



UMA POLÍTICA PARA O USO DO SOLO URBANO

Congresso Nacional de Municípios - Guarujá - 20 a 26.03.76

O quadro da realidade atual da Metrôpole Paulista é grave. Todos nós o sabemos.

Os problemas urbanos têm se agravado e se multiplicado mais rapidamente do que a nossa capacidade de enfrentá-los e solucioná-los. Embora a Região Metropolitana de São Paulo continue o mais importante polo nacional de concentração e crescimento de atividades econômicas, seu desenvolvimento vem sendo acompanhado por uma crescente deterioração da qualidade de vida da população, atingindo com maior impacto as camadas de menor poder econômico.

Essas deficiências, resultado de décadas de atrasos acumulados entre as disponibilidades e as necessidades, podem ser quantificadas e devem ser situadas dentro do quadro econômico atual e o do futuro. O déficit acumulado, para a metrôpole paulista, avaliado em recentes estudos elaborados na Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, revela a enorme disparidade entre os recursos necessários e os disponíveis.

./.



TABELA "I"

INVESTIMENTO NECESSÁRIO P/ ELIMINAÇÃO DO DÉFICIT ACUMULADO ATUAL DE
INFRA-ESTRUTURA + ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE CRESCIMENTO DE 1976/80
(Em bilhões de CR\$)

Investimento Público Municipal	1 6 9
Investimento Público Estadual	8 5
Investimento Público Federal	<u>1 3</u>
Investimentos Públicos necessários	2 6 7
Investimentos Privados necessários	<u>1 9 9</u>
Investimentos Globais necessários	4 6 6

Investimento Público Municipal	=	<u>1 6 9</u>	=	8
Capacidade de Investimentos do Mun. de SP		2 1		

INVESTIMENTO GLOBAL NECESSÁRIO P/ ELIMINAÇÃO DÉFICIT ACUMULADO + ATENDIMENTO NECESSIDADES CRESCIMEN-
TO PROJETADO DE 1976/80 - REGIÃO METROPOLITANA DE S. PAULO - EM MILHÕES DE CRUZEIROS DO 1º TRIMESTRE/76

Competência Institucional	Municipal	Estadual	Federal	Total Público	Privado	Total
Sectores Funcionais						
Saneamento Básico.....	11.884	17.747	-	29.631	-	29.631
Serviços	3.169	887	-	4.056	18.615	22.671
Vias	52.956	24.283	9.020	86.259	16.354	102.613
Transportes ...	102.211	52.299	4.184	158.694	-	158.694
Equipamentos ..	1.207	9.018	320	10.545	10.925	21.470
Energia	-	16.476	4.196	20.672	3.435	24.107
Áreas Verdes ..	70.673	-	-	70.673	-	70.673
TOTAL	242.100	120.710	17.720	380.530	49.329	429.859
Edificações ...	-	-	-	-	212.109	212.109
Automóveis	-	-	-	-	21.029	21.029
Ônibus e Caminhões	-	-	-	-	1.499	1.499
TOTAL	242.100	120.710	17.720	380.530	283.966	664.496

Em síntese o quadro dramático da realidade de nossa economia urbana assume proporções de extrema gravidade.

É imperioso obter aumento substancial de recursos à disposição do poder público, recursos esses que devem advir, fundamentalmente, da própria economia interna da metrópole.

Contudo é imperioso também que busquemos uma redução substancial dos custos de urbanização, tanto no que se refere àqueles de implantação da cidade como de sua operação e uso pela população. É imperiosa essa redução de custos, pois a grandeza da disparidade apontada, entre os recursos disponíveis e necessários, exige atuação nas duas linhas da problemática da cidade.

O poder municipal dispõe, dentro do quadro institucional vigente, de certo número de instrumentos para essa atuação estratégica. Esses instrumentos disponíveis, se enfocados dentro de uma visão global de economia urbana, situam-se numa ou noutra das duas linhas básicas da problemática - aumento de recursos e redução de custos - linhas essas que evidentemente estão interligadas na reciprocidade de sua atuação.

Na linha de aumento de recursos, no plano municipal, os instrumentos disponíveis são essencialmente a TRIBUTAÇÃO e a CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. A legislação de ZONEAMENTO, a INTERVENÇÃO DIRETA (reurbanização e desapropriação por zona) e a política de TRANSPORTES URBANOS são os principais instrumentos de atuação municipal, na linha de redução de custos urbanos a médio e longo prazos.

Os TRIBUTOS prediais e territoriais podem incrementar as disponibilidades, se tornados progressivamente verdadeiros os valores venais sobre os quais são hoje estabelecidos. Em decorrência haverá também melhor justiça social na medida em que os imóveis altamente valorizados, por força especialmente de investimentos coletivos, contribuam mais significativamente para atenuar as atuais deficiências urbanas. Por outro lado a tributação somente poderá ter um sentido de instrumento de uma política urbana, quando passar a assumir valores mais relevantes. Torna-se então válida a instituição do imposto territorial progressivo gravando terrenos imobilizados com finalidade especulativa. Além do evidente sentido social, tal medida pode atuar como fator efetivo de otimização do sistema urbano, reduzindo os seus vazios e atenuando os desequilíbrios na oferta de serviços.

A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, cujo sentido social parece óbvio, não tem tido aplicação efetiva: sua conceituação apresenta grandes dificuldades e é instrumento praticamente inoperável nos termos da legislação atual. Há que considerar ainda que sua eventual aplicação em áreas de baixa renda, redundaria em fator contrário à meta de melhor distribuição de benefícios e renda.

Na linha de atuação de melhor uso do solo e, consequentemente redução futura de custos, a legislação de ZONEAMENTO é instrumento importante e poderá ser otimizada. Estará, contudo, sempre sujeita a pressões econômicas e políticas e, de certa forma, sua legitimidade será sempre contestável na medida em que ela é um fator diretamente determinante dos valores imobiliários. Portanto, fator de intervenção discricionária e discutível do Estado no mercado, em proveito de alguns e em detrimento de muitos. Deve-se ,

./.



entretanto, procurar garantir uma efetiva política de controle do uso do solo através de uma legislação de zoneamento, hoje considerada imprescindível. Garanti-la, sim, mas desvinculando-a na medida do possível dos valores de mercado, atenuando a especulação imobiliária e assegurando-lhe uma soberania maior.

Intervindo diretamente através de processos de DESAPROPRIAÇÃO por utilidade pública ou interesse social, o poder público dispõe de instrumentos teoricamente hábeis para a resolução de grande parte dos problemas urbanos: reurbanização e urbanização racional de novas áreas. Na verdade, o vulto dos recursos financeiros necessários, dificuldades de natureza jurídica e os problemas sociais decorrentes, restringem muito as possibilidades concretas de sua utilização.

Quanto à política de TRANSPORTES URBANOS, situa-se, em tanto que fator fortemente influente da localização e densificação das atividades urbanas, como poderoso instrumento de atuação. Devemos prosseguir nas linhas já estabelecidas buscando otimizar a ação dos elementos já implantados e delineados, notadamente o transporte coletivo de tração elétrica.

PROPOSTA INSTITUCIONAL

Face ao quadro da realidade atual e de sua projeção para o futuro, encontramos-nos numa situação histórica que exige uma tomada de posição realista e corajosa. Não só os instrumentos mencionados como ainda outros devem ser empregados e otimizados. Sua eficácia

cia, porém, não deve ser superestimada e sim avaliada corretamente. Parece indiscutível que mesmo que novas fontes de recursos financeiros sejam criadas e venham contribuir para aumentar as disponibilidades públicas, certamente não serão suficientes para atender à demanda acumulada e aos anseios de melhores padrões de qualidade dos serviços. Urge de alguma forma impedir o crescimento e o agravamento dos problemas, sufocando-os já no nascedouro.

O problema fundamental é pois: como promover a melhor utilização do solo urbano, numa economia de mercado, de forma equitativa e eficiente? Como promover a melhor utilização do solo urbano e ao mesmo tempo aumentar substancialmente os recursos à disposição do poder público, sem afetar a dinâmica da economia e o estatuto da propriedade privada?

Procuremos analisar alguns aspectos da contemporânea e universal problemática urbana. A moderna tecnologia permite a construção de edifícios de muitos pavimentos, criando um solo novo e assim multiplicando a área de terreno original. Se tal tecnologia permite que maior número de pessoas e atividades desfrutem de localizações privilegiadas, ao mesmo tempo, acarreta maior demanda de infra-estrutura, de transportes, de vias públicas, enfim, de todos os benefícios urbanos exigidos. Se tal concentração de atividades e pessoas é desejável para a comunidade, ela deve ser estimulada, mas deve ser condicionada a uma contrapartida que permita contrabalançar, direta ou indiretamente, o ônus decorrente para o poder público.



É importante, portanto, a adoção de soluções ousadas, compatíveis com as necessidades da vida moderna e com a tecnologia contemporânea. Numa época em que a tecnologia da construção permite multiplicar dezenas de vezes a área de um terreno, não podemos ter a propriedade regida por princípios historicamente ultrapassados.

Torna-se necessário precisar com clareza as relações entre o proprietário do solo e a comunidade. Não se trata de questionar ou duvidar do direito de propriedade, mas de aperfeiçoar o controle sobre um aspecto específico deste direito que é o ato de construir. Tal ato tem consequências sobre a vizinhança e a comunidade total e controlá-lo é um dever do poder público, reconhecido aliás, pelas atuais leis de uso do solo e códigos de edificações.

Assim, face a todas essas considerações, julgamos imperioso que sejam institucionalizados, a curto prazo, alguns instrumentos de grande relevância, relacionados ao uso do solo urbano:

1. Que seja assegurado a todos os proprietários de terreno uma proporção fixa e uniforme de área construída.
2. Que esse direito de construir possa ser transferido a outros terrenos ou seja objeto de indenização, quando por qualquer razão urbanística o proprietário for legalmente impedido de utilizá-lo total ou parcialmente.
3. Que, nas áreas onde os planos urbanísticos reconhecerem a necessidade de adensamento, a possibilidade de construção acima do limite fixado seja assegurada pelo poder público mediante trans-



ferência dos direitos de construir de outros terrenos, ou aquisição dos direitos de criar solo, mediante concessão do poder público.

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

Dispositivos semelhantes fazer parte da recente legislação francesa sobre a matéria. O "plafond legal de densité" é o coeficiente único inerente à propriedade da terra. O interessado que desejar construir mais do que uma vez a área do terreno deverá adquirir do poder público o direito de construir da área que exceder esse teto. O valor atribuído ao direito de construir é equivalente ao valor do terreno adicional necessário para o empreendimento visado. Ao mesmo tempo, o poder público tem a opção de compra de todos os terrenos postos a venda em certas áreas específicas.

Na Alemanha, a construção em qualquer terreno é sempre objeto de uma concessão de uso por parte do poder público. Nos Estados Unidos da América, a transferência dos direitos de construir não é um mecanismo novo, mas recentemente vem sendo ampliado e utilizado para diversas finalidades, inclusive para a preservação do patrimônio histórico. Na Espanha, o coeficiente de aproveitamento básico e uniforme para todo o país, só pode ser ultrapassado nos locais onde seja permitido por um plano urbanístico devidamente aprovado.



Acreditamos ser este um caminho certo e que todas essas disposições propostas poderiam ser o início de uma legislação urbanística nacional que de fato corporifique o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 160 da Constituição), assegurando a propriedade privada mas condicionando o seu uso ao interesse da coletividade. As proposições permitirão com muito maior facilidade resolver problemas urbanos importantes:

- o valor excessivo dos terrenos onde a possibilidade de construir é maior segundo a legislação de zoneamento;
- o valor diferenciado dos terrenos em função dos dispositivos legais de zoneamento;
- a preservação paisagística de áreas arborizadas e de áreas de proteção de mananciais e proteção ambiental em geral;
- a preservação de edifícios de valor histórico, paisagístico ou ambiental;
- e, finalmente, a obtenção dos recursos substanciais e imprescindíveis à construção e manutenção da cidade, recursos esses gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna.

Certamente a institucionalização dessas proposições - e queremos enfatizar esta afirmativa -, não poderá ser levada avante sem um ponderado processo de progressiva aplicação, de forma a conduzir o mercado imobiliário a novos comportamentos sem traumas ou rupturas indesejáveis.



Por outro lado não poderíamos atribuir a essa política para a condução do uso e ocupação do solo urbano o condão de solucionar grande parte de nossa problemática urbana.

A nosso ver é uma das medidas válidas no sentido de melhor adequar nosso direito urbano às atuais necessidades do processo de urbanização crescente.

Entendemos que ela deva se inserir num conjunto de medidas, objeto atual de preocupação e estudos por parte do governo da República, que estabeleçam uma política nacional de desenvolvimento urbano, política essa que possa - integrada aos planos de desenvolvimento social e econômico do país - evitar que acúmulos de erros e imprevidências recaiam sobre as futuras gerações de brasileiros.