

PALESTRA PROFERIDA PELO PROFESSOR SANDRO
VERÍSSIMO - GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA
TERRA URBANA - NA SEDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO DIA 14/03/2014

DANIELLE ARLÉ

Boa tarde. Mais uma vez, é um grande prazer para o CEAF¹ recebê-los aqui, hoje com a Dra. Marta, neste Programa de Habitação e Urbanismo. O CEAF e a Coordenadoria de Defesa de Habitação e Urbanismo recebem Sandro Veríssimo, diretor de regulação metropolitana da agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte; administrador público graduado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; bacharel em Direito pela UFMG, com extensão em Gestão Urbana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil e Recuperação de Mais-Valias Fundiárias. Possui especialização em Gestão Estratégica do Programa de Desenvolvimento de Gestores Públicos realizado pela FDC – Fundação Dom Cabral; especialização também em Planejamento e Gestão Urbana¹ – Designing Cities, realizado pela University of Pennsylvania em 2013. Dr. Sandro, é um prazer recebê-lo aqui e tenho certeza de que todos ficaremos engrandecidos com a sua partilha de conhecimento. Obrigada.

¹ Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

SANDRO VERÍSSIMO

Boa tarde a todos e a todas. Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer, em nome da Dra. Marta e da Dra. Danielle, o convite para compartilhar um pouco do que a gente tem vivido nesses últimos anos no governo, do que a gente pode também estudar e teve oportunidade de aprofundar.

Bom, esta fala... não sei se vai dar tempo, mas a gente vai tentar administrar, porque o conteúdo é muito, muito extenso. Eu tentei resumir de forma mais objetiva e focar mais no tema que me foi pedido para abordar. Então, eu organizei e dividi essa fala em três partes. Na primeira parte, eu gostaria de compartilhar com os senhores e com as senhoras quais são de fato os maiores gargalos, os maiores problemas da vida nas cidades. A gente sabe que hoje 85% da população brasileira residem nas cidades. Então, quando a gente fala dos problemas urbanos, a gente está falando de um problema que aflige a maior parte da população do Brasil e no mundo também. No mundo, esse número é um pouco menor, mas no mundo também a maior parte das pessoas já vive nas cidades.

Então, a gente tem um plano metropolitano elaborado, aprovado, específico para a nossa região metropolitana. Eu vou compartilhar um pouco do diagnóstico de quais são os problemas da nossa região metropolitana, depois a gente passa para uma outra parte da apresentação, em

que a gente entra um pouco mais a fundo na questão fundiária, na questão da informalidade, para depois abordar a última parte, em que a gente vai trabalhar um pouco o conceito de propriedade, função social de propriedade e finalmente a gestão social da valorização imobiliária.

Eu considero importante passar por todos esses temas porque, para quem é da área do Direito, no Direito Civil, no Direito Tributário a gente tem várias noções na universidade, no exercício da nossa profissão; mas o Direito Urbanístico ainda é um assunto muito novo, e a gente precisa entender, primeiro, qual é de fato o problema; depois, pensar juridicamente em conceitos que a gente tem para outras áreas, como isso se traduz no Direito Urbanístico; e, finalmente, entrar nesse tema tão importante que é a gestão social da valorização da propriedade.

Eu vou mostrar para vocês também – e talvez seja esse um dos objetivos desta fala, desta participação de hoje –, o tanto que é central este tema, o tanto que isto perpassa por todas as políticas públicas, por todos os setores da política pública, saúde, educação, mobilidade, o meio ambiente... Tudo está intimamente ligado: como a gente faz a gestão do território, como a gente organiza as atividades humanas no espaço e principalmente no espaço urbano.

Bom, dito isso, vamos começar pela primeira parte. Processo de planejamento da região metropolitana – o mais

recente consiste no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o PDDI, aprovado em 2011, um plano bem recente. Foi contratada a Universidade Federal de Minas Gerais, junto com a PUC, a Fundação João Pinheiro, todas as Prefeituras, a sociedade civil e o Governo do Estado. Fizeram esse plano, que foi aprovado no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, e ele trouxe o diagnóstico, as diretrizes do desenvolvimento, o que tem que ser feito no médio e longo prazo para a gente resolver nossos problemas.

A primeira e principal constatação do plano no tema que a gente vai abordar hoje é a forma da nossa metrópole, a forma urbana. Antes de entrar nesses modelos, vamos colocar a primeira e talvez a mais central conclusão do nosso plano metropolitano. A gente vive em uma região metropolitana esparsa, monocêntrica e dispersa.

O que quer dizer isso? Monocêntrico quer dizer que a gente tem um grande centro que polariza os movimentos das pessoas, dos bens, das mercadorias etc. Todo mundo sabe que a região da Contorno – o termo técnico é Hipercentro da Contorno –, mas a gente sabe que aquela região da Contorno, todos os dias de manhã, atrai um fluxo grande de bens e pessoas e todos os dias, no final da tarde, elas voltam para as cidades e para os bairros periféricos de Belo Horizonte. A gente tem também uma pesquisa que foi lançada no final do ano passado², pesquisa origem-

² Final de 2013

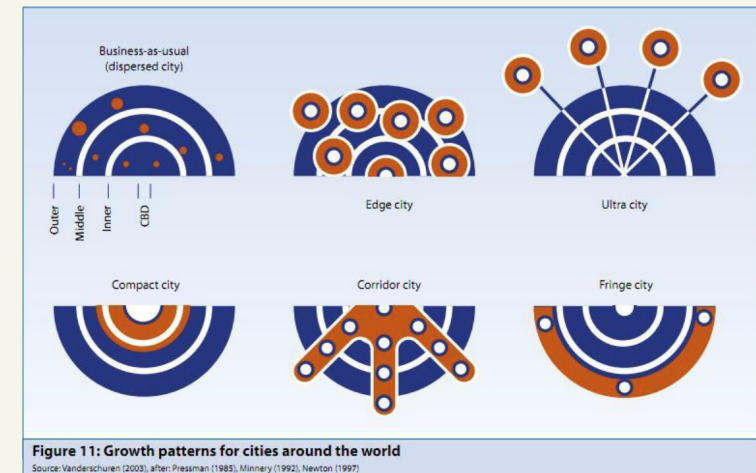
destino, e a gente tem isso em números. Não vamos discutir aqui mobilidade tão a fundo, mas só entendam que isso é um fato. Já está comprovado que existe um movimento pendular das cidades do entorno de Belo Horizonte e de alguns bairros também mais periféricos do município de Belo Horizonte em direção ao Hipercentro, que é o “anel da Contorno”. E movimento pendular, como o próprio nome fala, ele vai e volta. Vai de manhã e volta à tarde.

O que isso mostra para a gente? Isso mostra que as atividades, os serviços, o comércio, as atividades de recreação e de lazer e o emprego, eles estão concentrados geograficamente num ponto. Pelo fato de todo mundo depender desse ponto, as pessoas concorrem nos corredores, concorrem pelos espaços nas vias para entrar nesse ponto e, no final da tarde, para voltar. Essa é basicamente a questão do movimento pendular.

Então, quando a gente fala da primeira característica da região metropolitana – monocêntrica –, a gente quer dizer isso: tem uma concentração grande em um só centro, não tem um outro centro que compita com o “anel da Contorno”.

A outra característica da nossa região metropolitana é que ela é dispersa. Isso quer dizer que, ao invés de a gente ter um núcleo e uma área mais reduzida e adensada, a gente tem esses pedacinhos – como a figura mesmo está ilustrando –, a gente tem loteamentos, expansão urbana

de uma forma muito dispersa no território. Bom, o foco hoje vai ser essa segunda característica. Para a primeira,



a gente pode ter um outro momento, porque realmente é muito assunto e muito profundo.

Com relação a essa segunda característica, da mancha urbana ser muito fragmentada, eu gostaria de compartilhar com os senhores um pouco de conhecimento do urbanismo no mundo, quais são os formatos mais comuns de mancha urbana que existem no mundo. De todos esses formatos, há uma conclusão na literatura de que talvez uma das formas mais ineficientes de ocupar uma cidade, se não a mais ineficiente, é essa primeira, a que existe na região metropolitana de Belo Horizonte, que é a forma dispersa. E, hoje em dia, há um certo consenso em favor da cidade compacta. Paris e Barcelona são dois exemplos de cidades compactas.

tas. Nos Estados Unidos, a gente também tem algumas cidades dispersas, mas é um tipo de dispersão diferente, algumas no sentido de povoar de uma forma organizada o subúrbio; alguns subúrbios americanos, ao contrário do nosso subúrbio, são regiões mais de alta renda, porque as pessoas de alta renda querem ficar longe da poluição, da violência do trânsito etc.

Mas, enfim, o nosso modelo é o disperso. Antes de a gente entender o porquê do nosso modelo ser esse e para não ficar muito batida a questão do monocentrismo, eu vou passar dois slides rapidamente que vão ilustrar o que é uma cidade monocêntrica, qual é a implicação disso para a gente.



Imagem 1

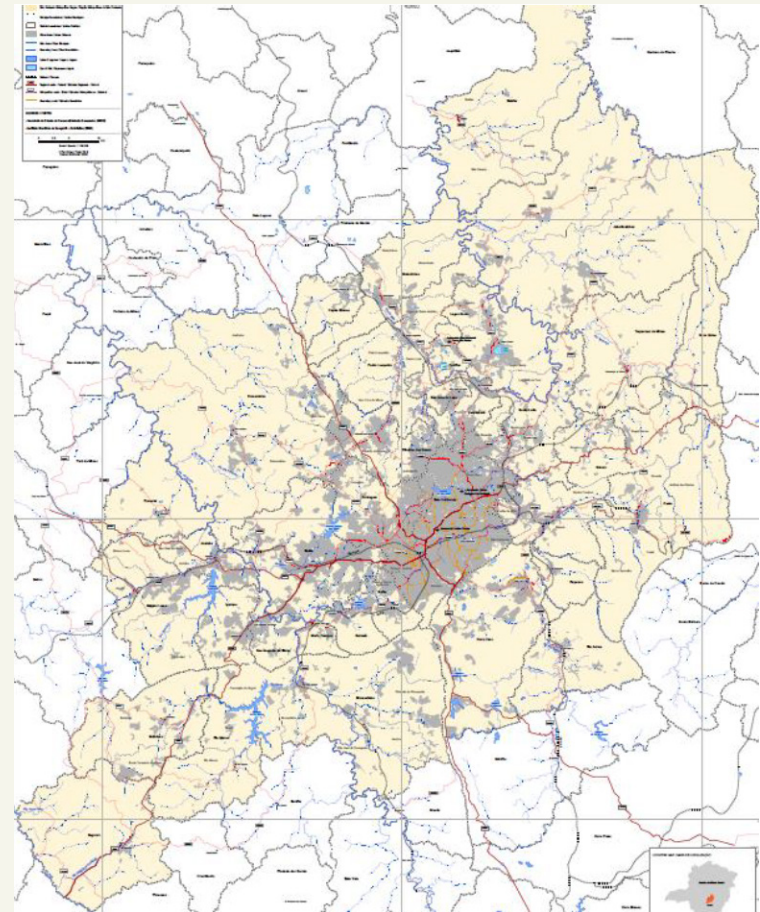
A imagem 1 é uma foto da Via Expressa de Contagem, de 2012 ou 2013, mostrando uma série de veículos concorrendo de manhã cedo para vir no sentido de Belo Horizonte, e no sentido de volta está relativamente vazio. Quem mora para os lados de Contagem, ou então de Vespasiano ou Nova Lima sabe que isso ocorre. Embaixo da foto tem um dado sobre o crescimento de veículos, ou seja, é um argumento de que a gente não resolve a mobilidade urbana sem mexer na organização do território. A gente está quebrando a Avenida Cristiano Machado pela quarta ou quinta ou sexta vez e não vai adiantar nada; daqui a 2-3 anos, vocês vão ver que não vai adiantar, porque não é essa a saída.



Imagem 2

A imagem 2 é uma foto do Anel Rodoviário. A mesma coisa: em um sentido, tudo ocupado; no outro sentido, relativamente livre, e mostra a força do centro de Belo Horizonte de fazer esse movimento pendular. Só para vocês saberem, a gente tem projetos no governo em que a gente está buscando, no médio e longo prazo, conquistar essa diretriz do plano metropolitano, que é sair de um padrão de metrópole monocêntrica e dispersa para um padrão mais compacto e policêntrico.

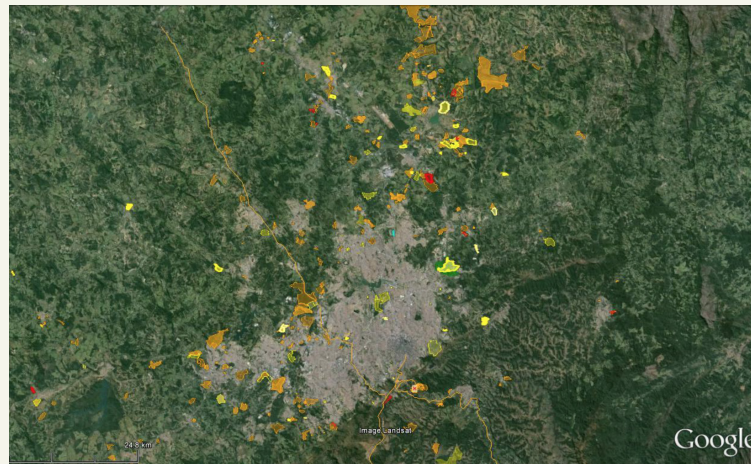
Voltando ao foco da nossa conversa, que é a cidade dispersa, a gente vai entender duas coisas: por que isso acontece e qual é o problema de ser dispersa.



Isso é um mapa de Belo Horizonte.

Cada manchinha cinza dessa é um pedaço da mancha urbana; vejam o quanto ela está espalhada. Então, a gente saiu daquela figura que tem uma representação esquemática, um croqui do que é a nossa realidade, para um mapa georreferenciado, identificando onde estão as manchas urbanas. Vejam que são várias e pequenas; vindo de longe, é até complicado a gente enxergá-las, porque são muitas, pequenininhas e espalhadas.

Isso daqui é o futuro.



Cada mancha dessa, amarela, vermelha ou laranja, significa um novo loteamento que está por vir. Como é que a gente sabe disso?

Porque todos os loteamentos regulares – não estou falando do informal, só estou falando do formal –, passam pela agência metropolitana e a gente tem que aprovar conforme a legislação. A gente tem que apreciar e, cumpridos os requisitos legais, a gente aprova os loteamentos. Então, a gente tem um controle espacial de todos os novos loteamentos que estão entrando. E a gente percebe que sempre é o mesmo padrão: são sempre manchas bem isoladas das sedes urbanas, não tem uma lógica muito técnica, muito racional nisso.

Agora vamos começar a pensar qual é o problema de ter essa cidade tão fragmentada desse jeito. A gente consegue falar o dia inteiro sobre isso, mas eu vou ser bem sucinto, e a gente vai abordar algumas questões. E isso eu estou falando só do mercado formal; depois, na segunda parte, vamos falar do mercado informal, mas, primeiro, só do mercado formal.

Imaginem vocês que nessa mancha – que hoje já é bastante dispersa e tem uma tendência de continuar sendo – imaginem vocês que o Prefeito de um município qualquer – Jaboticatubas, Lagoa Santa, Vespasiano, Nova Lima, não

importa. Vamos pegar o exemplo de Lagoa Santa. Isso aqui é uma área gigante, essa foto está muito de cima, vocês estão vendo 14 cidades nela. Essa mancha urbana é a conurbação de 14 cidades, para vocês verem o tanto que a gente está do alto. Então, imaginem que em Lagoa Santa, no futuro, em cada manchinha dessa, o Prefeito vai ter que fazer coleta de lixo; o Estado vai ter que botar viatura para rodar em todas essas mancinhas; além disso, ele vai ter mais metro quadrado de via para cuidar. O transporte público: vai ser muito mais caro para pegar essas pessoas e levar para algum lugar da cidade, para o centro, que seja; ele vai ter um transporte público deficitário, como ocorre hoje na maioria dos municípios. O transporte escolar, a mesma coisa. Para cada loteamento desse, onde viverem 500, 1.000, 2.000 famílias, ele vai ter que botar equipamento público. Tem um custo de construir equipamento público e tem um custo de manter, que é o pior. Imagina se cada lugarzinho desse aqui tiver um posto de saúde e uma escola primária ou de ensino infantil. Existe uma folha de pagamento para cada equipamento público que o Prefeito vai assumir para o resto da vida, certo? Hoje já é assim e a tendência é continuar piorando.

A gente pode falar de um milhão de variáveis. Eu vou falar da ambiental agora. Quanto mais você precisa de área com baixa densidade para acomodar a sua popula-

ção – ao contrário do modelo da cidade compacta –, mais supressão de mata você vai fazer.

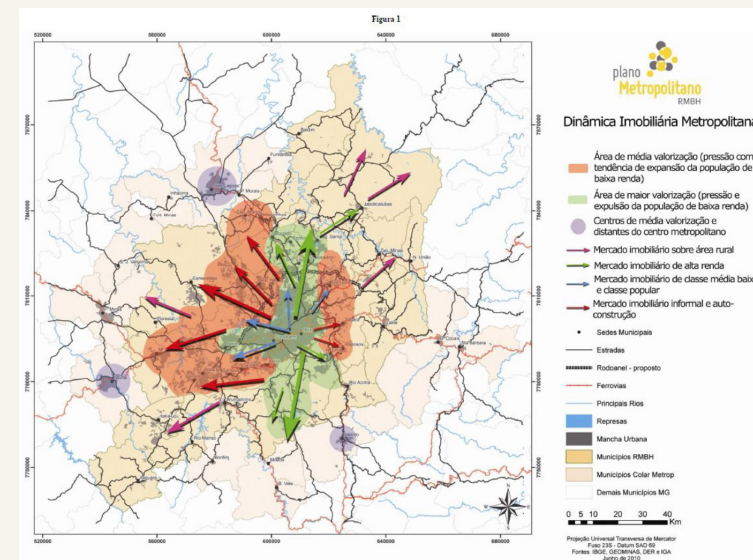
A maioria desses loteamentos, aproximadamente de 95 a 99%, é residencial, o que reforça o problema que eu mostrei mais cedo, ou seja: aqui tudo só tem casa. O que as pessoas vão fazer? Eles vão acordar, pegar o carro e vão para Belo Horizonte. Então, a gente está botando mais carro na rua. Decorrente de botar mais carro na rua, estamos piorando a mobilidade urbana, certo? Já é muito concorrido esse acesso norte pela Avenida Antônio Carlos, pela Cristiano Machado, pela Carlos Luz. Além disso, colocar mais carro aumenta a emissão de gás carbônico, e isso também é um problema ambiental.

Como eu disse, a gente pode ficar até amanhã contando o tanto de problemas, o tanto de mazelas que esse tipo de expansão urbana traz. Eu falei algumas só para exemplificar, e agora a gente vai começar a entender o porquê disso.

O primeiro motivo que explica essa ocupação tão caótica num modelo que é um dos piores do mundo, se não for o pior do mundo em expansão urbana, é a falta de regulação. Dificilmente a gente pode acreditar que, com uma regulação forte e um planejamento forte do território, isso aconteceria. Por que isso não aconteceu na Europa então?

Com certeza, se o mercado formal... Volto a dizer: essa foto aqui é só do formal. A gente não sabe do informal. O informal pode estar acontecendo agora. Quer dizer que nesses lugares aqui, essas pessoas, esses proprietários de terra incorporadores estão no perímetro urbano e têm chance de terem seus projetos aprovados. Por quê? Porque a lei de zoneamento do município, do perímetro urbano, permite isso. Por isso, a primeira conclusão: tem algum problema na regulação do solo. E a segunda conclusão: pode eventualmente não ter a regulação. O que acontece quando não tem a regulação? Você vai ao sabor do mercado. É o mercado que começa a ditar como isso vai acontecer, como vai ser a ocupação do território. E a lógica do mercado não é pensando no coletivo; o mercado pensa em VGV, Valor Global de Venda, quantos lotes vou fazer caber aqui para vender. É isso que o mercado pensa e está certinho. O mercado é assim e ele precisa ser regulado. Se você não der regulação, ele vai maximizar o lucro, e isso é no mundo inteiro; não estou falando que o errado da história é o mercado, não.

O mapa a seguir também é extraído do nosso plano metropolitano e mostra, nos vetores verde, azul, vermelho e rosa, para onde a metrópole vem se expandindo, em quais sentidos, e qual o tipo de expansão.



Uma conclusão: a expansão urbana de alta renda, que é essa seta verde, está vindo com uma força muito grande para o sul: Nova Lima, Brumadinho, Alphaville, Belvedere III etc., e tem uma outra direção forte de expansão dela para o norte. A gente teve recentemente o Alphaville de Vespasiano; Lagoa Santa tem um mercado imobiliário grande, aquecido e crescendo; e assim por diante: em Jaboticatubas já está chegando essa onda de expansão de loteamentos de alta renda. Tem lote hoje vendido no vetor norte a R\$ 400 mil, R\$ 500 mil – lote de 500 m². Então, a gente percebe que isso

não é – e é só um lote, sem edificação – isso não é um preço para a classe baixa e classe média conseguir pagar muito facilmente.

Ao mesmo tempo, a classe média começa a ir para outras regiões, tanto da cidade de Belo Horizonte quanto de outros municípios. Vocês percebem ao longo dos últimos anos a expansão de bairros como Castelo, Alípio de Melo. E ao mesmo tempo existe uma migração, uma troca de pessoas; você tinha uma faixa de renda morando no bairro Cidade Nova há 10 anos atrás e hoje você tem outra faixa de renda morando lá. Isso está no IBGE; eu não estou inventando nem é uma experiência própria. É possível até perceber, mas isso é comprovado. É a mesma coisa no bairro União. Isso foi acontecendo em cascata; de repente, o Fernão Dias virou um bairro de classe média, e antigamente não era. Ou seja, a classe média também vai saindo dos lugares onde o aluguel é mais caro, onde o imóvel começa a ficar mais caro e começa a se alocar em outros lugares da cidade. Claro que é um movimento geral. Alguém pode falar: Eu conheço pessoa da classe média que está no Belvedere até hoje. Tudo bem, mas, em termos estatísticos, isso é uma tendência, é um movimento que vem acontecendo.

E aí você chega na classe baixa e para menos de classe baixa. Nos níveis mais baixos de renda da população, as pessoas começam não só a ir mais para fora, para as periferias, como também começam a ter uma dificuldade que a classe média a princípio não tem, que é de conseguir entrar no mercado formal. Quando a gente fala nas camadas mais baixas de renda, não estamos falando só de território. É território também. Por quê? Porque uma casa modesta, numa região que antigamente não tinha tanto valor, pouco tempo depois, vem o mercado, compra essa casa, demole e sobe um prédio – e isso aí vem acontecendo também na cidade. Assim como a classe média cede espaço para uma classe um pouco mais alta de renda – porque manter impostos, IPTU, aluguel é complicado – a mesma coisa acontece com as classes mais baixas, mesmo no mercado formal. E a gente chega num extremo de nível de renda que as famílias já não têm mais dinheiro para entrar no mercado formal.

Então, elas só têm uma saída, que é o mercado informal. E é um mercado. Não é só uma pessoa que vai lá, coloca uma lona e começa a morar; não é só isso a informalidade. Nós vamos ver que existe um mercado também.

Bom, duas conclusões que a gente tem sobre a forma de expansão urbana da nossa cidade: primeiro, a regulação ou não está bem planejada ou não está bem exercida; e segundo, o valor do preço da terra e o mercado – já que a regulação é fraca ou o planejamento é fraco – ditam como é que vai ser expandido o território.

Mostrando em figuras, todas as fotos também são da região metropolitana, esse aumento do valor da terra expulsa quem não tem dinheiro para ficar em uma terra cara. E expulsa de duas formas: ou a pessoa tem um imóvel, que foi herança do avô; começa a ficar muito caro o imóvel, fica difícil pagar IPTU, condomínio etc., ela vende e vai embora; ou então chega um incorporador, dá uma proposta indecente na casa dela e ela vai embora. Não necessariamente é um processo sempre cruel, não. Mas é um processo que acontece e, quando se chega a níveis mais baixos de renda, aí começa a ficar uma coisa mais complicada, porque, de fato, ir para o mercado informal já é um problema.

Ao lado é um exemplo de loteamento clandestino, ou informal.



Percebam que a via vem retinha – isso aqui foi aberto por uma máquina, não foi um cidadão com enxada que fez. Vejam que existe uma lógica, um desenho urbano e uma divisão de lotes mais ou menos uniforme. Então, percebam que existe o mercado informal. Essa foto não foi tirada de São Paulo, nem de Nova Iorque, nem de lugar nenhum, foi daqui de Belo Horizonte, da região metropolitana. Percebam que é fácil identificar que isso acontece. Temos aqui outro loteamento informal.



Este caso, sim, é de ocupação espontânea. Não foi alguém que abriu a via e que foi vendido o lote, não. A foto à esquerda de vocês é do bairro Lajedo, de Belo Horizonte, em 2002; e a da direita é o mesmo bairro em 2007. Percebam a mudança em 5 anos: existia uma área de preservação ambiental e um conjunto habitacional de baixa renda; a oferta não foi suficiente, e a baixa renda continuou depois do conjunto, entrando na área de proteção ambiental.

Bom, eu volto a afirmar o mesmo ponto: se a pessoa tem dinheiro, tem condição de morar no mercado formal, com infraestrutura perto da praça, perto do supermercado, ela não vai optar a morar num lugar sem infraestrutura, sem energia elétrica, sem luz, sem esgoto. Isso aqui é mais uma constatação fácil

de fazer de que tem algum problema na regulação do solo, tem algum problema com o preço da terra urbana, tem algum problema com a oferta de moradia. Ou seja: isso aqui não era para acontecer; acontece porque alguma coisa saiu do controle.

Só para a gente entrar um pouco mais no tema da informalidade e para vocês entenderem melhor esse problema, isso aqui com certeza não tem sistema de saneamento de esgoto – e a cada 1 real que se investe no saneamento, a gente economiza de 4 a 6 na saúde. Ou seja, isso aqui também vira um problema ambiental, de saúde pública etc.





Essas também são consequências decorrentes de ocupação e de loteamentos regulares. No âmbito ambiental, rios assoreados, lixo no rio, voçoroca e queimada. Isso tudo é a ação ou do mercado informal ou da própria população que vai ocupando espontaneamente e gerando esse tipo de demanda. Isso tudo é de Belo Horizonte.

Nessa primeira parte, eu tentei mostrar para vocês como o valor da terra e a falta de regulação impactam no cidadão, na gestão pública, nas políticas públicas.

Eu queria abrir um parêntese rápido sobre informalidade. Qual foi o primeiro ponto que a gente abordou? Foi que o mercado formal precisa ser mais bem planejado, mais bem regulado, para a gente ter uma forma de expansão urbana que custe menos para a sociedade. Essa atual forma de expansão urbana é muito cara. Só que isso é o mercado formal. Vocês acabaram de ver que não adianta fazer uma lei mais restritiva, sendo que o mercado infor-

mal não observa lei nenhuma. Então, ter lei restritiva ou não ter não interessa para o mercado informal.

Vamos entender um pouco mais a informalidade. Segundo a Organização das Nações Unidas, por seu órgão de habitação, a informalidade é um fenômeno multidimensional, que envolve questões desafiadoras e está relacionada à segurança da terra.

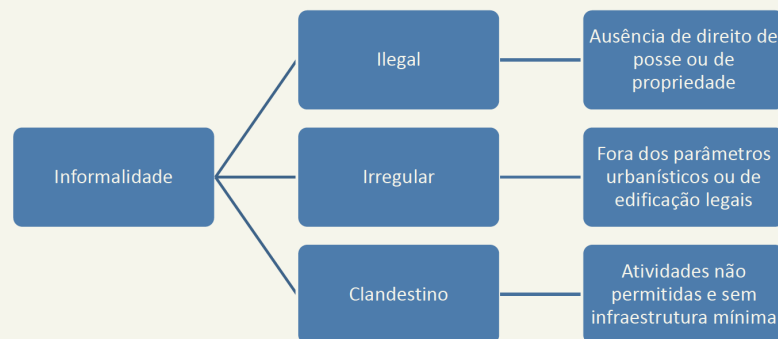
Existem alguns tipos de informalidade: favela ocupada por invasor, que é aquela ocupação espontânea que vocês viram na foto; loteador clandestino, que vende uma terra sem ter o direito de vender aquilo, seja pelos regulamentos, pelas normas, seja por às vezes nem ser dono da terra. A gente vê pessoas vendendo parte de terra do Estado! Ou seja, a terra nem é dela e ela está vendendo parte da terra. E como não existe usucapião para imóvel público, então nem tem argumento.

Outro tipo de irregularidade e informalidade é o loteador vender o lote faltando a infraestrutura. Ou seja: o lote é dele, ele teve a anuência prévia, obteve o licenciamento ambiental, o licenciamento do município, registrou, mas não botou infraestrutura. E isso é outra forma de informalidade.

Tem uma outra informalidade que é quem compra o lote edificar em desacordo com o Código de Obras. Às vezes, você prevê um recuo para a edificação para futuramente, se precisar, desapropriar só a área que não foi edificada e alargar a via. Isso é uma técnica comum no planejamento urbano. Tem gente que vai lá e edifica até a beirada da calçada ou para dentro da APP. Então tem vários tipos de informalidade que podem não estar associados diretamente com o loteador, mas com quem comprou o lote.

Então, são esses 6 tipos de informalidade que ocorrem em maioria. Aqui tem um resumo que eu fiz.

Tipologia



Então, você tem o ilegal, o irregular e o clandestino. Isso foi uma pesquisa de 2008, do Martim Smolka. E os pesquisadores falam que os assentamentos de baixa renda informal, as vilas e favelas tendem a ter todos esses tipos de irregularidade ao mesmo tempo.

Bom, vamos entender um pouco melhor alguns mitos que já foram levantados nesse assunto de informalidade – principalmente em cidades da América Latina, que têm muito essa coisa da favela. Um mito fala que a informalidade é efeito da pobreza e outro que a informalidade é diretamente proporcional aos níveis de pobreza.

Teve uma pesquisa bem extensa na América Latina, durante as décadas de 1980-90, que falou que, em muitas cidades, enquanto o nível de renda per capita aumentou e a desigualdade diminuiu, as favelas aumentaram mais do que quando as cidades estavam em crise. Então, eles provaram que não tem uma relação muito clara entre a renda da pessoa e a quantidade de favela que a cidade produz. Outra coisa que eles concluíram também, estudando muito vastamente as cidades da América Latina, é que é possível uma área ser pobre, mas não ser informal; e também é possível ter área – e isso a gente sabe até intuitivamente – que não é de pobre, que não é de baixa renda

– é até de alta renda – e que tem algum tipo de informalidade. A gente sabe bem que isso acontece também. Outra coisa é que as favelas não são exclusivamente ocupadas por famílias de baixa renda. Essa é uma outra conclusão a que eles chegaram.

Então, gente, essa pesquisa foi interessante... Depois da década de 1990 para cá, a gente já evoluiu muito na compreensão desses fenômenos urbanos de ocupação, e isso foi importante para a gente começar a ter algumas conclusões de que a regulação é mais importante. Se a gente pensar o tanto que um imóvel valoriza em geral, o PIB não cresce nem um décimo dessa valorização. Você compra um apartamento num ano e no ano seguinte ele vale 2 vezes ou uma vez e meia. O PIB não cresceu 50%, ele cresceu 3%. Então, se você pega os dados ao longo dos anos, como é que o imóvel valoriza tão rápido e a produção de riqueza no país cresce tão pouco? Você tem um hiato aí, no mínimo. Uma das conclusões que a gente pode tirar dessa pesquisa é: não adianta dar um pouco de renda para as pessoas achando que a favela vai acabar, porque o valor do imóvel cresce numa proporção muito mais rápida do que a renda das famílias. Essas questões, na verdade, mostram para a gente que há um problema muito mais de regulação e de planejamento. Nós vamos chegar nisso.

Como eu já tinha exemplificado, a formalidade, com aquela regulação que a gente tem e que vocês viram que está produzindo uma cidade cada vez mais dispersa, ela já tem efeitos negativos nos custos públicos, nas políticas públicas, na qualidade de vida do cidadão. A informalidade é ainda pior. Além dos efeitos negativos da formalidade, há outros: 65% das internações hospitalares de crianças menores de 10 anos estão associadas à falta de saneamento básico. Em 1998, 29 pessoas morreram por dia por doenças decorrentes de falta de água encanada, esgoto, coleta seletiva, coleta de lixo etc. É aquela relação entre saneamento e saúde. Essas questões vão atingir muito mais seriamente os assentamentos informais, porque os formais, para serem aprovados, têm que ter uma solução para abastecimento de água e para esgoto.

Os índices de mortalidade infantil caem 21% quando são feitos investimentos em saneamento básico. Enfim, são alguns argumentos, com fontes, para a gente entender essa relação.

Em segurança pública, existe uma teoria que se chama Teoria das Janelas Quebradas, que foi da Ciência Social, da Ciência Política e foi criada e implementada em Nova

Iorque, durante as décadas de 1980 e 90, e essa teoria fez a criminalidade da cidade cair quase 90%. Então, não adiantava botar polícia na rua. O Prefeito estava ficando doido, porque ele botava mais polícia na rua e não resolvia, a criminalidade continuava aumentando. Aí, ele começou a fazer intervenções no território, na cidade, reformas, obras, logicamente de forma integrada, e com isso ele conseguiu a redução da criminalidade.

O que diz a Teoria das Janelas Quebradas? A ideia é basicamente o seguinte: quando você vê um prédio cujas janelas estão quebradas e está com cara de abandonado, em qualquer ponto da cidade, o ponto da cidade que tem esse aspecto passa a impressão subliminar para as pessoas, até um pouco intuitiva, de que aquela área não é cuidada, ela é deserta; ela é boa para cometer um ilícito, não tem ninguém me vigiando. Essa teoria fala que, assim como o prédio que a pessoa vê que está deserto, mal cuidado e ela acha que pode entrar, que não vai acontecer nada – porque se tivesse alguém fiscalizando, o prédio não estaria desse jeito –, alguns pontos da cidade também têm a mesma lógica. Então, eles identificaram esses pontos que tinham mais crimes, mais violência, mais ocorrências e começaram a fazer intervenções pesadas de iluminação pública, de arborização, de cuidar

da área, e isso diminuiu em quase 90% a criminalidade de Nova Iorque! Por incrível que pareça. É claro que eu estou resumindo bastante a história, mas foi uma ação de urbanismo que resolveu um problema de segurança. É a mesma coisa quando a gente pensa nas favelas, nos guetos nos Estados Unidos e nas favelas aqui no Brasil. Existe a mesma lógica, ou seja, você tende a ter uma criminalidade maior na área da cidade que você olha e fala: Isso aqui não tá bem cuidado.

Mais um agravante da informalidade: se você faz um loteamento formal, ele custa x. Se você conserta o informal, ele custa 2x ou 3x.

Esta é uma pesquisa do Aristizabal e Gomes, e eu vou mostrar para vocês em números o porquê disso. Geralmente, quando a gente faz um loteamento planejado, a gente tem um planejamento da gleba, de como vai abrir a via, e você leva em consideração o tipo de traçado, o tamanho da gleba, a declividade... E isso faz você alocar melhor as vias, a rede de esgoto, a rede de água etc. Quando o loteamento é informal ou é uma ocupação espontânea, nada disso é pensado. E cada fator desses influencia. Quanto o

Custo de redes de infra-estrutura urbana por área urbanizada e fatores de influência

Rede	Tipo de traçado da rede	Tamanho da gleba	Forma da gleba	Densidade da gleba	Declividade da gleba
Água	A (1)	B (2)	(-)	C	(-)
Esgoto	A (3)	C	(-)	(-)	B (4)
Drenagem	(-)	A	B (5)	(-)	B (6)
Pavimentação	A	(-)	(-)	(-)	A (7)
Energia elétrica e iluminação	A	C	(-)	(-)	(-)

Fonte: Adaptado de MASCARÓ (1979 e 1987)

Legenda: A – Alta influência; B – Média influência; C –Baixa influência; (-) insignificante/ não detectada/ não estudada/ não conclusiva.

- Notas:** (1) Quanto maior a extensão do traçado, maior o custo da rede para a mesma população.
 (2) Os custos aumentam muito para glebas grandes (acima de 400 ha) e medianamente para glebas menores.
 (3) Quanto menor o tamanho do quarteirão, maior o custo da rede.
 (4) Os custos aumentam quando a declividade é inferior a 1% e acima de 7%.
 (5) Quanto mais alongada é a bacia, maior o custo.
 (6) Até 4% de declividade os custos diminuem, entre 4 e 6% mantêm-se constantes e acima de 8% passam a aumentar.
 (7) Os custos tendem a aumentar com a declividade, mas também podem – dentro de certos limites – diminuir, dependendo das condições de solo, tráfego e das alternativas tecnológicas disponíveis.

traçado da rede influencia na água e no esgoto? Influencia muito. Dependendo de como a tubulação vai passar – se ela vai reto ou em zigue-zague –, ela pode custar 3-4 vezes mais. Esses dados mostram a influência do meio natural no custo dessas infraestruturas aqui: água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica. Percebam que, para algumas coisas, não faz tanta diferença. Por exemplo, para energia elétrica, a forma da gleba não faz diferença, não

é uma coisa que vai encarecer, porque você vai passar o poste depois que já estiver tudo lá, e você não vai pensar num traçado, já que é aéreo. Só porque a gleba tem formas diferentes não vai fazer tanto impacto, mas o traçado dos fios e dos postes faz. Enfim, isso é só para mostrar que a gente tem sempre elementos que comprovam essas questões. Não estamos simplesmente citando frases que vimos na literatura.

E tem outra coisa que agrava um pouco mais é a infraestrutura informal; além de custar 2-3 vezes mais caro, muitas vezes é o poder público que paga. Quando é o loteamento formal, é o empreendedor que paga a infraestrutura.

Temos aqui alguns dados importantes. Como eu havia dito mais cedo, a informalidade é muito decorrente da falta de opção. Se todo mundo pudesse acessar o mercado formal, com infraestrutura, com equipamento público etc., ninguém ia preferir um assentamento precário e sem infraestrutura. E aí a gente pega os números do deficit habitacional: nós temos em torno de 173 mil unidades de deficit, ou seja, 173 mil famílias na região metropolitana e 721 mil em Minas Gerais. Uma parte relativamente pequena desse deficit corresponde aos sem-teto; a maioria é que tem domicílio rústico, sem infraestrutura etc. e entra

nesse cálculo do deficit habitacional. As irregularidades e os assentamentos informais são distribuídos na região metropolitana também de forma dispersa.

A conclusão dessa história toda é que a melhor forma de combater a informalidade é aumentar a oferta. Se a gente pegar assentamento por assentamento e iniciar um processo de regularização fundiária, certamente não estaremos vivos na hora que isso terminar. Porque o processo é bastante complicado. Já se chegou à conclusão, não só o Martim Smolka e o Ciro Biderman, mas vários estudiosos já chegaram à conclusão de que a melhor estratégia é aumentar a oferta do mercado formal para a baixa renda, porque aí o mercado informal, como qualquer concorrência, fica sem uma vantagem comparativa. A vantagem do mercado informal hoje é o preço. Se você tem uma política pública que consegue entregar um produto melhor com um preço que a pessoa consegue pagar, você acaba minando o mercado informal.

Então a gente volta para a mesma conclusão: precisamos planejar melhor o espaço e regular melhor o espaço. Se conseguimos fazer isso, se temos uma gestão do território mais eficiente, teremos vários ganhos: aumento da competitividade, melhoria na mobilidade urbana, preser-

vação ambiental, redução da informalidade, dos custos de governar e a melhoria social. Isso a gente já falou de alguma forma: se isso afeta negativamente essas áreas porque está mal organizado, bem organizado isso afeta positivamente essas áreas.

Indo agora mais diretamente para o tema que eu gostaria de abordar, a primeira coisa é o seguinte: a partir das duas últimas partes, o que a gente percebe? Há um problema de regulação, um problema de planejamento, e o mercado dita como faz. Um dos maiores entraves para a gente resolver isso começa pela noção de propriedade e função social da propriedade, chegando ao valor da propriedade. Como fazer uma gestão que não é individual, é uma gestão social, do valor da terra? O preço da terra é que vem determinando como o espaço urbano está se ocupando, está se expandindo. Existem maneiras, estratégias, instrumentos de interferir nessa valorização irreal da terra, do espaço urbano. A meu ver, a forma mais eficiente que a gente tem de fazer política pública hoje – dada a limitação de orçamento dos governos – é usando esses instrumentos, é tendo uma regulação inteligente do espaço.

Só para vocês terem uma ideia do que estou dizendo, a gente conseguiu, no ano passado³, um empréstimo do

³ 2013

BNDES⁴ de R\$ 550 milhões para fazer algumas vias no vetor norte da região metropolitana. O preço da desapropriação seria de R\$ 700 milhões – é mais caro do que fazer a via. Aí nós fomos ao BNDES, relatamos, e o BNDES falou assim: Eu não pago desapropriação, eu pago obra. E ele está certíssimo. E a obra ficou inviabilizada por causa do preço da terra. Então, é para vocês perceberem que não adianta, com o orçamento público, fazer da maneira como se fazia antes: Ah, vamos desapropriar, eu faço a obra. Isso não funciona mais no contexto brasileiro hoje.

Quando a gente pensa em encarar essa regulação da propriedade imóvel urbana, a primeira coisa em que a gente esbarra é no conceito de propriedade. Isso está arraigado, isso está disseminado no Brasil de forma muito forte, muito abrangente. Eu coloquei uma citação da professora Sonia Rabello, de que “a propriedade não existe: o que existe é o direito de propriedade”, para começar a romper com essa coisa de É meu e eu faço o que quiser porque é meu, e eu boto o preço que eu quiser, e eu faço do jeito que eu quiser. Eu trouxe aqui algumas citações; eu vou falando e depois a gente vai na legislação atual para entender onde isso está.

⁴ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Cíntia Fernandes fala que “o direito de propriedade são direitos que pessoas têm desde que exercidos de acordo com a função social da propriedade”. Ela fala também que “os cidadãos só podem ser donos de alguma coisa quando existem leis promulgadas e impostas pelo Estado”. Ou seja, a propriedade também é regulada; isso não precede o Estado, isso decorre do Estado. Outra citação: “São as instituições legais que definem quem é dono do quê” e que “as instituições devem atender a critérios independentes de justiça distributiva”. Essa é uma outra forma de enxergar. O Tribunal Constitucional da Alemanha: “o direito de propriedade é uma atribuição normativa de bens e direitos a pessoas”. Essa é uma das definições de que eu mais gosto. Ou seja: é uma atribuição normativa que te faz ser dono de alguma coisa; é porque tem uma lei falando que você pode fazer aquilo, e a lei reconhece aquele direito seu.

Outra coisa que a gente tem que separar é a noção de propriedade da noção de valor. O valor é atribuído pelo mercado. Uma coisa que a gente estudava em Economia Urbana é o preço da terra. Em última instância, a terra não vale nada, nós vamos tratar disso um pouco mais

a fundo daqui a pouco. Quanto vale um milhão de metros quadrados no deserto do Saara? Não vale nada. Por quê? Porque não tem utilidade nenhuma, não tem nenhuma coisa ali perto que possa beneficiar a quem tenha um milhão de metros quadrados no deserto. Percebam que a terra em si não é uma coisa cara. O que acontece é que, a algumas partes de terra, o mercado atribui um determinado valor, e aí a função do poder público é a de regulação. Existe uma responsabilidade territorial, e o poder público, até para fins tributários e de gestão urbana, tem que ter um cadastro dessas propriedades para conseguir fazer uma gestão eficiente.

O primeiro marco legal da propriedade é o art. 5º, inciso XXII – “é garantido o direito de propriedade”; e inciso XXIII – “a propriedade atenderá a sua função social”. Vamos entender o que é a função social e começar também a distinguir as limitações do direito de propriedade para a função social.

As limitações se dividem em civis e administrativas, ou seja, podem ser do particular com o particular ou do direito público. Na parte do Código Civil “Dos Direitos de Vizinhança”, na questão de servidões, de passagem

etc., essas questões são limitações entre particulares que podem ou não incidir sobre a propriedade. E existem limitações administrativas que vão também, em nome do interesse público no exercício do poder de polícia, garantir o bem coletivo; por exemplo, o alvará de funcionamento. Eu faço o que quiser na propriedade, eu quero abrir um bar aqui. Você precisa de alvará de funcionamento, que é o poder de polícia preventivo que o município exerce.

Essa é uma limitação. Você não faz o que quiser com a sua propriedade. Você tem algumas limitações. Teoricamente, você só pode morar com o Habite-se. Para o uso da propriedade, você tem várias limitações administrativas que, na verdade, servem para garantir o bem da coletividade. Isso são limitações de natureza privada ou pública que se distinguem de uma determinação constitucional, que é a função social da propriedade. A gente separa essas coisas para ninguém nunca confundir e falar que a função social da propriedade é uma limitação da propriedade. Ela não é! Ela é o conteúdo da propriedade. A propriedade é um pacote e já vem com isso dentro. O que pode limitá-la é alguma lei do município... isso é outra história. Mas ela já vem embutida da sua função social. Está no artigo 5º, inciso XXIII. É muito mais uma característica do direito de propriedade do que uma limitação que incide sobre esse direito. É essa a noção que eu queria passar.

Então quando a gente fala em função social da propriedade, atribuir função, dizer a finalidade – no Direito Urbanístico isso é quase unânime – é que o conteúdo do direito de propriedade é a sua função social. O que não quer dizer que a propriedade tenha sempre que ser utilizada. Tem propriedade cuja função social é a preservação. Então não tem que fazer nada com ela; deixa ela lá, quietinha. Mas a função é não fazer nada; então ela tem uma finalidade.

A função social da propriedade não é só urbana, como às vezes as pessoas pensam. Existe a função social em face do desenvolvimento econômico, no art. 170 da Constituição; tem a função social da propriedade rural; e, o foco nosso aqui, a função social da propriedade urbana, que vai incidir nos imóveis urbanos, naturalmente. São aqueles que estão inseridos no perímetro urbano do município ou na área de expansão do município.

Falando sobre a função social da propriedade urbana, o art. 182, § 2º, diz: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. A Constituição então determina que o município,

no seu plano diretor, vai falar qual é o conteúdo da propriedade urbana. Isso já nasceu com a propriedade urbana e isso já é um dever do município – de planejar e de regulamentar o seu conteúdo. Enquanto isso não existe, o conteúdo está incerto.

Por que eu falo isso? Porque, às vezes, o município não tinha plano diretor, passou a ter, e o coeficiente virou 1. Antes, não tinha coeficiente, eu podia fazer o que eu quisesse. Errado. Antes, faltava a regulamentação do conteúdo da minha propriedade.

Quando a gente começa a destrinchar esses conceitos, começamos a perceber que também temos um pouco dessa carga cultural, em que a pessoa fala: Uai, mas a minha terra virou parque, eu não posso fazer nada! Pois é. Você não sabia disso, mas é porque antes não estava regulamentado o conteúdo da sua terra. E aí, muita gente acha que tem direito à indenização, porque o Estado... não é bem assim. A expectativa que a pessoa teve da sua terra estava errada. O ideal é que todos os municípios tenham um plano diretor e que todas as propriedades tenham clara a sua função. Porque aí volta a ser aquela coisa: quanto vale um milhão de metros quadrados no deserto do Saara? Não vale nada. E quanto vale uma terra que só

tem Mata Atlântica em estado secundário avançado? Não vale nada. É crime cortar isso, então você não vai poder fazer nada. A pessoa comprou, não sabia; depois vem uma lei e fala que aquilo é parque. Ela vai falar que foi lesada, que quer indenização? É a mesma coisa que eu comprar um milhão de metros quadrados no deserto e depois reclamar do Estado indenização porque não vale nada.

Só que não foi só para o município que a Constituição jogou a responsabilidade de falar o conteúdo. Lá no art. 24, ela coloca que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito [...] urbanístico”. E fala que, na competência de legislar concorrentemente, a competência da União fica para estabelecer as normas gerais e, inexistindo uma norma geral sobre um determinado tema, os estados podem assumir essa competência de editar normas gerais, enquanto não houver a regulamentação da União. Então percebam que quem dá as regras do Direito Urbanístico, ou seja, de como tem que ser o plano diretor, o que ele tem que falar etc., é a União, ditando as normas gerais, e o estado, detalhando para cada realidade estadual.

Só para exemplificar como é isso, os artigos 182 e 183 são os que compõem o capítulo Da Política Urbana, da Constituição Federal; já surgiu depois disso a regulamentação pela Lei 6.766, do Parcelamento do Solo para fins urbanos; o Estatuto da Cidade, falando do plano diretor, da gestão democrática da cidade etc.; depois vem uma inovação ao Estatuto da Cidade, que acrescenta o instrumento do plano de expansão urbana, que eles chamam de projeto específico, e alguns instrumentos e obrigações do município para evitar desastres naturais que possam prejudicar a vida ou o patrimônio humano.

No estado, a gente tem as leis que instituíram as regiões metropolitanas, estabeleceram quais são as funções públicas do interesse comum, estabeleceram o modelo de gestão metropolitana do estado – o nosso plano metropolitano está na lei de 2006, já foi elaborado e vocês viram parte dele aqui hoje –, e também leis que estabeleceram o fundo metropolitano. Então o estado também, de certa forma, já legislou um pouco sobre essa parte urbana, metropolitana, e agora a gente tem um Projeto de Lei, que está na Assembleia, que fala da gestão do solo metropolitano. Isso também é Direito Urbanístico, também é competência do estado, e região metropolitana também é competência do estado.

E os municípios, cada um vem elaborando – vários já elaboraram, outros não –, seus planos diretores e a legislação urbanística correlata. Por exemplo, tem município que não tem um plano diretor, mas tem uma lei de parcelamento do solo; tem município que só tem a lei de perímetro e a lei de uso e ocupação e não tem mais nada. Está dentro da competência dele legislar sobre o próprio território nos assuntos de interesse local.

Voltando para o direito de propriedade, eu não vou citar cada um desses dispositivos, mas a gente tem dispositivos na Constituição, no Código Civil, no Estatuto da Cidade, todos falando a mesma coisa. Eu vou citar alguns do Código Civil para a gente ver que, também no Direito Civil, a propriedade tem que seguir a função social e tem algumas implicações.

A primeira coisa, e agora começando a entrar no foco do tema de hoje, no art. 2º do Estatuto da Cidade, dois incisos são fundamentais para a gente entender. Vamos voltar ao caput dele:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:”

Duas aqui são cruciais para a nossa compreensão: “IX – justa distribuição dos bônus e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

Essa é uma coisa. E a outra é: “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

Isso é poder-dever, tá, gente? O gestor é obrigado a fazer isso. Isso não está aqui só para ele, se estiver a fim, ir lá e aplicar, não.

Temos a noção de propriedade do Código Civil: “Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

Isso existe por analogia. Está regulando a relação entre privados. Ou seja: se um privado, sem justa causa, enriquece à custa do outro, ele já tem uma implicação. Imagina se ele enriquecer à custa do coletivo. Se o coletivo é mais do que o privado no Direito Administrativo, ele também vai ter essa mesma implicação. E depois: “O proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer

que injustamente a possua ou detenha” (art. 1.228 do CC). Depois fala que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais [...]”. Bom, percebam que o próprio Código Civil fala como tem que ser exercido esse direito; ele não é uma coisa absoluta.

Depois diz – e isso aqui vai ser importante para o que vem em seguida – que “a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício [...]” (art. 1.229). Vamos gravar isso aqui porque a gente vai precisar disso daqui a pouco. Já no art. 1.299 está falando que o proprietário pode levantar as construções, salvo os regulamentos, direito de vizinhança etc.

Em várias passagens do Código Civil, a gente vê que a propriedade não é absoluta; nem para a Constituição, nem para o Código Civil. Não existe uma disputa entre o Direito Civil e o Direito Urbanístico. É mais ou menos esse o ponto em que a gente queria chegar.

Agora a gente chega finalmente, com todo esse pano de fundo, a entender que, primeiro, se a gente vai fazer a gestão social da valorização da propriedade, a gente tem que entender como é composto, como é dado ao longo

do tempo o valor da propriedade. Basicamente, o valor de qualquer propriedade ou imóvel urbano – lembrem-se de que estamos falando de imóvel urbano – esse valor depende do esforço do proprietário (parcela A) – que constitui uma parcela considerável do valor –, ou seja, as benfeitorias que o proprietário fez: tinha só um lote, ele subiu uma casa, então o imóvel passa a valer mais –, acrescido das ações de terceiros (parcela B): eu tinha uma casa na Avenida Olegário Maciel, de repente subiram o Diamond Mall do lado da minha casa. A minha casa valorizou. Foi o Estado? Não. Foi um outro indivíduo. Isso também agrega valor. Eu estou dando um exemplo grandioso, mas qualquer restaurante, qualquer coisa que um terceiro faz pode valorizar o seu imóvel. Não precisa ser uma coisa tão grande. Outra parte do valor da propriedade é formada pela normativa urbanística (parcela C), ou seja, eu posso construir um andar ou posso construir dez ou não posso construir nada? E isso faz diferença para o valor. Finalmente, a última parcela são os investimentos públicos (parcela D). No vetor norte, a gente está observando uma curva muito significativa de valorização por causa da linha verde, da Cidade Administrativa. São exemplos simples de perceber. Outra coisa é quando chega o metrô perto da região onde você está. São investimentos públicos.

Existe aí uma pegadinha. Não sei se vocês repararam que esse valor A, o esforço do proprietário, estava proporcionalmente maior ou quase igual a todos os outros somados. E na realidade é o contrário: a pessoa compra um lote e espera. Ela espera os outros agirem, espera as leis serem aprovadas, espera o investimento público. E aí ela vende 5-6 vezes mais caro tantos anos depois. Então esse esforço, na verdade, é a somatória do esforço do proprietário anterior, que, por sua vez, é composto das mesmas variáveis deste atual. Vamos pensar no caso do bairro Buritis. Alguém comprou um imóvel lá há 5 anos atrás. Nesses 5 anos, foram para lá shopping, cinema... são ações de outros proprietários, outros indivíduos. Passou a valer mais do que ele comprou; vamos pensar que ele comprou por um valor A. Depois, veio a alteração na ordem urbana falando que o coeficiente máximo lá é quatro.

Valorizou mais ainda: tinha só uma casa; agora todo dia bate incorporador lá querendo demolir a casa e subir um prédio. Por fim, as intervenções que fizeram na Avenida Raja Gabaglia, as intervenções públicas que fizeram no próprio bairro Buritis, equipamentos públicos etc. Tudo isso é investimento público. Então ele comprou por um valor há 5 anos atrás e vendeu por um valor mais cheio. Só que a pessoa de quem ele comprou tinha o imóvel há 10 anos, e há 10 anos

não tinha nada no Buritis. Então, essa pessoa de quem ele comprou esperou os outros irem para lá, a drogaria Araújo, a escola de tênis, a escola de inglês, e teve uma normativa favorável e um investimento público. Se formos para trás infinitamente na história, vamos chegar à conclusão extrema de que a terra não vale nada e de que quem possui a terra não faz nada para ela subir de valor. Está clara essa noção para vocês?

No caso de Belo Horizonte, se a gente retroceder 118 anos atrás, era uma fazenda. O que valiam 500 m² de terra nessa fazenda? Não valiam nada. E antes da fazenda? Menos ainda! E essas pessoas existiram, passaram a propriedade um para o outro, está no nome de alguém. Não estou inventando história.

Voltando ao fundamento legal: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...”, está falando do conteúdo da propriedade, vocês estão percebendo? “[...] mediante as seguintes diretrizes gerais”. Aí a gente vai para os seguintes incisos: “IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e “XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. Se a gente pensar na justa distribuição

de ônus e benefícios, o esforço do proprietário foi esperar o benefício que veio do coletivo e dos outros indivíduos, e aí ele aumentou o patrimônio e vendeu; compra outro imóvel, fica mais 10 anos sentado, vende. Está afrontando a norma. A norma fala que se o investimento foi público, ele tem que devolver. É o que diz o inciso XI. E quando o processo de urbanização beneficia a terra dele, isso também não pertence a ele. Está claro?

E o fator B? É a ação de outro indivíduo que vai valorizar. E também a gente não tem que achar que a pessoa não pode ter lucro. O problema não é a pessoa ganhar dinheiro, ficar rica, não. Tomara que todo mundo fique rico! O problema é quando todos esses fatores afrontam uma norma, quando estão mal regulados e quando aumentam tanto o valor da terra que você começa a colocar as famílias de renda mais baixa para o mercado informal. Isso sim é um problema. Se esses fatores não ocasionassem nada... Vocês lembram que eu falei que o preço da terra expulsa os mais pobres para a periferia, que vão para o mercado informal, aquele monte de problema que a gente tem por causa disso?

No final das contas, a gente tem instrumento para tratar isso tudo. O instrumento que incide sobre todo o valor da terra, teoricamente, é o IPTU. É preciso tomar muito cuidado, porque

uma das questões que muito se levanta, para quem começa a estudar um pouco de economia urbana e urbanismo é a de bitributação. Ah, mas você já cobra IPTU, você vai cobrar de novo? Se o preço da terra está alto, é bom porque tem muito dinheiro para o poder público. Isso não é verdade. A realidade e os estudos já mostraram por A mais B que não é verdade. O IPTU tem uma função fiscal. Primeira coisa: ele tem que manter as escolas, a limpeza urbana etc. Segunda coisa: no Brasil, infelizmente, o IPTU é um dos mais baixos do mundo. A gente tributa muito o consumo e pouco a propriedade aqui. Isso é um problema seríssimo sob o ponto de vista de redistribuição de riqueza e justiça social. Mas isso é um assunto do Tributário; é assunto da reforma fiscal, da reforma tributária. Na prática, o IPTU que a gente arrecada dos imóveis é muito pouco.

Outra coisa que incide sobre os fatores B, C e D... porque o A é o que o cara já pagou pelo imóvel. O B, o C e o D é o que ele ganha comparado ao dono anterior; é o acréscimo. Esse B, C, e D juntos têm o imposto no lucro imobiliário, quer dizer, o Imposto de Renda. Se ele teve essa renda, tem imposto; também, com a função fiscal, dessa vez para a União. Quando a gente pega só os elementos C e D, a gente tem outorga onerosa do direito de construir – porque aqui, sim, já é uma função extrafiscal –, e a con-

tribuição de melhoria pega o D, que também é extrafiscal. Para a gente entender, eu vou focar só sobre esses dois, porque, em ação normativa do poder público, a legislação fala que a distribuição do benefício e do ônus tem que ser justa. Se a minha terra for uma terra que permite o desenvolvimento de muitas atividades e a do meu vizinho é um imóvel tombado – o que é um ônus que vai cair sobre ele, porque ele não vai poder fazer nada –, a gente tem que distribuir isso de alguma forma. É isso que a lei está falando. E aí tem a outorga onerosa e alguns instrumentos. E é a mesma coisa se a estrada passa só na minha porta, não passa na porta dos outros. A gente tem um problema aí, não só o problema do comando da lei, de que o investimento público tem que ser recuperado, mas tem também um problema de isonomia: por que passou na porta da minha terra e eu enriqueci, e todos os outros donos de imóveis não enriqueceram? Imaginem só um gestor que começa a fazer esse tipo de intervenção pública e começa a favorecer x, y, z. Também é um problema de moralidade e de isonomia.

Para entender esses dois instrumentos, a gente precisa ter uma noção clara de potencial construtivo. A primeira coisa é separar direito de construir de direito de propriedade. Não sei se isso está claro para vocês. Eu falei muito que o conteúdo do direito de propriedade do imóvel urbano

não é infinito. Ele tem um limite, que é a função social da propriedade, que por sua vez está no plano diretor.

Quando o plano diretor fala qual é o conteúdo da sua propriedade, ele pode restringir o seu direito de construir, que é outro direito. Ninguém nasce com o direito de construir; ele decorre do conteúdo do seu direito de propriedade. Isso também é regulamentado pela função social. E por quê? Por que o município fica impedindo as pessoas de construir? Porque tem um interesse público forte por trás disso. Quando você verticaliza, quando sobe a construção e adensa o lote, quando constrói um prédio onde era uma casa, você está demandando mais energia elétrica, mais água, mais esgoto, mais sistema viário, está tapando mais o sol, prejudicando a circulação de ar... Você criou um milhão de problemas!

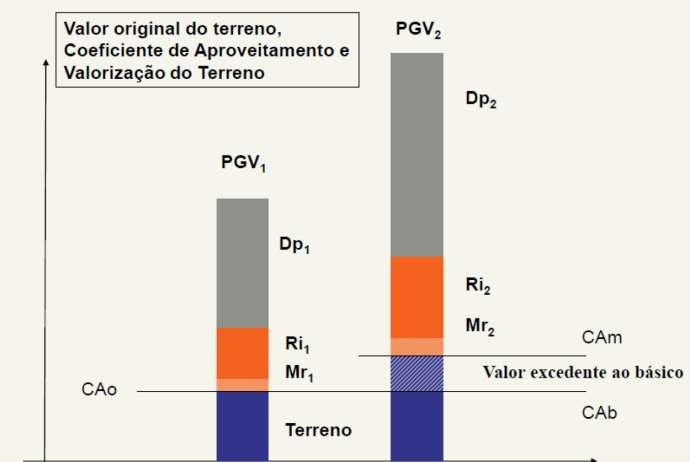
Agora, imaginem só: o município coloca um coeficiente alto no meu lote. Nós todos moramos na mesma rua, acabamos de comprar os lotes, e o meu é o único que tem coeficiente alto. Problema 1: isonomia. Problema 2: às custas de uma normativa urbana, eu vou ganhar muito e eu vou jogar o ônus para vocês. Era para vocês terem uma rua tranquila, só que eu vou subir uma torre de cem andares e vai circular um monte de carro lá, e vai ser preciso aumentar a infraestrutura, porque a rua

vai ter que ser alargada: se você começa a botar muito carro na rua, precisa alargar. Quantos alargamentos de via que nós já vimos? E com qual dinheiro? Com o dinheiro público. Quem paga o dinheiro público para aumentar a infraestrutura? A sociedade. Ou seja, o ônus está indo todo para a sociedade! Tem alguma coisa errada, porque quem está gerando esse ônus é um indivíduo, e quem está pagando é a coletividade. Está ao contrário do que deveria ser, que é a justa distribuição dos ônus e dos benefícios.

Como funciona a outorga onerosa? É só um exemplo de instrumento para a gente entender como a gente pega a valorização de volta. Antes disso, vamos voltar ao caso em que todos nós moramos na mesma rua e o meu lote é o que pode mais. A norma que me permitiu construir mais do que os outros valorizou o meu lote. Se eu posso construir 10 andares de prédio, 4 por andar, eu posso vender 40 apartamentos e você só pode construir uma casa no seu lote. Então, eu tenho a renda de 40 famílias, porque eu posso colocar no mercado e vender 40 apartamentos, e você só vai poder vender um. Está claro o quanto a norma impactou o valor? Vem uma construtora propor comprar o seu lote. Ela vai te oferecer um preço e vai me oferecer outro. Por quê? Ela vê

qual é o valor global de venda. Nós vamos voltar nisso daqui a pouco.

Quando você aumenta o valor do coeficiente na lei, isto é, o tanto que você pode construir, a construtora ou a incorporadora faz uma conta utilizando o preço dos dois tipos de lote como parâmetro, para chegar ao preço global de venda. Então você tem o preço 1, que é do lote de vocês todos, e o meu lote, que pode construir mais, está no preço 2. Olha a diferença. Neste gráfico, cada cor dessa é composta de uma coisa.



O azul é o preço da terra, que a princípio é igual. O laranja é o custo do incorporador; e o cinza é o custo e o lucro da construtora. Isso aqui é real; a proporção geralmente é essa. O custo da obra é uma parcela muito grande, sim. E percebam que esse cinza do meu lote está maior do que o de vocês. Por quê? Porque é um custo de um prédio – você vai gastar mais dinheiro do que para construir uma casa. Mas não é isso que a gente está argumentando aqui. Isso é óbvio. Não é esse o objeto da regulação. O que a gente está argumentando aqui é o que aconteceu com o preço da terra. Na hora em que se determinou Aqui pode construir mais, o preço da terra subiu, e o novo azul passa a ser esse. E aí tem uma negociação de valor, de quem ganha essa faixa toda aqui, porque o incorporador, na verdade, é o intermediário. Tem muitas construtoras, e a maioria hoje é incorporadora e construtora. Mas são atividades diferentes. E se a construtora for os dois, ela ganha duas vezes. Mas é em cima desse valor da terra que foi incrementado que a gente pensa em recuperar, porque esse incremento foi causado por uma norma mais permissiva do poder público. O resto é coisa de mercado.

Teoricamente, pela lei, o que o meu lote vale mais que o lote dos meus vizinhos deveria ser totalmente recuperado; isso, sim, é tratamento isonômico. Quer dizer: o meu

lote vale mais, só que eu vou ter que pagar de potencial construtivo adicional e vou empatar com você. Aí, está todo mundo igual. Por que é justo isso? Porque eu vou gerar mais carro, vou gerar mais demanda de água, mais demanda de esgoto, mais demanda de coleta de lixo... Eu tenho que devolver isso para a sociedade. E é isso que a lei fala.

Então funciona desta forma: você tem um coeficiente mínimo, abaixo do qual você não pode também deixar de construir, senão vai incidir um outro instrumento, que é o parcelamento compulsório, a edificação compulsória, quer dizer, você não pode deixar a terra parada, com um propósito de especulação. Existe um mínimo que você tem que edificar e dar uso para a sua terra, para evitar especulação. Do mínimo até o básico é o normal para você construir uma residência, pode ser uma casa de 2 andares etc. Eu estou falando do mundo ideal; isso aqui é muito distorcido nas legislações que a gente vê por aí. O básico é o limite que uma única família ocupando aquele lote iria naturalmente gastar de recursos da cidade, e ela paga tributos por isso, então não tem problema nenhum. Do básico a um prédio para você já começar a comercializar unidade, você vai ter o máximo que vai ser ditado pela infraestrutura

disponível. O máximo não é uma negociação com o Prefeito nem com o Vereador. Ele tem que saber: Para essa região, se todo mundo conseguir chegar a tal potencial construtivo, vai saturar, vai chegar ao limite da nossa infraestrutura; acima disso, não podemos deixar. Entre o básico e o máximo – e aí a gente volta àquele gráfico – aquela valorização da terra que foi acrescentada tem que ser recuperada; ela nunca foi parte da propriedade da pessoa. Quando a gente fala do conteúdo, da função social da propriedade, é exatamente isso. Essa valorização decorrente da normativa urbanística não pertence à pessoa, não está dentro do conteúdo. É isso que eu quis dizer com toda aquela conversa de antes.

Então, basicamente é assim: até o coeficiente básico, constrói, fica à vontade, usa a infraestrutura da cidade. Do básico até o máximo, você vai ter que pagar. Isso vai para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – assim que é a outorga onerosa –, e tem uma lista de coisas para as quais esse dinheiro pode ir; ele não pode ir para qualquer coisa, não.

A estratégia para implementar isso nos municípios, no mundo real, é estabelecer um coeficiente máximo maior – e isso é questão de negociação, para ter menos resistên-

cia política. Assim você consegue falar: Tudo bem. Você pode edificar mais, só que a partir de hoje você vai ter que devolver para a sociedade o que você causa de ônus. Então, basicamente esse é o princípio da outorga onerosa. Operação urbana funciona de modo muito parecido, apesar de ter um pouco mais de possibilidades, mas é uma intervenção numa área em que 100% dos recursos vão para a própria área de operação, por isso pode-se prever a ampliação da infraestrutura. Então você pode, eventualmente, se for interesse do município ou do cidadão, você pode ter um coeficiente acima do que você tem de infraestrutura, porque o potencial construtivo a mais vai entrar para financiar esse aumento de infraestrutura.

Transferência do direito de construir é no caso de um imóvel não ter o direito de construir e os outros terem. Você pode falar que os outros comprem desse imóvel e ele tem a obrigação de, por exemplo, uma questão de patrimônio, ele tem a obrigação de preservar o imóvel, não pode edificar igual todos os outros podem. Para você compensar isso, você fala: Você vai manter o patrimônio sempre em perfeitas condições, fazer restauração etc. e, em compensação, os outros vão ter que comprar de você o direito de construir. Isso também é uma coisa possível de fazer.

Bom, gente, basicamente é isso. Eu exemplifiquei poucos instrumentos, mas eu quis passar uma noção de como o valor da terra urbana é formado, como a gente deve recuperar a valorização decorrente do poder público e não fazer o que isso tem de negativo para o cidadão. Basicamente, esse é o recado que eu queria trazer. Obrigado.

MARTA ALVES LARCHER

Bom, nós vamos iniciar aqui a fase dos debates. É a oportunidade que a gente tem de fazer pergunta, de esclarecer. O primeiro ponto que eu queria que você esclarecesse, Sandro, porque os colegas devem até ter estranhado um pouco, porque o tema da palestra era “recuperação das mais-valias fundiárias urbanas”, e você veio e falou da “gestão social da valorização da terra”. Na verdade, são duas terminologias que querem dizer a mesma coisa.

Mas a gente vê ultimamente uma migração da doutrina no sentido de adotar a expressão “gestão social da valorização da terra”, porque a “recuperação da mais-valia” pode remeter a uma ideia equivocada de que se está querendo extinguir o direito de propriedade, já que a mais-valia é um instrumento criado por Karl Marx, que fundou o Comunismo, que defendia exatamente a extinção da propriedade privada. Então, essa expressão

“recuperação da mais-valia” pode dar a entender que, na verdade, está se defendendo é a extinção do direito de propriedade, quando não é isso que a gente busca com a aplicação do instrumento.

Você falou muito bem que isso é uma diretriz da política urbana brasileira estabelecida no Estatuto da Cidade, ou seja, é uma obrigação, é um dever do poder público, porque a gente sabe que o desenvolvimento urbano brasileiro, a expansão urbana brasileira é marcada em grande medida pelas benesses que o gestor público faz. Ele transforma uma área rural em expansão urbana para agradar um amigo ou um parceiro político, sem pensar nas repercussões que isso vai trazer para a sociedade, para a qualidade de vida, que implicações isso vai trazer inclusive para o custo de manutenção da cidade.

Essa questão da recuperação da mais-valia é um imperativo legal. Inclusive isso é conteúdo obrigatório dos planos diretores, ou deveria ser. Está lá no Estatuto da Cidade, que fala que o plano diretor tem que prever instrumentos, mecanismos para que o poder público promova a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da expansão urbana. Ou seja, você não pode concentrar a infraestrutura, o acesso aos serviços, a riqueza numa parte da cidade, enquanto a outra parte fica alijada desse processo; quer dizer: o direito à cidade sustentável tem que ser para

todos, não só para uma parcela da cidade. E também na questão da recuperação da mais-valia, ou seja, dos investimentos públicos. A gente sabe que o poder público, quando altera lei, ele promove um enriquecimento sem causa do proprietário. Na medida em que altera favoravelmente um potencial construtivo, ele enriquece o proprietário urbano sem que deste demande nenhum esforço, nenhum investimento. E as próprias obras públicas o enriquecem.

Eu cito como exemplo o Centro Administrativo do Estado, que foi implantado numa área que era o “patinho feio” da região metropolitana de Belo Horizonte. Ninguém queria saber de Vespasiano, aquela área ali toda. E o Estado implantou um empreendimento ali que mudou totalmente o cenário da região; ele criou um novo vetor de desenvolvimento e incrementou muito o valor da terra. Hoje, você tem outra realidade do mercado fundiário, você tem até um Alphaville em Vespasiano. E isso contribuiu para aquilo que você falou: o valor da terra aumentou; começou a haver uma pressão do mercado imobiliário sobre os proprietários daquela região – Morro Alto... é um pessoal bem pobre mesmo, não é? Então uma pressão para que vendessem a terra, e as pessoas, vendo valores que nunca sonharam que poderiam receber, acabam vendendo e vão sendo expulsas para a periferia. Elas vão, com aquele valor que elas recebem, comprar casas em Santa Luzia e mais para cima da região metropolitana.

Eu queria só ressaltar isto: essa recuperação é um impositivo. Então, o plano diretor tem que prever todos aqueles instrumentos que você mencionou: a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do poder de construir ou da própria alteração do solo e também a operação urbana, porque isso não é uma faculdade. E por que eu acho que o Estatuto estabelece isso? Porque é uma forma de promover justiça social. O investimento do poder público numa determinada área enriquece o proprietário ao mesmo tempo em que falta recurso para o Estado investir em outras áreas mais carentes. Quando o município se apropria desse excedente, quando ele cobra, ele recupera esse investimento e vai poder investir onde realmente há carência.

A gente fala em outorga onerosa e parece uma coisa de outro mundo, muito difícil, mas não é. E é importante... você sempre conversa comigo, Sandro, nas reuniões, que é um absurdo, já no plano diretor, o Legislativo e o Executivo colocarem potenciais construtivos muito altos: quatro! Quer dizer, o sujeito tem um terreno de 360 m² e pode construir 4 vezes isso, adensando, criando demanda para infraestrutura urbana e sem trazer nada de volta para o coletivo, só criando encargo para o poder público. E você defende sempre: Tem que colocar o menor potencial construtivo possível e o máximo jogar um pouco mais para

cima, mas com a possibilidade de o poder público poder cobrar. Essas são duas coisas que eu acho importantes.

E você também falou uma coisa em que eu fiquei pensando. Você falou que não adianta melhorar a renda nas favelas, que isso não vai acabar com as favelas. Você tem que levar é a urbanização, é o serviço público, levar a cidade para a favela. E eu fiquei pensando então que aquela política, no Rio de Janeiro, da Polícia Pacificadora, na verdade não resolve nada, não é? Porque a irregularidade continua, a precariedade da infraestrutura continua, e você, supostamente, está resolvendo um problema de segurança, mas a gente não sabe, assim, de tanta eficácia disso. Eram essas as considerações que eu queria fazer. Se você quiser fazer algum comentário...

SANDRO VERÍSSIMO

Eu gostaria de fazer dois comentários sobre o que a Marta falou. Primeiro, com relação ao coeficiente mínimo, básico e máximo. Entre o mínimo e o básico, é faculdade do proprietário, dentro do permitido, construir o que ele quiser. O que eu tinha colocado mais cedo, que está no Código Civil, é que eu defendo que o coeficiente básico seja 1, porque o 1 quer dizer que, se você tem 500 m² de área, você pode ter 500 m² de área construída. Naturalmente,

você não vai cimentar toda a área do seu lote, porque existem outros parâmetros que não lhe permitem fazer isso; por exemplo, taxa de ocupação. Só que você pode ter, vamos supor, com a taxa de ocupação de 50%... Você precisa de terra permeável para a chuva infiltrar. Você não pode tornar a cidade um grande platô impermeável. Isso tem consequências terríveis sob o ponto de vista de drenagem. Mas, vamos supor, nessa situação em que você tem coeficiente 1, você pode ter um edifício de 2 andares de 250 m² cada andar ou 5 andares de 100 m², aí vai ter uma tributação, que é o gabarito. Conjugando isso tudo, você pode ter 500 m² de área construída, que é muita coisa!

E aí eu queria voltar ao Código Civil, no art. 1.229, que fala que “a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo [...]”, quer dizer, você pode subir, verticalizar e também pode construir garagem subterrânea, sótão, porão, alguma coisa assim. Mas aí fala: “em altura e profundidade úteis ao seu exercício”. Então, é para você exercer, se você está morando ali, o seu direito de morar.

Se eu falo que vou subir uma torre de 40 apartamentos, passou da altura útil ao meu exercício. Então é por isso que eu defendo que esse potencial construtivo¹ seja o limite útil, porque até ele, ninguém precisa pagar nada;

até esse limite a pessoa está usando a infraestrutura da cidade, e ela tem o direito de fazer isso. Então, esse é um dos pontos. Acima desse coeficiente, você começa a onerar a cidade. Justa distribuição dos ônus e benefícios: vai ter que pagar pelo benefício que está tendo e para diminuir o ônus que a cidade está tendo.

Outra questão que não sei se ficou clara, e isso é uma noção muito importante: eu falei hoje que o problema é o valor da terra; o valor da terra expulsa as pessoas, as pessoas vão para o mercado informal ou começam a sair loteando por aí com a expansão da alta renda, e a gente tem uma forma dispersa de cidade. O centro disso é o valor da terra. E o valor da terra muda conforme a regulação. A regulação dá um incremento grande no valor da terra. E vamos lembrar que o fator C de composição de preço da terra, que é a normativa urbanística, faz muita diferença, porque ele aparece no valor da terra dos proprietários anteriores. E isso faz muita diferença.

No caso do fator D, a contribuição de melhoria, que é um dos instrumentos de recuperar os investimentos públicos, se você somar C e D, esses dois já correspondem à metade do fator A, referente ao preço do proprietário anterior, e assim por diante. O impacto é muito grande no preço da

terra, se o poder público exercer com seriedade o que ele tem que exercer. O que eu estou querendo dizer é que o preço da terra vai cair.

E tem uma outra noção que eu não coloquei aqui porque realmente precisaríamos de muito tempo para entrar nisso, mas vamos entrar, então, de forma bem resumida. Quando a gente falou que, em última instância, o primeiro proprietário da terra era dono de uma terra que não vale nada. Porque antes era só mato. Aí ele cercou, começou a criar gado, a plantar, a terra ganhou algum valor e virou uma fazenda. Depois veio Aarão Reis, fez um projeto, houve uma decisão falando que a capital viria para Belo Horizonte, e a terra ganhou outro valor.

Então, se em última instância a terra não vale nada, dessa instância para cá o limite do valor da terra é a renda disponível. A terra urbana é um dos pouquíssimos bens da humanidade, se não for o único, que só tem um limite na renda disponível. Vamos dar um exemplo para que isso fique claro.

Eu sou dono de uma montadora de carro. Como é que eu vendo um carro? Eu calculo quanto eu tenho de custo fixo

– que é o custo de energia, o custo do espaço, dos tributos etc. – e o custo variável, o custo para fazer cada carro; eu preciso daquele conjunto de peças, preciso remunerar meu pessoal, preciso pagar os impostos. Somando isso tudo, custo fixo mais custo variável, eu tenho o custo total. Aí, eu acrescento a esse custo uma margem de lucro. Em cima dessa margem de lucro, eu vou competir com outro fabricante de carro. Então eu não posso cobrar muito caro, querendo ganhar muito dinheiro em um carro, porque o outro tem um melhor, por preço igual ou mais barato. Então a competição vai fazendo esse lucro se ajustar, mas é sempre um percentual em cima do custo. Ninguém vai investir um milhão de reais para ganhar mil, porque é melhor você guardar na poupança. Você tem que lembrar que mercado financeiro tem uma lógica muito objetiva.

No mercado de automóvel, de geladeira, de computador, de qualquer bem que a gente compra, em geral, funciona assim: você tem custo, tributos e uma margem de lucro que deseja ganhar em cima do investimento que você faz. No imóvel, não. Imagina um lote no bairro Lourdes que está vago há mais de 100 anos. Asfaltaram do lado dele, mas ele está do jeito que veio ao mundo. Como ele vale isso tudo? Qual foi o custo do proprietário? Ele não investiu nada no imóvel; ele só está esperando. Aí, hoje ele decidiu

vender e vai ganhar uma bagatela de R\$ 4 ou R\$ 5 milhões por uma terra que não tem nada, só tem terra e grama. Por que vale isso tudo, então? Ou seja, nós já pensamos num extremo. E o outro extremo? No outro extremo o limite é a renda disponível. Porque aquele imóvel é único, não tem nenhum igual a ele; não é igual a um carro Fiat Uno que existem idênticos ao seu. Aquela localização é única, então é quem dá mais. Tendo em vista o que tem de privado que torna sua vida conveniente, que está próximo do imóvel, o que tem de permissão para você fazer com aquela área e o que tem de investimento público, quem dá mais para morar aqui? É assim que funciona.

MARTA ALVES LARCHER

Se comparar com um leilão de quadro, por exemplo, que é único, você vende para quem dá mais.

SANDRO VERÍSSIMO

Exatamente.

MARTA ALVES LARCHER

Já dois carros, você não vai entrar num leilão porque você pode comprar outro igualzinho por um preço menor.

SANDRO VERÍSSIMO

Exatamente. Então, o que eu quero dizer? Vamos esquecer o custo do incorporador, em laranja, vamos esquecer o custo de obra, que é o cinza. Vamos pensar só no azulzinho, que é o custo da terra sem nada. Veio uma lei e falou que, em Santa Luzia, por exemplo, o coeficiente aumentou. O que aconteceu com o preço da terra? Subiu. E o que acontece? Aqui é que está o leilão. Se eu viro para a pessoa e falo: Se for exercer mais do que isso, eu vou cobrar exatamente o tanto de ganho que você vai ter a mais. Eu vou pegar essa parte toda, porque não faz parte do seu conteúdo de propriedade. O que vai acontecer com o preço da terra? No final das contas, ele abaixa, porque ninguém tem esse tanto de dinheiro. Não tem como colocar mais uma parcela acima do limite e chamar de outorga onerosa. Ela puxa daqui de baixo, porque aqui já é o limite.

Preço global de venda: custo do terreno, custo do incorporador, custo da construtora. Se eles vendem no limite da renda disponível, quer dizer que, no meu lote, o máximo que vão oferecer é, vamos supor, R\$ 5 milhões. Não é o máximo que está disponível; tem gente que tem muito mais de R\$ 5 milhões, mas isso não quer dizer que ele vai pagar o que tem no meu lote. Então, o máximo é R\$ 5

milhões. Tudo que o poder público cobrar aqui vai ter que sair do lucro dessa turma aqui.

Vamos pensar em uma casa agora. Vocês podem ver isso também com essa onda de financiamento. Você paga em 30-35 anos, e as pessoas fazem contas: será que eu consigo pagar? E tem pessoas que têm uma instrução um pouco menor que não lembram que tem correção. Está saindo na mídia que as pessoas não estão conseguindo pagar, porque elas acham que valor é fixo, só que o valor vai sendo corrigido. Poxa, chegou numa prestação que eu não consigo pagar. Isso mostra que as pessoas fazem um cálculo do máximo que têm disponível para formar esse preço aqui. Se for mais do que isso, as pessoas falam: Essa casa aí eu não consigo comprar. Essa casa, nesse preço, não. Até tanto eu consigo. Imagina uma pessoa de classe alta: até R\$ 5 milhões eu pago; mais do que cinco aperta; não dá. Então, se ela tiver que pagar outorga onerosa, a pessoa vai ter que manter os R\$ 5 milhões e vai ter que tirar da incorporação. Da construção, não tem jeito; quer dizer, tem se diminuir o lucro dele, da construtora. Mas, se pensar que o mercado exclusivamente de construção funciona igual aos outros mercados – porque, aí sim, tem o custo de construir o prédio e tem a margem de lucro. Mas estou falando do mercado de terra; ninguém

fez nada, ninguém investiu dinheiro ali. Esse mercado de terra, já que não teve custo, só tem lucro. Eu não investi nada e hoje o meu lote vale R\$ 5 milhões. O que eu gastei? Nada. Paguei IPTU, que é marginal, mas não é um investimento. Pagar IPTU não agrega valor ao negócio; é uma obrigação. Em cima desses R\$ 5 milhões, vai ter que ser R\$ 4 milhões que eu vou ganhar, para no total dar R\$ 5 milhões, para fechar a conta na renda disponível.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Agora, o complicado é ver essa lógica entrar na mentalidade dos municípios. Belo Horizonte até agora está tentando regulamentar, e está dando uma confusão danada. Pega os municípios do estado que mal têm plano diretor, para fazer um zoneamento já é uma dificuldade! Aliás, já deveria ser o contrário, já ser normal ter a outorga onerosa. E até hoje quase município nenhum tem. A gente está lutando para ter um zoneamento... É muito interessante, mas infelizmente... Tem que ser feito um trabalho para isso pegar, né?

SANDRO VERÍSSIMO

Um professor meu, o Martim Smolka, tem até umas passagens dele aqui na apresentação, falava que, na gestão urbana, no planejamento urbano, na regulação, a gente sempre luta

contra três is: o I da ignorância, o I do interesse e o I da ideologia. E às vezes os três se misturam, nem sempre vêm separadinhos, não. E ele falava que a ignorância é o mais fácil, porque é você dar o acesso à informação; a ignorância aqui não é no sentido negativo, pejorativo; é no sentido de não conhecer. Então, à ignorância você leva o conhecimento. Também é complicado porque é um conhecimento bem específico, difícil de interessar às pessoas, como interessa a reforma da praça. Mas, enfim, tem jeito. E dos três é o mais fácil. O interesse e a ideologia são mais difíceis. Você tem que negociar, é complicado.

Agora, é interessante a gente ver que os problemas de mobilidade, de saúde, de meio ambiente, de segurança pública estão todos relacionados aqui, e essa é a parte das políticas públicas em que ninguém está encostando, porque vai incomodar um dono de terra, vai incomodar o incorporador, vai incomodar o fazendeiro... e ninguém encosta nisso. E o dinheiro está indo para o ralo. Nós estamos quebrando rodovia todo dia, alargando, e não vai adiantar, porque a gente não está entrando no cerne do negócio. Se você pegar o deficit habitacional, há 20 anos atrás ele era menor; ele está aumentando. A gente não tem condição nem dinheiro para ficar regularizando e requalificando favela assim. Então, essa parte aqui é a parte comum a todas as políticas que tem sido esquecida, por causa dos três is.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO

Não dá para falar em mobilidade urbana sem falar em mudança territorial. Os municípios estão sendo cobrados a fazer plano de mobilidade urbana. Mal têm plano diretor! Como vai fazer mobilidade urbana?

SANDRO VERÍSSIMO

Isso é um problema sério, porque isso tudo que vimos é multidisciplinar: tem conceito de arquitetura e urbanismo, tem conceito de economia urbana, de direito etc. E aí, quando você faz um plano de mobilidade, geralmente você contrata – isso é o que eu já vi até hoje de plano de mobilidade elaborado – um escritório de engenharia de transporte. A pessoa não sabe absolutamente nada de ocupação do território. O que ela vai medir? Ela mede assim: Essa via aqui está com a demanda saturada, tem que alargar. E ela coloca lá o programinha, conta o carro, mostra como é que vai ficar se alargar e prova que tem que alargar. Ela te prova que está saturado. Só que isso vai durar 5 anos ou menos. Por quê? Porque você não está indo na raiz do problema; está indo no sintoma, e esse é o problema. A pessoa só pensa..., e é a profissão da pessoa: engenheiro de transporte; ele fala qual é a caixa da via, quantas faixas de rolamento, quantos carros por dia, por hora, por sentido. Ela te mostra isso tudo, tudo muito embasado. Só que não te mostra como resolve.

MARTA ALVES LARCHER

Mais alguém tem pergunta?

Gente, o assunto é muito interessante, muito complexo, não é, Sandro? É por isso até que eu queria te pedir, nesta oportunidade, depois da conclusão deste projeto que a gente tem, que são estes encontros mensais para conversar sobre determinados assuntos, a gente pretende publicar um livro com artigos das pessoas que vêm aqui dar palestra para a gente. Então, eu já estou te convidando a escrever sobre o assunto para a gente publicar e distribuir esse material para os colegas que não puderam vir.

O assunto realmente é um muito complicado, mas não é tão complicado a ponto de a gente não poder trabalhar sobre ele. A gente precisa é realmente vencer essa resistência que existe nos municípios. Eu falo que o desenvolvimento urbano até agora tem sido uma ação entre amigos, não é mesmo? O Prefeito aprova loteamento porque é amigo, aumenta a área de expansão urbana porque é amigo do empreendedor, e nas Câmaras é a mesma coisa. A gente tem até o caso recente de Matosinhos, onde está havendo uma resistência muito grande em aprovar a revisão do plano diretor, porque o projeto já está atendendo à redação atual do Estatuto da Cidade, que prevê que

nenhuma área de expansão urbana pode ser criada sem previsão de zoneamento específico para habitação de interesse social. E os Vereadores não querem aprovar. Falam assim: Não, habitação de interesse?! Desde que seja no terreno dos outros, não é? Mas como eles normalmente são amigos dos donos das terras e têm compromisso com eles, não querem aprovar. Então, a gente tem que vencer essa resistência, essa cultura da ação entre amigos com a questão da política urbana. Mas a gente precisa é fazer isso que a gente está fazendo aqui, que é o esclarecimento, é mostrar que isso é dever do gestor, está lá no Estatuto da Cidade como uma diretriz da política urbana.

Sandro, eu queria agradecer a sua presença e passar o certificado pela participação com a gente. Já fica o convite para escrever o artigo. E quero convidar vocês para o próximo encontro, dia 11 de abril [de 2014], a gente vai falar sobre mobilidade urbana integrada ao planejamento. Muito obrigada.