrolável no mercado imobiliário, por área com infra-estrutura adequada.

SOLUÇÕES:

Feita essa rápida colocação do problema do mercado imobiliário e das suas deformações que ensejam o aparecimento da especulação, entendemos ser nossa obrigação alinhar um certo número de providências que o Poder Público deveria tomar para melhorarmos esse importantíssimo setor da vida contemporânea.

A primeira deformação que enfatizamos é o problema da terra urbana como valor de reserva e o seu comportamento pri

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

9.

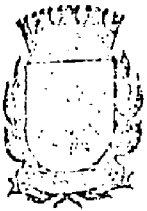
vilegiado em relação às demais alternativas de valor. Entendemos que só através da tributação, poderíamos alterar essa situação. Hoje, a propriedade imobiliária sofre na prática apenas a tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano, lançado de uma maneira precária, com valores desajustados e algumas vezes insignificantes.

Na verdade, essa situação decorre da atitude da população brasileira, especialmente da faixa de classe média, que reage violentamente contra toda a tributação direta. O Município é uma unidade administrada com vida política própria, que se manteve praticamente incólume durante as transformações sofridas em outros níveis de governo. A ação de seus Prefeitos tem sido muito limitada nesse campo, porque eles são basicamente eleitos por influência preponderante da classe detentora da propriedade imobiliária e em função dessa situação tem grande dificuldade em tributá-la.

Os demais impostos, Transmissão Causa-Mortis, Transmissão Inter-Vivos e Lucro Imobiliário, ou foram abolidos na reforma tributária de 1965, ou passaram a ser cobrados em níveis absolutamente insignificantes.

Sugerimos, portanto, em primeiro lugar, uma reforma tributária, atingindo basicamente a propriedade imobiliária urbana, reduzindo as vantagens hoje oferecidas pela terra como valor de reserva e gerando recursos para as Prefeituras. Con

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

10.

seguidos esses dois objetivos, teremos imediatamente um aumento do lado da oferta pela liberação da terra mantida como reserva e com a aplicação dos novos recursos em infra-estrutura urbana, também aumentaria a oferta de terrenos já urbanizados.

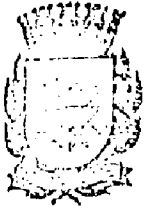
Nessa reforma, o Imposto de Transmissão Causa-Mortis e Inter-Vivos sobre a propriedade imobiliária, deveria ser transferido do Estado para o Município, com alíquotas convenientes fixadas em lei federal, para que os Prefeitos não sucumbam à pressão política local. Essa transferência também se justifica por razões administrativas, pois não há lógica que existam dois cadastros imobiliários, um do Estado e outro da Prefeitura. É o município o órgão adequado para controlar todo o parque imobiliário.

Dois novos impostos também deveriam ser criados: o imposto sobre a valorização da propriedade imobiliária e imposto progressivo sobre os terrenos urbanos.

Consideramos fundamental o imposto sobre valorização urbana, em substituição à taxa de melhoria que, devido às complexidades operacionais da sua cobrança, nunca se transformou em realidade, apesar de ser objeto de legislação há mais de 30 anos.

É muito difícil, por exemplo, quantificar o benefício que a abertura de uma avenida traz ao terreno lindeiro. Muitas vezes, a valorização só se dá no bairro onde termina a avenida. Por outro lado, com o tempo, o uso dos terrenos lindeiros se modi

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

11.

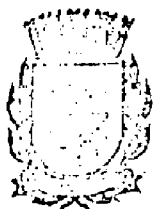
fica de residencial em comercial, com enorme valorização. A dificuldade de lançamento da taxa de melhoria é óbvia e, além disso, ela se dá no momento da execução do melhoramento que gera a valorização, mas que não produz recursos líquidos aos proprietários. É pois, muito mais justo, que se cobre o imposto no momento em que o proprietário auferir a valorização, ou seja, no ato da transmissão inter-vivos ou causa-mortis. Com isso, também preservamos muitas áreas residenciais de um desaparecimento muito rápido, com graves consequências na vida urbana, pela necessidade da substituição imediata de toda a antiga infra-estrutura de serviços públicos.

O imposto progressivo sobre os terrenos urbanos não edificados deveria ser lançado em função da área retida pelo proprietário. Seria permitida a retenção de um só lote por proprietário, com o objetivo de construção da sua casa própria.

A redução da especulação em função das modificações das leis de zoneamento e de edificações, pode ser obtida com a implantação da legislação conhecida pelo nome de "Imposto sobre o Solo Criado". Essa legislação parte do princípio que o direito de construir no solo urbano deve ser igual para todos os terrenos.

Com base nessa lei, uma cidade de certa dimensão poderá, por exemplo, fixar que a área básica de construção seja igual à do lote. Nessa cidade, independentemente da lei de zoneamento, o proprietário de qualquer terreno só tem o direito de

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

12.

construir uma área igual à área do terreno, área essa que pode se distribuir por mais de um piso, conforme a regulamentação local sobre edificações. Mas nos setores onde a Prefeitura entender, através de lei de zoneamento, que a construção possa ser mais densa, em função da infra-estrutura existente, levando em conta especialmente o sistema viário e de transportes, esse direito de construir área adicional, seria uma concessão do poder municipal a título oneroso em valores expressivos.

Esse imposto reduziria a especulação na medida que iguala o potencial de todos os terrenos e ao mesmo tempo geraria recursos para o atendimento da infra-estrutura necessária para as áreas de alta densidade, sem onerar outras regiões urbanas. Também diminui a pressão sobre o Prefeito e Câmara dos Vereadores para mudanças nas leis de zoneamento, com fins especulativos.

A nosso ver, esses impostos de alta validade social e econômica, teriam um impacto extremamente positivo na mudança de comportamento da população em relação à terra urbana.

No setor dos agentes urbanizadores, acreditamos que seja necessária a dinamização da ação do Estado, através das empresas como COHAB, INOCOOPS e EMURB, para o atendimento da população de baixa renda, não conseguida pelas empresas particulares.

Acreditamos que a atual administração da Prefeitura de São Paulo tenha tido um êxito todo especial no campo dessas

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

13.

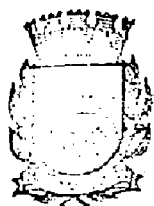
empresas. Tanto a COHAB quanto a EMURB, que se encontravam em situação extremamente difícil, foram consolidadas, dinamizadas e expandidas pelo meu governo. Só para dar uma idéia do resultado nessa área, a COHAB-SP, nos 10 anos que mediaram entre a sua fundação e a data de minha posse, havia entregue apenas 3.597 unidades. No período de 1975 a 1977, foram entregues 5.819. No corrente exercício estão sendo construídas mais 5.992 unidades e iniciadas as obras correspondentes a mais 12.654. No próximo ano teremos mais 9.715 já contratadas e 12.089 com contrato em andamento junto ao BNH. Estão sendo estudados os projetos de mais 3.920 unidades.

Com isso, a COHAB-SP completará 53.786 unidades, correspondendo à atual gestão mais de 50.000 alternativas. Na faixa de renda onde atua a COHAB-SP, o número médio de habitantes por unidade é de 5 pessoas. Estamos, portanto, executando abrigo para 250.000 pessoas em São Paulo, com uma área construída perfazendo um total de 2.500.000 m², o que representa 4% do total da Cidade de São Paulo.

Esta é uma alternativa divisada pelo Poder Público para a oferta que o mercado não foi capaz de gerar pelos seus mecanismos usuais, para a faixa de 1 a 5 salários mínimos.

A faixa de 5 a 10 salários mínimos não está sendo suprida diretamente pela Prefeitura, mas a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB está desenvolvendo um imenso programa visan-

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

14.

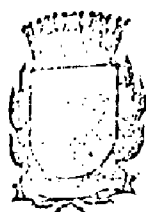
do urbanizar áreas para serem desenvolvidas pelas INOCOOPS, que atendem esta faixa. A "Cidade Fernão Dias" será a primeira experiência nesse sentido, com a urbanização de uma gleba de 520.000 m², destinada a atender entre 5 a 6 mil unidades habitacionais, entre 70 e 120 m², que abrigarão uma população de 24.000 a 28.000 habitantes.

O desenvolvimento da ação desses agentes é limitado pelo estrangulamento representado pela dificuldade na obtenção do terreno. A legislação atual sobre desapropriação é omissa e não prevê com clareza o problema urbano moderno.

A EMURB, por exemplo, para obter áreas destinadas à implantação de edifícios residenciais, com equipamento urbano conveniente, em torno das diferentes linhas do Metrô, propôs ação desapropriatória das áreas lindeiras à Estação Terminal de Santana. A ação foi contestada em Juízo e levada até o Supremo Tribunal Federal. O direito de desapropriar para revender, dentro de um programa de reurbanização, foi exaustivamente discutido, por todos os Ministros, que deram votos com extensa fundamentação. A EMURB saiu vencedora do litígio, por 6 votos contra 5.

Sugerimos que, nesse campo, o Poder Público reveja a legislação sobre desapropriação, tornando-a mais flexível

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

15.

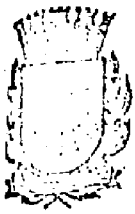
e adequada às situações atuais, onde o problema do uso da terra urbana está muito distante das suas origens, ligado à terra rural.

No campo das edificações e do uso do solo, a Prefeitura de São Paulo tem estabelecido normas que são fundamentalmente pautadas nos padrões de desejo da classe média. Essas normas têm se demonstrado inadequadas para a ordenação urbana. Não adianta a Prefeitura estabelecer que qualquer loteamento, para ser aprovado, deva reservar 20% para áreas de circulação, 20% para áreas verdes, 10% para áreas institucionais, ter água, esgoto, asfalto, iluminação, etc., enfim, toda a infra-estrutura implantada pelo loteador.

A realidade prática faz com que esse tipo de urbanização gere um lote totalmente fora do alcance das grandes massas, que têm continuamente imigrado para os centros urbanos. Daí nasce o loteamento clandestino e a construção clandestina. São para mostrar a dificuldade desse problema, cerca de 70% da cidade nasceu dentro de loteamento clandestino e hoje existem, ainda não regularizados, mais de 300 processos de parcelamento do solo.

O imigrante, não tendo possibilidade de adquirir lote com infra-estrutura regular, compra lote clandestino e através da Imprensa, Vereadores e Sociedades Amigos de Bairros, passa a pressionar o Poder Público para a implantação dos melhoramentos necessários.

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

16.

Nos poucos casos que a Prefeitura de São Paulo entrou em Juízo, tentando punir o loteador clandestino, os compradores, com medo de perderem o seu lote, aliaram-se ao loteador, fazendo com que a Prefeitura perdesse todas as ações.


O mesmo se verifica no setor de edificações. Em 1972, por ocasião de uma anistia concedida pelo Prefeito Figueiredo Ferraz, 800.000 munícipes requereram conservação de edificações irregulares, num total de cerca de 1.400.000 edificações existentes.

Também as normas decorrentes de exigências socialmente desejáveis, como construções de garagens, fruto do problema do estacionamento na via pública, com perturbação da operação do sistema viário, tem encarecido excessivamente a habitação da classe média baixa. No mesmo campo se situam as exigências de segurança, surgidas em função de alguns terríveis incêndios que assolaram a Cidade de São Paulo. Todo esse conjunto de normas tem regulado inadequadamente o lado da oferta no Mercado Imobiliário.

Iniciamos o processo de simplificação dessas exigências, com a edição do Decreto nº 14.025, de 19.11.76, que estabeleceu regras especiais para conjuntos habitacionais populares.

A extensão dessas vantagens para outros setores está sendo objeto de estudos por parte dos setores responsáveis.

./.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
GABINETE DO PREFEITO

17.

veis da Prefeitura de São Paulo.

Finalmente, não posso encerrar este meu depoimento sem alertar os responsáveis pelo destino da Nação, para a necessidade de também implantarmos no Brasil, o mais cedo possível, um planejamento familiar responsável. Entendemos ser essa a única forma de tornar o crescimento da população urbana compatível com a possibilidade de implantação da infra-estrutura necessária para suportar uma qualidade de vida compatível com a dignidade humana.

Não adianta culparmos a especulação imobiliária pela deformação das nossas cidades, quando gigantescas massas humanas para elas se dirigem, gerando demandas de infra-estrutura que, por maiores que sejam os esforços do Poder Público, são impossíveis de serem satisfeitas, pois estão totalmente fora dos recursos nacionais disponíveis.

Esta é a contribuição que trago, fruto de minha experiência à frente da maior cidade brasileira. Na minha visão, só o esforço concentrado de toda a Nação será capaz de vencer este grande desafio do nosso tempo, que é a transformação de uma sociedade rural em urbana.

30.05.1978