

# JORNAL DO BRASIL

## ESPECIAL

Rio de Janeiro — Domingo, 21 de fevereiro de 1982

# SOLO URBANO DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA

“Não deve haver ilusão sobre a urgência do empenho de todos na humanização da cidade. A aceleração do processo de urbanização está transferindo para a cidade uma carga conflitual, que poderá assumir as dimensões de uma confrontação entre os muitos que têm pouco a perder e os poucos que têm muito a perder”, alertam os signatários do documento emitido no final da 20ª Assembléia-Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, reunida em Itaici, SP, de 9 a 18 deste mês. O documento, composto em 170 itens, faz inicialmente considerações sobre a missão da Igreja, colocada “na realidade concreta da História” e divide-se em três partes: 1. Situação do solo urbano no Brasil (ver). 2. Elementos para uma reflexão ético-teológica (julgar). Pistas inspiradoras de uma ação concreta (agir). Foi aprovado por todos os participantes da reunião, com o voto dissidente de Dom Eugênio Sales, Cardeal-Arcebispo do Rio de Janeiro. Transcrevemos aqui seus pontos principais.

Em 1940, apenas 31% da população brasileira era urbana. Hoje, essa porcentagem atinge aos 67% que representam, em números absolutos, mais 80 milhões de habitantes. O Brasil tem hoje 10 cidades com mais de um milhão de habitantes e cinco regiões metropolitanas com mais de dois milhões. Em 1940, apenas 8% da população habitavam em cidades de mais de um milhão. Hoje, em 13 concentrações urbanas moram 32% da população total, que representam metade da população urbana. Obviamente, os problemas se agravam de modo especial nas grandes regiões metropolitanas, como a Gran-

de São Paulo, onde há solos de habitação repartidos desigualmente entre as diversas camadas sociais, mas há também solos de especulação estocados e ociosos destinados exclusivamente a operações imobiliárias.

A apropriação do solo urbano reproduz, com nitidez, a disparidade observada da renda: hoje, o Brasil é um dos países do mundo onde esta disparidade atinge os níveis mais elevados, ameaçando o país de uma verdadeira implosão social e econômica. Enquanto 5% da população mais rica concentram 37,9% da renda total, aos 50% mais pobres so-

Essa ampliação da infraestrutura urbana acaba absorvendo os poucos recursos destinados às cidades em bairros antes já dotados delas e habitados por isso por famílias de renda elevada. Os bairros pobres e distantes das periferias urbanas têm que esperar mais tempo, muitos anos e até décadas, para receber os benefícios dos serviços urbanos essenciais.

A especulação imobiliária, mantendo fora do mercado uma proporção elevada de lotes, aumenta a demanda e assim se auto-alimenta e acarreta conseqüências lamentáveis para a cidade. A soma de capital nacional altíssimo investido na especulação imobiliária tem outra conseqüência negativa: a infra-estrutura e os serviços urbanos, que circundam os lotes vazios e lhes conferem seu valor, não são devidamente utilizados. Esta subutilização da infra-estrutura aumenta os custos da produção da economia em geral e reduz a capacidade de investimentos produtivos.

A contribuição de melhoria, que poderia corrigir essa forma de especulação, é letra morta em nossa Constituição. O fato se explica não só por tratar-se de instrumento jurídico de difícil aplicação, mas, certamente, também por contrariar interesses poderosos.

Ganhos imobiliários decorrentes da não obediência à legislação urbanística em vigor caracterizam a clandestinidade de loteamentos e edificações e correspondem à maior parte do espaço urbano construído nas cidades.

A prioridade atribuída aos investimentos para a acelerada industrialização e a expansão da agricultura extensiva, estimula o êxodo rural e faz com que sobre poucos recursos para a infra-estrutura e serviços urbanos, deixando de gerar grande número de empregos que resulta-



Em 1950, em cada 14 habitantes do Rio, um era favelado. Hoje, há um favelado para cada três habitantes

A moradia é uma necessidade de qualquer pessoa ou grupo familiar. Os pobres encontraram as seguintes saídas para essa necessidade: ocupações de áreas abandonadas ou, no momento, sem maior valor imobiliário: morros, mangues, terrenos de marinha, aluguel de habitações precárias e baratas e mais próximo do local de trabalho: cortiços e habitações similares; compra de lotes baratos nas periferias distantes, para a construção de barraco ou casa própria.

A título de exemplo, seguem algumas ilustrações que servem para alertar sobre a situação de injustiça. Não podendo pagar aluguel ou as prestações de conjuntos habitacionais dos programas públicos cerca de 30% mais pobres no Sul e os 60% no Nordeste são levados a ocupar um terreno onde possam erguer o seu barraco.

Pressionados pela dura realidade e, por vezes, levados por interesses de terceiros, não claramente manifestados, centenas e até milhares de pessoas têm ocupado maciçamente, de um dia para o outro, terrenos na área urbana. Essa ocupação começa a ser denominada de “Invasão”.

Poucos se dão conta que a ocupação do solo pelas populações migrantes, forçadas a sair do meio rural ou atraídas pelas grandes cidades, é a única solução possível para o impasse no qual se encontram. Casos lamentáveis de exploração do mais pobre pelo menos pobre, ou por outros gananciosos, não reduzem a dimensão, antes aumentam a urgência do problema.

Esta situação se agrava de novo para muitas famílias, com o aumento do custo dos aluguéis, cuja conseqüência já se vem traduzindo num

Continua na página 2

Arquivo/1978

Continue  
atras

uso do  
solo

AJ07444

concentrações urbanas moram 52% da população total, que representam metade da população urbana. Obviamente, os problemas se agravam de modo especial nas grandes regiões metropolitanas, como a Grande São Paulo, com 13 milhões de habitantes, e o Grande Rio, com 9 milhões.

Na década de 70, registrou-se, pela primeira vez na história do Brasil, um decréscimo da população rural. Ela caiu, em termos absolutos, de mais de dois milhões com relação ao total registrado no censo de 1960 (1). Durante a década, o município de São Paulo cresceu demograficamente mais do que toda a área da Amazônia. No mesmo período, 16 milhões de brasileiros migraram do campo para a cidade, parcela dessa população continua a trabalhar no campo.

A taxa de crescimento da população urbana foi bem mais elevada que a do crescimento da população total. As cidades aumentaram, tanto por crescimento vegetativo e ampliação do perímetro urbano, quanto por força do êxodo rural. Entre os dois últimos recenseamentos a cifra média anual deste aumento foi de quase 3 milhões de pessoas, o crescimento da população urbana foi de 28 milhões. Esta cifra pode aumentar muito até o ano 2000, se não houver reversão nos fatores que atuam na aceleração da urbanização.

### O solo urbano e sua apropriação anti-social. A especulação imobiliária.

A afluência das migrações para os centros urbanos coincide com um processo, que exacerba a situação: a rápida valorização do solo urbano, objeto de intensa especulação imobiliária. Atinge hoje proporções graves o expediente da estocagem de terrenos para fins especulativos. Glebas ou lotes vazios, guardados para estes fins, ocupam, em média, a terça parte dos espaços edificáveis das cidades brasileiras. Em São Paulo chegam a 47% no interior de sua área urbana. Dados do cadastro da Prefeitura Municipal de São Paulo (TPCL — Cogep, 1977). No Rio de Janeiro, em 1978, registravam-se 900 mil lotes vazios: o suficiente para atender à demanda até 1990 (Fundrem — 1978).

A valorização econômica dos terrenos urbanos tem sido alarmante, a partir de meados da década de 60. O preço real médio dos terrenos no mínimo triplicou no espaço de 20 anos. Em São Paulo, tomando como ano-base 1964 = 100, em 1978 o índice do preço médio era igual a 435. (Fonte: Coordenadoria Geral de Planejamento — Cogep — Pesquisa Município de São Paulo, 1979/1980.)

No Rio de Janeiro, com 1957 = 100, em 1976 era 376. (Fonte: CPNU/ASTEL). Em Belo Horizonte, 1950 = 100, em 1976 era 856. (Fonte: O Mercado da Terra na Região Metropolitana, Plambel, 1978.)

A especulação imobiliária, ao aumentar o preço do solo, agrava a situação habitacional do país e permite perceber uma característica fundamental na destinação do solo

disparidade atinge os níveis mais elevados, ameaçando o país de uma verdadeira implosão social e econômica. Enquanto 5% da população mais rica concentram 37,9% da renda total, aos 50% mais pobres sobram apenas 12,6% da mesma renda (2).

A mera expectativa da urbanização gera o aumento do valor do solo. Quando ela é intensa, ocorre a supervalorização do solo.

Entre os fatores que contribuem para a valorização do solo urbano enumeram-se: a presença de infraestrutura urbana, rede de água, esgotos, luz, pavimentação e iluminação das ruas; serviços urbanos: transportes coletivos, escolas, hospitais, comércio, lazer e leis de zoneamento que determinam ou limitam o tipo e uso do solo em cada área da cidade: residencial, comercial, industrial, área verde.

Existem áreas de propriedades das camadas sociais de média e alta renda. Muitas dessas áreas já estão ocupadas para fins habitacionais e são rapidamente atendidas com os serviços da infraestrutura urbana. Em grande número de casos, a imobiliária implanta um loteamento para vivendas de alto luxo. Com surpreendente rapidez, chegam ali a água, a energia, os esgotos, os serviços de limpeza. Essa rapidez contrasta de modo chocante com a realidade de bairros populares privados deste atendimento, há anos. Teoricamente, infraestrutura e serviços urbanos acompanhariam a ocupação do solo urbano, visto que fazem parte da estrutura da vida de uma cidade.

É na cidade, que seria, por natureza, lugar privilegiado da convivência humana, que a economia de mercado tem revelado os piores frutos do egoísmo individualista que o caracteriza, institucionalizando-se num sistema de injustiça radical, o qual, em nome de seus princípios, violenta os direitos mais elementares de vastos contingentes da população.

Nos bairros centrais e bem dotados de infraestrutura, os empreendedores imobiliários vêem o preço do solo subir por força do verdadeiro leilão que se estabelece: a demanda é feita por quem tem muita renda acumulada e a oferta de solo bem urbanizado é pequena, porque o Poder Público local, dispõe de poucos recursos para investir nas cidades.

Tal processo leva as empresas imobiliárias a exercer pressão no sentido de modificar a legislação relativa ao solo urbano, onde ela existe. A pressão visa a ampliar o direito de construir nos terrenos, provocando assim o congestionamento dos serviços públicos, a necessidade de sua substituição, e a insuficiência das áreas verdes e de lazer, quando elas existem. Quando tal legislação não existe — como é o caso da maioria dos municípios com cidades grandes e médias — o empreendedor constrói espigões cada vez mais altos.

O ônus dessa infraestrutura adicional recai sobre o povo, que, com os impostos, financia os investimentos públicos necessários. O proprietário desse solo, no entanto, é que receberá a valorização correspondente a esse aumento da capacidade de construir.

zação e a expansão da agricultura extensiva, estimula o êxodo rural e faz com que sobre poucos recursos para a infra-estrutura e serviços urbanos, deixando de gerar grande número de empregos que resultariam de investimentos na construção civil.

A carência de investimento, públicos em infra-estrutura e equipamentos sociais (escolas, creches, postos de saúde, centros de lazer, etc.) fez acumular nas últimas décadas enormes déficits nestes serviços suportados quase que exclusivamente pelas populações pobres de nossas cidades.

Os grandes proprietários de terras são, aparentemente, os beneficiários desse processo, sejam eles pessoas físicas, empresas, sejam instituições. Na realidade, o ganho especulativo é aparente. Todos perdem com a redução da riqueza social produzida, embora os pobres sejam os mais sacrificados.

1.3 Promoção e controle do uso do solo urbano

### A ação do Estado

No campo específico da moradia, a criação do Banco Nacional da Habitação em 1964 acendeu grandes esperanças, logo a seguir frustradas pelos desvios, para outros setores da economia, de verbas, que por lei seriam destinadas à construção de casas e apartamentos e a sua infraestrutura urbana imediata.

O total de moradias populares financiadas pelo BNH é insuficiente e voltado para atender basicamente a famílias que conseguem pagar, por 25 anos seguidos, as prestações com correção monetária. Trata-se, pois, de famílias cuja renda se situa acima de três salários mínimos mensais.

As famílias de rendas mais baixas têm poucas oportunidades de acesso a uma moradia condigna, embora em algumas cidades existam programas em seu favor, operando basicamente através da oferta de casas-embrião.

Via de regra, a população muito pobre, dada a insegurança de seus rendimentos, prefere ter um lote onde possa construir sua moradia, ao longo de vários anos, com suas próprias mãos e freqüentemente em regime de mutirão.

Aqueles que moram em áreas do Poder Público ou em bens de uso comum do povo (praças, áreas destinadas a equipamentos sociais) têm, em alguns casos, conseguido algum benefício, após muita luta e sacrifício. Outros têm sido expulsos, sem consideração.

O Estado não exerce um controle efetivo do desenvolvimento urbano, o que proporcionou irregularidades e clandestinidade na construção das cidades. O Estado tolera gigantesca desorganização no tecido urbano cuja correção exigirá elevadíssimos custos pecuniários e sociais.

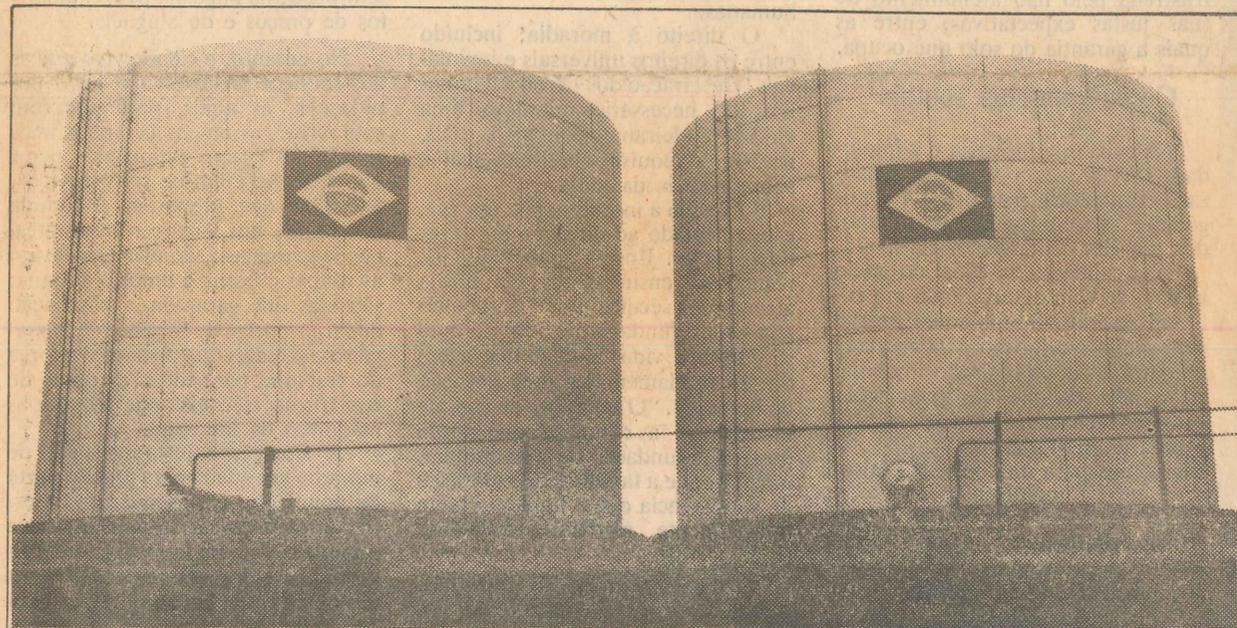
### As iniciativas populares

Diante do rápido crescimento das cidades, da ávida especulação imobiliária e da lentidão e omissão dos Poderes Públicos, a população de baixa renda, cada vez mais numerosa, fica relegada ao seu destino no que se refere à questão da moradia.

Em 1950, em cada 14 habitantes do Rio, um era favelado. Hoje, há um favelado para cada três habitantes

do custo dos aluguéis, cuja consequência já se vem traduzindo num

Continua na página 2



# Álcool, de brasileiros para brasileiros.

Nós, produtores de açúcar e álcool do Brasil; queremos repetir uma velha frase: o álcool é nosso!

Isso nós deixamos satisfeitos, pois não pagamos a nenhum país transferência de tecnologia, ou até mesmo "royalties". E por ser um programa nacional, não mexe com nossa dívida externa.

Se o álcool é nosso, a tecnologia também é nossa. Como plantar melhor, em que terra, como arar, preparar as variedades, isso nós, brasileiros, sabemos fazer melhor que ninguém.

Com o conhecimento histórico acumulado, aliado ao avanço científico, chegamos a tirar

hoje mais álcool por cana do que no passado. E mais cana por hectare.

São empresas brasileiras, empresários brasileiros, conhecimento brasileiro, mão-de-obra brasileira, lutando pelo mesmo resultado.

A biologia, a engenharia, a meteorologia, a agronomia contribuem hoje muito mais para a produção de cana-de-açúcar, podendo assim as pessoas consumir mais álcool, tornando melhor o nível de vida social de cada brasileiro.

O álcool é seu, é nosso. De brasileiros para brasileiros.

## Os produtores de açúcar e álcool do Brasil.