



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

### II SIMPÓSIO "MERCADO IMOBILIÁRIO" - PROMOVIDO PELA VISÃO

#### CONFERÊNCIA SOBRE O "USO DO SOLO"

Crescimento desordenado e galopante - essa é a raiz do grave quadro da realidade atual da metrópole paulista. A industrialização rápida deu a São Paulo destaque no panorama econômico e urbano do país, mas impôs o seu preço.

A indústria requer uma série de serviços, insumos e produtos de outras indústrias, que necessariamente têm de se localizar no mesmo espaço econômico. As indústrias pedem esses serviços, mas o seu atendimento deve levar em conta, principalmente a população engajada na produção industrial e nos próprios serviços complementares. A concentração de atividades, por sua vez, atrai fluxos maciços de capital - o que gera os desequilíbrios regionais e uma forte corrente migratória.

Mais indústrias e mais habitantes solicitam do poder público mais serviços e equipamentos, para que possam funcionar e viver bem, obedecendo às metas da Nação que objetivam o desenvolvimento econômico.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.2.

A dinâmica do processo é traduzida não só pelo volume, mas também pela especialização das atividades em decorrência do avanço tecnológico. Quanto maior essa dinâmica, mais intensa e diversificada é a demanda de equipamentos, cada vez mais sofisticados, como é o caso do Metrô.

Assim, quanto maior a dinâmica, maior é a competição que se estabelece entre as atividades urbanas pelas áreas que melhor respondam às necessidades de equipamentos e infra-estrutura. O próprio desenvolvimento econômico provoca a redução da oferta dessas áreas, acirrando a competição.

Uma primeira consequência desse processo é a saturação, a hiperconcentração nos espaços centrais, melhor equipados. Isso leva o poder público, com o objetivo de manter o bem estar da população, a investir cada vez mais nessas áreas, relegando o resto da cidade ao abandono.

Para quem vive na cidade não é preciso ilustrar essa situação com números. Basta uma comparação entre as Avenidas 9 de Julho e 23 de Maio, vias de acesso à Zona Sul, com o pouco que foi feito no sistema viário da Zona Leste.

Outra consequência é a alta nos preços dos terrenos em áreas equipadas, refletindo a competição entre os usuários da cidade. O mercado imobiliário segue religiosamente as regras do jogo da oferta e da procura. Isso destaca ainda outro aspecto: a

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.3.

valorização, transforma a terra urbana no mais rentável e seguro investimento de capital. Essa segurança e rentabilidade desviam a aplicação da poupança privada no mercado de ações e de títulos de renda fixa, que alimenta os setores de produção, os quais têm efeito multiplicador mais elevado para a economia, não só da cidade, como do país.

De novo, o círculo vicioso. A valorização acentuada gera a expectativa de ainda maior valorização futura. Em consequência, o processo de especulação também se acelera, provocando a estocagem de terrenos ociosos, muitas vezes equipados, à espera de inevitáveis compradores que elevarão os preços no leilão do mercado. E quem não pode subir os lances vê-se expulso em direção à periferia, expandindo a área urbana e gerando pressão para nova implantação de infra-estrutura e equipamentos.

Para encerrar a análise, existe um outro ponto de extrema relevância, que chega a se constituir numa injustiça social. Os proprietários de terra auferem grandes lucros graças aos equipamentos instalados pela comunidade, seja em rede - como é o caso de água e esgoto, ou localizado - uma nova avenida, praça, estação do metrô.

Em resumo, a dinâmica de formação da estrutura espacial da cidade apresenta o seguinte resultado:

- uma área central saturada, hiperconcentrada, com grande volume de investimentos já realizados;

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.4.

- uma área intermediária, onde se encontra grande quantidade de terrenos ociosos à espera de valorização, dependente do desenvolvimento da área central;

- uma área periférica de ocupação rarefeita ou hiperconcentrada, carente de todo tipo de serviços e infra-estrutura.

Na prática, isso corresponde ao desenvolvimento de São Paulo, acompanhado por uma crescente deterioração da qualidade de vida, que atinge com maior impacto as camadas de menor renda.

A cada ano, mais de 300 mil pessoas passam a morar na cidade; é como se metade da população de Brasília se mudasse, anualmente, para cá. As imensas necessidades que elas criaram não puderam ser acompanhadas pela expansão dos serviços públicos. Assim, temos os canais de circulação congestionados - é preciso construir avenidas e Metrô. Os recursos naturais se deterioram (cada habitante da cidade precisaria hoje ganhar mais 10 metros quadrados de áreas verdes); uma população sadia exige centros de saúde, pronto-socorros e saneamento básico (1/3 da população não dispõe de rede de água e de coleta de lixo, 2/3 não contam com rede de esgoto). As crianças precisam de ensino (em 1980 deverão matricular-se nas escolas da cidade um milhão e seiscentos mil estudantes). É preciso cuidar da segurança e da qualidade do ambiente, iluminando 50% das ruas e canalizando 1.100 quilômetros de córregos que cortam a cidade, onde vivem oito milhões de pessoas.

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.5.

Essas deficiências decorrem do acúmulo de décadas de atraso entre as disponibilidades e as necessidades, as quais podem e devem ser situadas diante do quadro econômico atual e futuro. A situação da municipalidade é dramática: os recursos financeiros de que a Prefeitura dispõe este ano, cobrem apenas 5% do custo da eliminação de todas as deficiências acumuladas em dezenas de anos. Destaco: apenas as que são de sua competência e sem pensar no futuro.

O mesmo raciocínio, projetado para cinco anos, mostrará que a Prefeitura conta com apenas um cruzeiro para cada oito que precisaria aplicar para resolver a situação. Para dar uma idéia da escala dos números, os investimentos públicos necessários à eliminação do déficit e ao atendimento da previsão das necessidades futuras, chegam à casa dos 169 bilhões de cruzeiros.

O quadro fica mais grave, diante das conclusões de alguns estudos. O Município vive hoje um processo de polarização das atividades de serviços, desconcentração e descentralização para fora de seus limites, das atividades industriais. Com o atual sistema tributário, isso significa uma diminuição da receita proveniente do ICM e um aumento da gerada pelo ISS.

Mas, o ICM é responsável por 40% da arrecadação total, incluindo os impostos territorial e predial e, a evolução da receita proveniente do ISS está indicando que ela não acompanha a retração do ICM. Em última análise, isso indica uma possível redução na entrada de recursos para os cofres municipais.

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.6.

### INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS

Diante desse quadro dramático, o que a Prefeitura pode fazer? Para a resposta, se faz necessária uma análise crítica do instrumental disponível, a nível municipal, considerando os objetivos que norteiam as atuais políticas de urbanização ou seja:

1 - a redução dos custos de urbanização, orientando e induzindo padrões mais adequados ao desenvolvimento urbano e,

2 - aumento da capacidade de investimentos, com a finalidade de eliminar o atual déficit de infra-estrutura e equipamentos.

A Municipalidade tem hoje como instrumentos principais, para disciplinar a expansão urbana, a Lei do Zoneamento, o Código de Obras e a Legislação de Parcelamento do Solo.

A legislação de uso e ocupação do solo baseia-se em normas empíricas, que consideram a realidade de forma pontual, ou pontos isolados, sem levar em conta a dinâmica do desenvolvimento. Dois aspectos constituem sua grande falha: ela restringe a oferta potencial de terrenos, segundo o uso e coeficientes de aproveitamento, o que aumenta a disputa em determinadas áreas e acentua a valorização da terra onde permite usos mais flexíveis e coeficientes mais altos de aproveitamento.

Sob a ótica da dinâmica urbana, surgem aqui algumas conse

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.7.

quências críticas. Primeiro, a escassa oferta de terras urbanizadas motiva uma pressão constante, por parte da população, para ampliar os perímetros das zonas de maior coeficiente de aproveitamento. Isso aumenta a expectativa de valorização, que vai acentuar o processo especulativo. Ou seja, há uma maior retenção de terras urbanas ociosas e, conseqüentemente, maior expansão da metrópole. Além do mais, sendo a terra matéria-prima para a indústria da construção, sua valorização fatalmente aumenta seus custos, restringindo a faixa de mercado do setor privado.

Segundo, dificulta o controle do desenvolvimento urbano, por parte do poder público (que é o objetivo fundamental da legislação do uso do solo), na medida em que sua atuação passa a se caracterizar por intervenções de urgência, tornando-o caudatário do processo, ao invés de seu condutor.

De certa forma, apresentando a mesma problemática da Lei de Zoneamento, a utilização do Código de Obras é, porém, muito mais complexa. Englobando o código de segurança, muitas vezes, ele é fator de inibição do avanço tecnológico da construção, impedindo soluções novas, geralmente menos onerosas.

Para as classes de renda mais baixa, é instrumento excessivamente exigente, pois propõe padrões muito sofisticados para o poder aquisitivo dessas camadas. A conseqüência imediata, neste caso, é a construção clandestina (sem nenhuma norma) e a marginalização de parcela ponderável da população.

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.8.

Tão complexa é a problemática do Código de Obras que, em sua última reformulação, poucas mudanças foram introduzidas.

O Código de Obras também sofre pressões geradas pela escassez de terras urbanas. A população reivindica um maior aproveitamento do terreno que, inevitavelmente, pioraria a qualidade de vida das áreas já densamente ocupadas.

A análise aponta o aumento da oferta de terras urbanas como a mais eficaz solução do problema, pois na realidade boa parte da problemática que envolve o Código de Obras é consequência da ineficiência do controle do desenvolvimento urbano, que resulta da falta de instrumentos, em todos os níveis de governo, que possam desempenhar com toda a eficácia tal papel.

A Legislação de Parcelamento do Solo sofre do mesmo mal. Ela também restringe a oferta de terrenos, principalmente para as classes menos favorecidas, quando aumenta as restrições legais, com as exigências de fornecimento de infra-estrutura, incompatibilizando-se com nossa realidade sócio-econômica, ao contribuir para o aumento do valor do terreno. Isso fica bem claro quando se verifica a estreita relação entre essas restrições e a disseminação dos loteamentos clandestinos.

Como ainda não há uma lei capaz de inibir o aumento dos loteamentos ilegais (não existem sanções penais eficazes), o

./.





GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.9.

Poder Público vê-se periodicamente diante da posição irrecusável de conceder anistias aos proprietários de tais glebas. Consequência: cria-se uma situação de descontrole total sobre a expansão urbana, que vem se manifestando há décadas.

Aqui não se trata apenas de um problema formal. Tais loteamentos acarretam problemas sociais graves, uma vez que os seus critérios de urbanização - tanto quanto ao parcelamento como à infra-estrutura - ferem frontalmente as exigências mínimas de habitabilidade. Assim, não se obedece às normas de continuidade viária entre loteamentos vizinhos, declividade máxima das ruas, vias coletoras nos fundos de vales e previsão de futuras vias arteriais do sistema viário principal, obrigando a Prefeitura a gastar vultuosíssimas somas em desapropriações maciças, como ocorre frequentemente hoje em dia.

Além desses três instrumentos básicos, existem outros complementares que servem de apoio à ação orientadora da expansão urbana. São eles a criação de distritos industriais, seleção de áreas preferenciais de urbanização, planos de reurbanização, áreas de preservação histórica, investimento em sistemas viário e de transporte coletivo. Este último, como forte fator de influência na localização e adensamento de todas as atividades urbanas.

Estes instrumentos, embora tenham grande poder indutor no desenvolvimento urbano, estão muito mais ligados à capacidade de investimento do setor público. Sua utilização, geralmente, tem se limitado mais a intervenções de urgência, com ação

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.10.

em espaço limitado, numa tentativa de revitalizar áreas deterioradas, de preservar o patrimônio cultural, do que no sentido de direcionar a expansão da área urbanizada.

Diante da realidade presente e de sua projeção no futuro, vivemos um momento histórico que pede uma tomada de posição realista e ousada, na medida dos problemas que nos são colocados. Não só os instrumentos citados devem ser aplicados, otimizados e corrigidas suas distorções, como também devemos nos colocar à altura dos desafios, criando novos instrumentos de ação que nos levem à frente da dinâmica do desenvolvimento urbano. Temos de ser agentes e não pacientes do processo.

Se considerarmos a problemática da cidade e o volume de recursos à disposição da municipalidade, veremos que seu nível de intervenção hoje é muito restrito. Os instrumentos com que conta permitem apenas uma ação conjuntural e não estrutural, como seria desejável.

A Prefeitura de São Paulo já está procurando novos caminhos, estudando a criação de instrumentos mais eficazes que lhe permitam cumprir os objetivos que se propôs, de melhorar a qualidade de vida dos moradores da cidade.

Um deles é taxar com imposto territorial progressivo os imóveis não utilizados. Já que a valorização das terras urbanas é diretamente proporcional à quantidade e tipo de investimentos públicos em infra-estrutura e serviços, não se justifica a retenção de terrenos equipados, com fins especulativos.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.11.

Essa elevação progressiva da carga tributária tem como objetivo maior viabilizar a política de ocupação dos vazios urbanos. Implantada, ela vai aumentar a oferta de terras urbanizadas, na medida em que força a liberação dos terrenos ociosos. E também inibirá o processo de especulação, que valoriza artificialmente os imóveis urbanos. Além disso, possibilitará uma utilização ótima dos equipamentos disponíveis e controlará a expansão horizontal da cidade, através do adensamento das áreas hoje sub-utilizadas.

Essa política, entretanto, terá o cuidado de diferenciar corretamente os proprietários de terras que guardam o terreno durante o período de tempo que estão obrigados a canalizar todas as suas poupanças para pagar o lote, estando, assim, impossibilitados de arcar com os custos da construção imediata da casa própria.

Um dos mais importantes instrumentos em estudos é o que se tem chamado de solo criado. É a transferência dos direitos de construir, de um imóvel para outro. Resumidamente, constitui um acordo entre o poder público e o proprietário de um determinado imóvel, que se obriga a conservá-lo dentro de certos padrões, contra a autorização de vender a outros proprietários a diferença entre o coeficiente de aproveitamento de seu imóvel e o limite máximo autorizado para a área onde ele se localiza.

Isso não é novidade. Tem sido utilizado em vários países que se viram obrigados, como nós estamos agora, a adotar soluições ousadas, compatíveis com as necessidades da vida moderna e com a tecnologia contemporânea.

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.12.

A legislação recente da França estabelece o "plafond legal de densité", coeficiente único inerente à propriedade da terra. Quem quiser construir mais que uma vez a área do terreno tem que adquirir do poder público - a preço equivalente ao valor do terreno adicional necessário - o direito de construir os metros quadrados excedentes. Na Alemanha, a construção é sempre objeto de concessão do governo. Os Estados Unidos estão ampliando o campo de aplicação desta medida para diversas finalidades, inclusive preservação do patrimônio histórico. Na Espanha, o coeficiente de aproveitamento básico é uniforme em todo o país e só pode ser ultrapassado com autorização especial.

Acreditamos ser esta a melhor resposta à questão fundamental dos planejadores urbanos de hoje: como promover a melhor utilização do solo urbano, numa economia de mercado, de forma equitativa e eficiente? Ou, como utilizar melhor o solo urbano ao mesmo tempo em que se aumentam substancialmente os recursos à disposição da Municipalidade, sem interferir na dinâmica da economia e nos direitos à propriedade?

Os avanços da tecnologia da construção permitem a edificação de prédios de muitos pavimentos, criando novos solos urbanos. São mais pessoas e mais atividades desfrutando e, consequentemente, exigindo maior capacidade dos benefícios urbanos. Se tal concentração é benéfica para a comunidade, deve ser estimulada, mas nunca transformada em um ônus. Ou seja, o poder público deve ter uma contrapartida.

E isso pode ser conseguido ao se desvincular o di-

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.13.

reito de construir do direito de propriedade, total ou parcialmente. Respeitando as tradições institucionais e os objetivos perseguidos, procura-se definir, com clareza, as relações entre o dono do solo e a comunidade. O direito de propriedade é inquestionável, mas o ato de construir tem efeitos sobre a vizinhança e a comunidade global. Por isso, controlá-lo e discipliná-lo é dever do poder público, o que é reconhecido pelas leis atuais de uso do solo e urbanização.

Assim, acreditamos ser imperiosa a institucionalização, a curto prazo, de alguns instrumentos de controle de uso do solo e urbanização:

1 - todo o proprietário de terra terá assegurada uma proporção fixa e uniforme de área construída;

2 - esse direito de construção pode ser transferido a outros terrenos ou ser objeto de indenização, quando, por qualquer razão urbanística, o proprietário for legalmente impedido de utilizá-lo total ou parcialmente;

3 - nas áreas onde os planos urbanísticos reconhecerem a necessidade de adensamento, a possibilidade de construção acima do limite está assegurada pelo poder público, mediante transferência de direito de construir de outros terrenos, ou aquisição do direito de criar solo, mediante concessão do poder público;

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.14.

4 - os recursos públicos provenientes da aquisição de direitos de construir criando solo, serão destinados parcialmente à aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização.

Acreditamos ser este o caminho certo e as proposições colocadas poderão ser a semente de uma legislação urbanística nacional que, de fato, corporifique o princípio constitucional da função social da propriedade, assegurando o direito privado, mas condicionando seu uso aos interesses maiores da coletividade.

E essas mesmas proposições contribuirão decisivamente para a solução de muitos dos problemas que hoje afligem nossa grande metrópole. Ela trará a níveis aceitáveis o valor atualmente excessivo dos terrenos onde se pode construir mais, de acordo com a legislação. Eliminará a diferenciação de valores de terrenos em função dos dispositivos legais do zoneamento. Preservará a paisagem de áreas arborizadas e de áreas de proteção aos mananciais, além de garantir a qualidade do ambiente em geral. Preservará edifícios de valor histórico e, finalmente, criará uma nova fonte de recursos substanciais, vitais para a construção e manutenção da cidade, gerados pelo próprio dinamismo da economia urbana.

A Prefeitura já vem desenvolvendo estudos de viabilidade para a aplicação desse mecanismo nas Z8-200 - imóveis históricos - conforme lista constante da lei 8.328, de 1975, elaborada pela COGEP - Coordenadoria Geral do Planejamento. Trata-se de imó-

./.



GABINETE DO PREFEITO

## Prefeitura do Município de São Paulo

.15.

veis representativos da memória histórica da cidade, que formam um patrimônio cultural de valor inestimável. Esses Imóveis, quase todos localizados em áreas centrais, supervalorizadas, vêm sofrendo um contínuo processo de deterioração e são bom exemplo das vantagens da implantação da lei do solo criado. Sem ela, haveriam duas alternativas: ou se cometeria uma injustiça social, privando seu proprietário do direito de aproveitar o terreno de maneira alternativa, geralmente mais lucrativa, ou o poder público destinaria recursos para sua desapropriação e restauração e, posteriormente, num fluxo constante, para sua manutenção.

Todo esse ônus poderá ser transferido para a dinâmica do mercado, capaz de absorvê-lo sem reflexos maiores, graças à incorporação de direitos de aproveitar em outros terrenos, a diferença de densidade de ocupação.

Esse exemplo, adaptável a cada realidade concreta, demonstra o quanto a cidade pode ganhar se ousarmos abrir novos caminhos e se nos decidirmos a legar para as gerações futuras e para São Paulo, dentro de alguns anos, não um acúmulo de erros, distorções e déficits, que são hoje nossa herança, mas, uma tradição de coragem e capacidade de criação e adaptação ao tempo em que se vive.