

A107379

O custo do solo urbano

Alvaro Pessoa

QUANDO a urbanização brasileira era ainda um fenômeno bem comportado e apenas apareciam em bairros periféricos as primeiras indústrias, era também bastante incipiente o planejamento urbano e des-preparada para enfrentá-lo a máquina estatal. Tal despreparo vinha de longa data. Remontava aos tempos de Pombal. O Marquês é que formalizara e consolidara os primeiros rudimentos de diretrizes urbanísticas para a Colônia, em virtude da interiorização decorrente das descobertas de ouro e pedras preciosas nas Minas Gerais.

A divisão territorial que precede o crescimento das cidades, nunca merecera maiores cuidados durante o Império. A política de expansão urbana era, antes e depois da independência, baseada na doação de terras para incentivar as primeiras construções e desenvolver a economia. Só a partir do surto de riqueza trazido pela lavoura do café, a ampliação da rede ferroviária e a instalação da indústria têxtil é que o Poder Público vai disciplinar de forma mais severa o parcelamento da terra.

As cidades de então se desenvolviam, basicamente, através de duas formas: a primeira tinha como pólo as indústrias, usualmente de tecidos, e localizadas nos bairros mais distantes. Ao redor delas, é que se iam instalar os conjuntos de casas populares fornecedoras de mão-de-obra. Foi este o caso da Companhia Nova América, ao lado do Jardim Botânico, no Rio de Janeiro. Ali ainda se podem ver, no início da Rua Lopes Quintas, as vilas de casas populares que serviam à indústria.

Outra fórmula usual de promover crescimento urbano era baseada nos meios de transporte e oferta de equipamento urbano instalado pelas concessionárias de serviços públicos. Os bairros de Copacabana, Ipanema e Leblon são produtos desta última forma de crescimento, ocorrido em virtude do equipamento

instalado pela City e do transporte fornecido pela Light.

Através dos processos acima referidos, era inteiramente natural, dentro das regras do jogo capitalista, que as indústrias no primeiro caso, ou as concessionárias no segundo, adquirissem nos futuros bairros grandes glebas de terras ainda inacessíveis. Tais glebas, após receberem equipamento urbano e transporte, tornavam-se supervalorizadas. Seus proprietários, ao venderem os terrenos que haviam tornado *acessíveis*, recebiam o retorno do investimento em terras, o custo do equipamento instalado e o lucro decorrente. O "custo de produção" das novas áreas urbanas era, como se vê, integralmente assumido pela iniciativa privada. Nada mais justo que ela se beneficiasse.

Acontece que a aceleração do movimento migratório gerou um novo tipo de promotor de desenvolvimento urbano: o *loteador pirata*. Tal personagem, ao contrário de proceder de acordo com qualquer dos métodos válidos e justos antes citados, agia da seguinte forma: comprava também grandes áreas de terra nos limites da cidade; vendia alguns lotes piores localizados aos interessados das classes menos favorecidas e deles se utilizava para, por meios mais ou menos (sobretudo menos) sérios, pressionar os poderes públicos a fornecer equipamento urbano e transporte para a área.

Quando o Poder Público, por razões políticas ou técnicas, afinal investia em transporte e equipamento urbano na área, assumindo quase todo o "custo de produção" do solo urbano, tornando-o valorizado e *acessível* o *loteador pirata* gozava de privilegiada situação. Em primeiro lugar em suas mãos estavam monopolizados os melhores terrenos da nova área agregada à cidade. Em segundo lugar, o investimento assumira a forma de doação ou transferência de recursos públicos para mãos privadas sem qualquer tributação decorrente.

Ora, tal situação configurava flagrante injustiça, já que o valor do solo urbano, como se sabe, não é dado pela sua abundância ou escassez, mas pela *acessibilidade*. O *custo de produção* do solo urbano visa, apenas, torná-lo acessível e somente sendo acessível tem valor na economia urbana. A imensidão do território brasileiro nada tem a ver com o preço dos terrenos urbanos. A acessibilidade ao solo é que dá valor ao terreno na economia urbana, e quando ela é toda financiada com dinheiro público, é socialmente injusto beneficiar minorias.

Ocorre que a técnica do *loteador pirata*, frequente na Baixada Fluminense, tenderá a repetir-se indefinidamente pelo Brasil, se não a enfrentarmos da maneira vigorosa através de alternativas válidas. Nas alternativas para seu combate é que reside, entretanto, o maior paradoxo.

O paradoxo resulta da divisão de funções na economia. O aperfeiçoamento da máquina estatal retirou das mãos da iniciativa privada, transferindo a empresas públicas ou quase públicas o ônus de prestação de serviços públicos essenciais. Não faria sentido, nos dias atuais, que a Cedae, a Telerj, a CTC, a CEG ou a Comlurb entrassem a praticar compra de grandes áreas de terra, nelas investindo em equipamento urbano e transporte, para posterior revenda e reembolso integral do *custo de produção* do solo urbano assim obtido. Tal função deve caber à iniciativa privada. Tais empresas concessionárias, ao contrário de suas congêneres do passado, não foram criadas para fazer negócios imobiliários e, cumulativamente, prestar serviços. O modelo de desenvolvimento urbano antes descrito, induzido através de concessionárias, consequentemente, não mais se repetirá.

Acontece que a sociedade brasileira continua a se urbanizar e demandar solo urbano acessível cujo custo é, além de elevadíssimo, crescente. A pretensão

de muitos para resolver tal situação é profundamente deformada. Há quem advogue, por exemplo, que gigantescos investimentos públicos sejam canalizados para infra-estruturar regiões ao Sul do Rio de Janeiro enviando-se a conta aos cofres públicos. Isto, entretanto, apenas beneficiará alguns poucos privilegiados detentores de grandes áreas ou glebas naquela região e não a população como um todo.

Se é verdade que apenas o poder público tem hoje condições de realizar os enormes investimentos que a instalação de infra-estrutura daquela região demanda, não é menos verdade ser injusto executá-la sem que o mesmo poder público possa recuperar ao menos parte dos *custos de produção* das novas áreas urbanas tornadas acessíveis.

A solução para tal paradoxo, que se multiplica em várias regiões metropolitanas brasileiras, encontra-se na tributação. Em Portugal esta situação se resolve com o imposto das mais valias, que incide sobre ganhos de capital desta ordem. Nosso Código Tributário Nacional também o capitula desde 1966, mas o dispositivo nunca foi acionado. Se o fosse, o custo dos serviços urbanos essenciais, descontadas as despesas de instalação do equipamento, seria sensivelmente mais baixo prestado pelas concessionárias, do que fornecido em termos individuais como se está fazendo em muitos empreendimentos imobiliários na Barra da Tijuca.

Afinal, se cada futuro habitante da Barra da Tijuca tiver de cavar seu próprio poço artesiano, operar sua própria estação de esgoto e implantar sua própria infra-estrutura, o custo global para todos será, por um problema elementar de escala, brutalmente superior ao que se obteria através de concessionárias aptas a prestar tais serviços, desde que devidamente remuneradas.