

Série Documentação nº 4

SÉRIE ESPECIAL Nº 4

Dossiê sobre o Ante-Projeto da Lei de  
Desenvolvimento Urbano do CNDU.

Grupo de Pesquisa "Política Urbana"

1983

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional  
Edifício da Reitoria - 5º andar - sala 543  
Cidade Universitária - Ilha do Fundão - Rio de Janeiro  
Cep. 21.910 - RJ. Fone: 290.2112 r. 224 ou 590.1191

DOSSIÊ SOBRE O ANTE-PROJETO DA LEI DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO DO CNDU  
Grupo de Pesquisa: "Política Urbana"  
Série Especial nº 11  
1983

— G. F. R. J. —  
BIBLIOTECA  
— IMPRENSA —

## INDICE DE ASSUNTOS

## **INTRODUÇÃO:**

- 1- Apresentação
  - 2- Organização do Dossiê
  - 3- Integrantes do grupo
  - 4- Relação de material em ordem cronológica
  - 5- Glossário

**DOSSIE:**

- 1º Antecedentes

2º Documentos: A reforma urbana - ante-projeto de 24/5/1977  
Ante-projeto CNDU de 27 de janeiro de 1982  
Doc. CNBB sobre uso do solo urbano  
Projeto de lei de Desenvolvimento Urbano -  
encaminhado ao Congresso Nacional em 03/05/83

3º Impacto sobre a opinião pública:  
posicionamento de instituições  
manifestações em geral

4º Metodologia: quadro analítico  
questões relevantes  
artigo do Jornal do Comércio

5º Anexo: Contendo manifestações referentes ao projeto  
de lei encaminhado ao Congresso em 03/05/81

I N T R O D U Ç Ã O

1. APRESENTAÇÃO:

Os motivos que conduziram à elaboração deste dossiê, sobre o ante-projeto de lei do desenvolvimento urbano do CNDU (publicado pelo jornal "O Estado de São Paulo" em 27 de janeiro de 1982); estão intimamente ligados às razões que deram origem ao Grupo Interdisciplinar de Políticas Urbanas do PUR - constituído em abril de 1982 e, formado de mestrandos e professores do PUR e da FAU - UFRJ. Destarte para podermos explicar o porquê do dossiê tornar-se necessário remetemo-nos às intenções iniciais do grupo.

O grupo surgiu a partir de uma preocupação comum com a relação Estado-urbano no Brasil hoje. Dentro de suas atividades o grupo vem procurando desenvolver um processo de análise (modelos) de medidas governamentais de planejamento urbano que integre a rapidez necessária de reflexão com o rigor teórico. Neste sentido, busca aprofundar os meios teóricos e empíricos necessários para a análise dos vínculos e imbricações entre a realidade metropolitana e processos espaciais. Com a intenção de abrir um espaço de debate, produção, discussão e reflexão que propicie um conhecimento da realidade metropolitana através da integração da informação fraturada sobre os interesses sociais e econômicos que constroem, erigem e usufruem diferencialmente o espaço metropolitano.

Dada a necessidade de um elemento aglutinador, que traduzisse o interesse coletivo na relação Estado-urbano, selecionou-se como objeto inicial de análise e discussão o ante-projeto de lei do desenvolvimento urbano do CNDU, na medida em que este instrumento legal permitia o desenvolvimento dos objetivos e intenções iniciais, que orientaram a formação do grupo.

A título de esclarecimento gostaríamos de salientar que:

1º o material deste dossiê foi coletado no período de março a setembro de 1982, abrangendo o período de 14/03/76 a 07/08/82, referindo-se ao anteprojeto de 27 de janeiro de 1982 (publicado pelo jornal "O Estado de São Paulo");

2º a versão final do ante-projeto (de maio de 1983) sómente nos chegou às mãos às vésperas da publicação deste dossiê. Dada sua atualidade julgamos pertinente agregá-la, ainda que não tenhamos podido dela nos ocupar.

Gostaríamos de agradecer a todos aqueles que de uma forma ou de outra contribuíram para a elaboração e publicação deste dossiê, especialmente a Celso Lamparelli que nos forneceu a versão de 1977, assim como outros artigos de jornais de São Paulo.

## 2. ORGANIZAÇÃO DO DOSSIÊ:

Este dossiê foi organizado de forma a fornecer não só uma visão geral do significado e importância do ante-projeto de lei de desenvolvimento urbano, mas também uma breve exposição da sistemaática de trabalho e das conclusões a que o grupo chegou durante as discussões travadas no período de março à agosto de 82. Assim sendo, o dossiê ficou estruturado em 5 (cinco) secções, conforme a presentamos a seguir.

### 1º Antecedentes:

No intuito de dar uma idéia das origens do ante-projeto entendemos ser necessário apresentar as preocupações formuladas por instituições, empresários e grupos empresariais com relação à necessidade de uma política reguladora do uso do solo urbano, antes da elaboração e divulgação deste ante-projeto pelo jornal "O Estado de São Paulo" em 27 de janeiro de 1982. (Estes pronunciamentos dos mais diversos grupos de interesse refletem uma preocupação em torno do problema de uso do solo urbano nas grandes metrópoles, embora muitas vezes expressem diferentes objetivos).

### 2º Documentos:

Para uma visão mais completa/abrangente da questão julgamos pertinente agregar, além do texto do anteprojeto, o documento aprovado pela XIX assembléia geral da CNBB, realizada em Itaici, (em 19 de fevereiro de 1982) conforme foi publicada nos jornais. Entendemos que estes dois documentos, dadas suas similaridades, não podem ser analisados isoladamente: a) por serem as formulações e proposições do ante-projeto quase uma resposta aos anseios e preocupações expressos no documentos propriedade e uso do solo urbano da CNBB; b) porque o impacto causado sobre a opinião pública pela divulgação praticamente simultânea destes documentos gerou, em muitos casos, manifestações comuns a ambos. Apresentamos ainda nesta secção a versão de 1977 do ante-projeto elaborado pela CNPU e publicada pelo "Jornal da Tarde" em 24/05/77 e a versão final que como já dissemos na apresentação foi publicada às vésperas da edição deste dossiê.

### 3º Impacto sobre a opinião pública:

Nesta secção estão contidos todos os artigos publicados como reação ao anteprojeto de 27 de janeiro de 1982 e ao documento da CNBB sobre o uso do solo urbano.

Em primeiro lugar apresentamos os posicionamentos representativos de diferentes entidades e instituições, cujo teor expressa interesses distintos. As manifestações variam da mais profunda desaprovação à uma aprovação/aplauso crítico ou parcial. Em segundo lugar apresentamos manifestações publicadas na imprensa com opiniões de alguns empresários da construção e do setor imobiliário, assim como de figuras representativos do governo.

### 4º Metodologia:

A partir da elaboração deste dossiê, o grupo encetou uma série de discussões procurando formular/elaborar uma metodologia que pudesse servir para auxiliar a análise de outros instrumentos e mecanismos jurídicos legais/institucionais.

No sentido de sistematizar a análise e discussão, o grupo elaborou um quadro explicativo, onde se procurou colocar todas as inferências e imbricações relativas ao documento do CNDU (de 27 de janeiro de 1982). Este quadro toma como ponto inicial de referência a perspectiva do Estado, enquanto interventor/ordenador/controlador, que dentro desta perspectiva apresenta um diagnóstico e propostas de intervenção. A partir da discussão e análise do diagnóstico e propostas de intervenção do Estado expressos no documento, foram extraídas uma série de possíveis consequências, divididas em declaradas (expressas e explícitas no documento); intencionais (implícitas no documento) e as extraídas por análise (referidas pelo grupo durante o seu processo de discussão e reflexão). Além disso o grupo discutiu os possíveis desdobramentos das consequências acima referidas, no intuito de levantar algumas hipóteses do que poderia ocorrer caso este ante-projeto de lei (de 27 de janeiro de 1982) fosse aprovado e implementado.

Finalmente, como resultado do processo de reflexão e elaboração do grupo despontaram diversas questões, que julgamos pertinente agregar a este dossiê, enquanto subsídio para discussões, debates ou trabalhos futuros relativos ao assunto.

E, como fêcho a esta secção expomos a entrevista do grupo, publicada no Jornal do Comércio, em 01/02 de agosto de 1982, cujo teor expressa sinteticamente as conclusões do grupo acerca do ante-projeto (de 27 de janeiro de 1982).

3. INTEGRANTES DO GRUPO:

- Ana Clara Torres Ribeiro - Professora do PUR/UFRJ, doutoranda pela USP  
Formação: sociologia PUC/UFRJ
- Elane Frossard Barbosa - Professora da FAU/UFRJ, doutoranda pela Boston University  
Formação: arquitetura FAU/UFRJ
- Ester Limonad - Mestranda pelo PUR/UFRJ  
Formação: arquitetura Mackenzie/SP
- Franklin Dias Coelho - Mestrando pelo PUR/UFRJ  
Formação: engenharia/UFRJ
- Lilian Fessler Vaz - Professora da FAU/UFRJ, mestranda pelo PUR/UFRJ  
Formação: arquitetura FAU/UFRJ
- Rosanne Mannarino - Mestranda pelo PUR/UFRJ  
Formação: economia FEA/UFRJ

4. <u>RELAÇÃO DE MATERIAL (ordem cronológica):</u>	pág.
- "Indústria imobiliária diz como corrigir uso do solo" (JB, 14/03/76, p.35)	13
- "Empresário quer solo controlado" (JB, 24/06/76)	14
- "Terra não depende de nova lei para uso do solo" (JB, 27/06/76)	15
- "Iniciativa privada quer o desenvolvimento urbano" (JB, 27/06/76)	17
- "Delfim mostra quanto o país terá de investir" (JB, 27/06/76)	17
- "Litorânea vê o papel do governo" (JB, 27/06/76)	19
- "Planejamento volta a falar em lei de uso do solo urbano" (JB, 20/07/76)	20
- "Desenvolvimento urbano sem ficções" (JB, 19/04/77)	21
- "A Reforma do Brasil" (JT ESP - 24/05/77, p.5 e 6) - Fundap	29
- "Rafael Magalhães acha que planejamento urbano exige participação da comunidade" (JB, 05/04/78)	23
- "CNPU quer realismo fiscal para controlar crescimento da Regiões Metropolitanas" (JB, 07/05/78)	24
- "Fortes quer política urbana que preserve a propriedade" (JB, 17/05/78)	25
- "Política urbana e direito de propriedade" (JB, 01/06/80)	25
- "Modelo brasileiro concilia a liberdade de iniciativa com o bem estar da sociedade" (JB, caderno especial, 01/06/80)	27
- "Anteprojeto da lei do desenvolvimento urbano" (ESP, 27/01/82)	33

	pág.
- "Definido plano da reforma urbana" (ESP, 27/01/82, p.34)	46
- "O alcance do projeto" (ESP, 27/01/82, p.34)	47
- "Lerner: a autonomia deve ser respeitada" (ESP, 27/01/82, p.34)	48
- "Lei do solo urbano vincula propriedade à função social" (JB, 31/01/82, p.9)	49
- "A confusão urbana" (Revista VEJA, 03/02/82, p. 22 à 24)	50
- "Sem anestesia" (ESP, 07/02/82, p.42)	51
- "Assalto às cidades" (JB, 08/02/82, p.10)	52
- "Andreazza promete que lei vai garantir propriedades" (JB, 13/02/82, p.19)	53
- "CNDU baseou-se nas legislações vigentes no Brasil" (JB, 14/02/82, p.p.16)	54
- "Favelados acham boas as inovações" (JB, 14/02/82, p.16)	55
- "Associação comunitária terá incentivo" (JB, 14/02/82, p.16)	56
- "Anteprojeto da reforma urbana provoca controvérsias" (JB, 14/02/82, p.15)	54
- "Pinheiro Neto lembra que em 64 ficou três meses preso" (JB, 14/02/82, p.15)	57
- "ADEMI denuncia recurso só usado em caso de guerra" (JB, 14/02/82, p.18)	58
- "Governo vai pressionar proprietário" (JB, 14/02/82, p.18)	58
- "Advogado atribui choque ao atraso de um século" (JB, 14/02/82, p.17)	59
- "CNBB aprova documento sobre o solo urbano" (JB, 19/02/82)	60

	pág.
- "Dom Eugênio justifica voto contra" (JB, 19/02/82)	61
- "Dom Ivo explica o estudo" (JB, 19/02/82)	61
- "Solo urbano: direito de propriedade e direito à moradia" (JB, 21/02/82)	36
- "A questão urbana e a participação popular" (FSP, 23/02/82, p.3)	62
- "Um projeto sem os pés no chão" (Revista ADEMI, março 1982, ano IX, nº88)	63
- "Mais proprietários menos invasores - mais participação menos proletarização" (JB, 07/03/82, p.3)	66
- "O direito e a palavra da CNBB" (JB, caderno especial, 14/03/82, p.3)	70
- "O projeto de lei federal sobre o desenvolvimento urbano" (Revista Projeto, nº 38, março de 1982, São Paulo, ps. 35 e 36)	72
- "Encontro de trabalho sobre o anteprojeto de lei do desenvolvimento urbano: Relatório Final" (IBAM/CDM, abril 1982, Rio de Janeiro, ps. 5-11)	75
- "Comissão de Desenvolvimento Urbano e Urbanismo" (Revista da Construção Civil - nº 283, maio 82, ano XXV - Sindicato das Indústrias da Construção Civil no Município do Rio)	83
- "SOLO URBANO: o posicionamento da iniciativa privada no setor da construção" (Informe CBIB - maio 1982 - nº 20, ps. 1-5)	80
- "A reforma urbana, afinal?" (RENOVANDO, jornal do Sindicato dos arquitetos do Rio de Janeiro, maio 82)	84
- "Construção leva sugestões para uso do solo" (JB, 16/07/82)	85
- "ADEMI diz que ficou surpresa" (JB, 16/07/82)	85
- "Governo taxa todo lucro imobiliário" (JB, 16/07/82)	86

pág.

- "Uma lei para as cidades sem pobres"  
(JC, 01 e 02/08/82)
- "USO DO SOLO: o anteprojeto do CNDU é debatido por empresários da Construção Civil" 87  
(Rev. da Construção Civil, nº 286/Ano XXV, agosto de 1982, ps. 4-6)
- "A preocupação com os últimos retoques" 90  
(Rev. ADEMI, nº 93, Ano IX, agosto de 1982, ps. 26-9)

## 5. GLOSSÁRIO:

- ADEMI: Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
- CBIC: Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil
- CDM: Centro de Desenvolvimento Cívico e Municipal
- CNPU: Conselho Nacional de Planejamento Urbano
- CNDU: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- ESP: jornal "O Estado de São Paulo" - São Paulo/SP
- FSP: jornal "A Folha de São Paulo" - São Paulo/SP
- JB: jornal "Jornal do Brasil" - Rio de Janeiro/RJ
- JC: jornal "Jornal do Comércio" - Rio de Janeiro/RJ
- JT ESP: jornal "Jornal da Tarde" agência ESP São Paulo/SP

1<sup>a</sup> SECÇÃO: - ANTECEDENTES

# Indústria imobiliária diz como corrigir uso do solo

**São Paulo** — A utilização da política tributária como instrumento para o controle do uso do solo, que vem sendo estudada pelo Governo federal, tem o apoio da indústria de construção civil.

Ao lado da abertura de novas áreas urbanas, os empreendedores reconhecem a necessidade da ocupação de espaços vazios em regiões já urbanizadas, uma vez que a retenção de terrenos, à espera de valorização, onera desnecessariamente as exigências de investimento.

## Desestímulo

A conservação de lotes vazios, como forma de capitalização, que se manifesta em todos os grandes centros brasileiros, poderá ser desestimulada através da aplicação do Imposto Territorial Progressivo, com pesadas taxações sobre os terrenos desocupados.

Enquanto prosseguem os estudos para a elaboração de uma legislação nacional, que discipline o uso do solo, os técnicos admitem que, o controle efetivo do problema está diretamente associado a uma política de tributos, lembrando que o sistema tributário interfere de outras formas na ocupação do solo, com destaque para a sistemática do ICM, que incentiva os municípios na tração indiscriminada de indústrias.

## Valorização e especulação

O problema de terrenos vazios em áreas urbanas assume maiores proporções na Grande-São Paulo, onde os levantamentos indicam que, cerca de metade da área urbanizada está desocupada, concentrando-se parte considerável desses vazios na área da Capital. A ocupação desses terrenos provocaria uma economia de Cr\$ 30 bilhões nos investimentos necessários para a implantação de serviços urbanos até 1980.

Considerando justa uma taxação diferenciada, para forçar a ocupação desses terrenos, a indústria de construção civil se defende das acusações de especulação. Se-

gundo o presidente da Associação Paulista dos Empresários do Plano Nacional de Habitação, Sr Luiz Gonzaga Mascarenhas — diretor-financeiro da Construtora Guaranta — destaca que "os construtores não podem ser acusados de especuladores, pois o terreno, para nós, é matéria que deve ser usada com a maior rapidez".

Para o Sr Luiz Gonzaga Mascarenhas, uma nova política de tributos é necessária, "pois quem sustenta a valorização dos terrenos é o poder público." Lembrando que, a taxação mais pesada provocará um sensível aumento na oferta de terrenos urbanizados "e possivelmente, a queda de seu valor, com a diminuição do custo final da habitação."

Adverte, entretanto, que "essa é uma medida a curto prazo, para evitar o colapso na construção de habitações em grandes metrópoles, servindo como compasso de esperados grandes programas de desenvolvimento nas novas áreas urbanas."

## Desenvolvimento financiado

O diretor-superintendente da Construtora Gomes de Almeida Fernandes, e diretor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo (Secovi), Sr Raul Leite Luna, se declara "totalmente favorável ao estudo do Imposto diferenciado que, além da maior oferta de terrenos, pode auxiliar na desconcentração da cidade, aplicando-se maiores taxas nos bairros de maior infra-estrutura urbana, que financiarão, com seus recursos, a urbanização de outras áreas."

O Sr Raul Leite Luna defende, ainda, a criação de mecanismos de financiamento "para que a iniciativa privada produza desenvolvimento urbano, com a implantação dos serviços necessários, contribuindo para aumentar a oferta de terrenos". O empresário destaca que "a tensão habitacional existente em 1964 se transformou, hoje, em tensão urbana, que poderá ser diminuída com a adaptação de me-

canismos de financiamento, levando o desenvolvimento urbano a novas áreas".

— E preciso aumentar a oferta de terrenos, através do sistema de financiamento e do sistema tributário, a fim de frear a enorme valorização dos terrenos, que ocorre enquanto houver escassez. E essa escassez existe porque o país não tem possibilidade de fazer um desenvolvimento urbano adequado aos níveis de expansão demográfica dos grandes centros.

## Problema econômico

Para o superintendente técnico da Emplasa, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A, ligada à Secretaria de Negócios Metropolitanos, arquiteto Sérgio Zaratini, o problema dos espaços vazios não é apenas o resultado da deficiência do controle do uso do solo, mas responde, de perto, a uma problemática econômica, fundamentalmente uma defesa do capital contra a desvalorização inflacionária, que canalizou para o mercado imobiliário, durante muitos anos, parcelas substanciais da economia da região".

Enquanto os técnicos da Emplasa elaboram um projeto de legislação sobre o uso do solo, em nível metropolitano, o Sr Sérgio Zaratini, ressalta que o controle efetivo do problema está intimamente ligado a uma política tributária, além do Imposto Territorial, que forçará a comercialização dos terrenos vazios, o arquiteto lembra a grande interferência na ocupação do solo, exercida pelo sistema ICM, que incentiva os municípios na busca de indústrias, como forma de aumentarem os seus recursos.

Na área dos municípios existem elementos importantes do ponto de vista regional, como mananciais de água potável, reservas florestais, áreas de lazer, que não representam qualquer tipo de vantagem para as prefeituras, em termos de recursos. Assim, é necessária uma modificação no sistema de tributos, evitando a ocupação indiscriminada do solo, com prejuízo para outros elementos. **CONT.**

## Um passo à frente

Enquanto os estudos se desenvolvem em nível federal, a Prefeitura da Capital já está prestando — através de sua Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep) — alterações no Código Tributário Municipal, introduzindo dispositivos que onerem a retenção do terreno vazio em área urbanizada, ou premiem a sua ocupação.

O presidente da Cogep, o urbanista Cândido Malta Campos Filho, que, como antigo assessor da Empresa, realizou o levantamento

sobre espaços vazios na Grande São Paulo — afirma que, uma das dificuldades para a alteração do Código está no fato de que, os valores venham, sobre os quais a prefeitura se bascia para calcular os impostos, correspondem, em média, a um quarto dos valores reais dos terrenos.

Os estudos sobre as alterações dos Códigos deverão estar concluídos dentro de um mês e meio, prevendo-se que, o Imposto Territorial será maior quanto mais equipado for o terreno — serviços de água, esgoto, pavimentação, tele-

fone, gas encamado. Esta sendo estudada, também, a redução do imposto, e até mesmo a sua isenção, quando o proprietário abrir o terreno ao uso público, criando áreas verdes, praças ou playgrounds.

“É um absurdo social a existência de terrenos totalmente equipados e não utilizados, quando a metade da cidade não tem água, e dois terços não tem esgotos”, resalta o Sr. Cândido Malta, afirmando que, é preciso reduzir os custos de urbanização, através de uma política de preenchimento dos va- zios. ■

JORNAL DO BRASIL

## Empresário

**Brasília** — O diretor-superintendente da Delfin Crédito Imobiliário, Sr. Ronald Guimaraes Levinsohn, sugeriu ontem na CPI da Habitação da Câmara dos Deputados que o Governo adote medidas imediatas para sustar a alta do preço do terreno e do custo da construção civil, “sem o que não pode ser otimista a perspectiva do setor”.

Disse que a especulação pode levar a atividade imobiliária a imoperância total, se medidas urgentes não forem tomadas, entre elas a adoção de uma lei de ocupação racional do solo urbano, visando ao seu aproveitamento ao custo mais baixo possível.

### RESTRICOES MUNICIPAIS

Segundo ele, o custo do terreno está crescendo a “taxas inaceitáveis”, sendo uma das razões o fato de sua utilização em habitação estar sendo restringida cada vez mais pelas administrações municipais. “Há quem diga que os edifícios poluem”, observou.

Citando o Rio e São Paulo, que possuem cerca de 48% de suas áreas não utilizadas para habitação, o diretor da Delfin assinalou que em nome da ecologia as administrações municipais procuram restringir edificações no limite econômico de oito, 10 vezes a área, para, quando muito, construir duas vezes a área. “Evidentemente que essa restrição reacelera a especulação imobiliária nos centros e na periferia das zonas urbanas”, disse.

## quer solo

Ele criticou “os acadêmicos responsáveis pela urbanização”, por se preocuparem em transformar a periferia das cidades em áreas de lazer, “permitindo uma ocupação tão baixa que sequer os países industrializados e ricos tiveram condições de reunir recursos para suportar tal custo”.

“A produtividade que é perdida no transporte das pessoas diariamente entre seus domicílios e os locais de trabalho — média de 3h-40m — seria responsável, se aproveitada, na adição de outros 10% na formação do Produto Interno Bruto”, acrescentou.

Em sua opinião, o Conselho Nacional de Política Urbana e a Comissão de Construção Civil, criadas na administração Geisel, devem ser complementadas para funcionar objetivamente, por um sistema de pesquisa e desenvolvimento voltado para os aspectos socioeconômicos da urbanização e para pesquisas e desenvolvimento da tecnologia.

O desequilíbrio entre a alta do custo da construção e a correção monetária introduzida na variação trimestral do valor da IPC também foi apontado pelo diretor da Delfin como um fator a mais dentro das preocupações na atividade empresarial. Esse equilíbrio foi mantido até 1973, quando, a partir do último trimestre, o custo da construção subiu sempre além da correção monetária recebida pelas empresas imobiliá-

RJ 24/06/76

## controlado

rias. “Agora, com o novo sistema de cálculo da correção monetária, esse desequilíbrio aumentará”, observou.

### DISTORCOES DO SISTEMA

Para o diretor da Delfin, as distorções existentes dentro do Sistema Financeiro da Habitação não mais poderão ter sua tendência contida ou revertida com medidas táticas.

“A hora exige, já com certo atraso, uma estratégia dentro de uma política ampla e nova, como sabemos que deseja o Presidente Geisel”, disse o Sr. Ronald Levinsohn.

No seu entender, é necessário que o Governo defina mais claramente as áreas de atuação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e do Banco Nacional da Habitação e seus demais agentes e crie “um forte subsídio social” para atendimento à população de baixa renda.

“Na área social das Cohabs se acredita que o subsídio do Decreto-Lei 1.431 é muito modesto para viabilizar o plano”, disse.

Tratando-se de uma faixa de habitações de interesse público, ele entende que não há razão para que não se adote a fórmula do aluguel subsidiado, mesmo sob a forma de leasing.

Entre as medidas visando a desaceleração do preço da terra urbana, ele citou o uso da tributação dos lotes ociosos e a venda dos terrenos em poder do Estado para expandir a oferta. ■

# Terra não depende de nova lei para uso do solo

Entrevista a N. D. Spinola  
Editor da Economia

O Governo está preocupado com o preço da terra urbana, mas "ninguém deve ficar esperando" por uma nova lei de uso do solo para a solução desse problema, segundo o Ministro do Planejamento. Mecanismos administrativos e de mercado ou o uso "das leis e tributos que já existem" constituem-se, segundo o Sr. João Paulo dos Reis Veloso,

no caminho adequado para resolver uma questão que preocupa cada vez mais a indústria imobiliária.

Empresas paulistas estimam, por exemplo, que na região de São José dos Campos a construção de uma casa simples de 50 a 70 metros quadrados numa área

de 200 m<sup>2</sup> tenha encarecido 83% em termos reais. Um empresário financeiro disse ter estimado uma duplicação de custos em alguns casos: residências orçadas em 1973 por 500 UPCs (Unidade Padrão de Capital) hoje não poderiam ser construídas por menos de 1 mil UPCs.

## O objetivo e os mecanismos

**JB** — Parece evidente, Ministro, que o investidor brasileiro fugiu para imobilizações. Isto pode ser facilmente constatado pelo aumento nos preços da terra urbana ou em áreas vizinhas às principais regiões metropolitanas. Mas este não parece ser um fenômeno apenas de taxas de juros e sim de preferências determinadas também por vários fatores, talvez psicológicos (inflação acelerada, risco em outras modalidades de investimento). Como esta não é uma questão que se resolva apenas no plano financeiro, e sim depende de uma política integrada, afetando diversas áreas (uso do solo, financiamentos imobiliários, taxas de captação e aplicação de poupança a longo prazo) como o Governo considera o problema?

**Veloso** — Durante algum tempo o Governo pensou se não seria o caso de fazer uma alteração no sistema de Cadernetas de Poupança, por exemplo, inclinou-se, porém — pelo menos por enquanto — no sentido de deixar o instrumento existente funcionar, mas usando os mesmos recursos em uma área mais extensa. Por exemplo, no financiamento de obras necessárias ao desenvolvimento urbano de um modo

geral, e não apenas em habitações. As Caixas Econômicas são particularmente utilizadas para este fim, uma vez que também a maior parte dos recursos captados através da poupança popular concentra-se nas Caixas. Neste momento, estamos contendo um pouco os investimentos com o objetivo de desaquecer o mercado.

**JB** — Certamente o Governo detém, através das Caixas, cerca de 70% dos recursos captados pelas Cadernetas, e também pode regular o fluxo da oferta ou demanda. Mas os problemas parecem maiores. Neste momento, estamos assistindo a uma desaceleração nas licenças para construir, no Rio e em São Paulo. Vários fatores devem ter determinado isso. É possível que a expectativa de uma Lei de Uso do Solo e os destinos da propriedade imobiliária tenham inibido os investidores, sejam eles compradores individuais ou incorporadores.

**Veloso** — Não queremos criar expectativas na questão do uso do solo. Penso que não se trata de se vêm ou não vem uma nova lei. O que há, da parte do Governo, é a preocupação com o custo da ter-

ra. Achamos que o assunto deve ser da alçada de cada Região Metropolitana, sendo que é preciso, naturalmente, combinar a estratégia das principais regiões. E estamos agindo neste sentido.

**JB** — Estamos, então, diante de um problema de organização, mais que de novas leis. Contudo, tivemos episódios pouco lisonjeiros em um passado recente, o que talvez leve as pessoas a acreditarem na difícil coordenação de interesses distintos. No Rio, o episódio da demissão do coordenador da Região Metropolitana, Jayme Lerner, é um claro indicio de como se torna difícil combinar prefeitos de vários municípios e vários secretários de Estado em torno de mesmo objetivo. Extrapolado para o plano nacional, o problema parece maior ainda.

**Veloso** — Problemas sempre existem. Mas contamos resolvê-los. A ideia que temos é de tomar áreas novas no Rio de Janeiro e São Paulo, procurando criar condições para a expansão das cidades com menor custo do terreno. Naturalmente será preciso imaginar mecanismos capazes de evitar que essas áreas

CONTINUA →

novas beneficiadas por infra-estrutura suprida pelo Governo tenham seu metro quadrado de terra enriquecido automaticamente.

**JB** — Há varias ideias sobre a ativação de áreas urbanizadas sem que isso signifique aumento paralelo nos preços da terra. As Sociedades de Crédito Imobiliário podem usar excedentes financeiros em programas de lotes urbanizados.

## Graduação do imposto em função do terreno

**Veloso** — Como disse antes, o problema consiste em evitar que a ativação da nova área seja acompanhada pelo aumento do preço do metro quadrado. O uso criterioso do Imposto Predial e do Territorial Urbano naturalmente é uma das formas que se pode utilizar para induzir o proprietário de áreas ociosas a colocar os terrenos no mercado. Uma graduação do imposto em função da ativação do terreno é uma das medidas que se pode de imaginar.

**JB** — Mas esses impostos já existem.

**Veloso** — Trata-se, neste caso, de como utilizar tais mecanismos. Normas escritas ou simples orientação às Regiões Metropolitanas para que atuem dentro dos objetivos do Governo podem ser baixadas. Mas as Regiões Metropolitanas já podem agir, e os Municípios também.

**JB** — E por que não o fazem?

**Veloso** — Estamos articulando. A Comissão Nacional de Política Urbana está discutindo exatamente isto com os municípios, e em contato com o BNH. A rigor, não é preciso que o Governo federal baixe novas normas. A idéia é de que, neste caso, a atuação das distintas Regiões Metropolitanas seja mais integrada e homogênea.

**JB** — Voltamos então ao mesmo ponto: trata-se mais de uma ação política que de novas leis.

**Veloso** — Por isso eu disse que uma nova legislação pode vir ou não vir e ninguém deve ficar esperando por ela, porque os instrumentos já existem ou podem ser criados rapidamente a partir do que já existe. O Governo também dispõe de alguns terrenos em áreas estratégicas que poderiam ser lançados no mercado como uma espécie de estoque regulador. É o caso de algumas regiões do Rio, por exemplo, na zona da Barra da Tijuca e do Recreio.

De modo geral, posso dizer que o CNPU está em contato com os municípios, principalmente os das Regiões Metropolitanas, para coordenar uma política. Ainda no caso do Rio, achamos que na periferia de áreas mais procuradas deverão surgir também moradias para as classes B, C ou D. Por exemplo, pode-se estender a ocupação da Barra as imediações de Jacarepaguá e mais tarde partir para planos populares na região industrial de Santa Cruz.

Como disse antes, é preciso integrar as políticas de distintos segmentos da administração e, mesmo, de distintas regiões metropolitanas, pela influência que as medidas adotadas possam ter sobre a indústria imobiliária como um todo.

**JB** — O BNH estaria disposto a abrir o leque dos financiamentos e atender velhas reivindicações das sociedades de crédito imobiliário?

**Veloso** — O BNH estaria, na medida em que se encaminhe o problema do preço da terra. Conforme eu disse, o Governo federal, através das Caixas, está atuando neste sentido. As Caixas receberam instruções para modificar seu esquema de atuação. A oportunidade para as sociedades de crédito imobiliário virá quando se chegar a uma montagem eficiente capaz de solucionar o problema maior, ou seja, de forma que se possa evitar o encarecimento do novo lote urbanizado, frustrando o objetivo maior de conter a alta excessiva dos preços através da oferta de novas áreas para edificação.

**JB** — Permita-nos passar a outro ponto. Quando será indicada a nova comissão para examinar os problemas da estatização ou desestatização?

**Veloso** — Tenho que falar com o Presidente sobre esse assunto. Mas veja que já estamos agindo. Os problemas anunciados na semana passada para os bancos de investimento trabalham nessa direção.

## Desestatização e os bancos de investimento

**JB** — Certamente. Mas a crise é maior e mais profunda. Na realidade, o mercado de capitais perdeu alguns princípios básicos. A introdução de subsídios à correção monetária contornou o problema maior: dotar as empresas de capital próprio, de capital acionário. Na realidade, agravamos os proble-

mas de custos financeiros, a não ser para os segmentos que se abastecem com recursos subsidiados.

**Veloso** — Conforme eu disse, os problemas anunciamos para os bancos de investimento na semana passada movem as coisas para a direção certa, porque eles agora podem começar a promover lançamentos de underwritings. Mas a ocasião em que o custo de vida não surpreendeu e o BNDE tinha que cobrar uma correção muito alta para os seus financiamentos, não houve como agir e não ser dando mão do subsídio para viabilizar o que era mais importante no momento: os programas de consumo básico e substituição de importações. A maior parte das operações do Banco é feita através de agente financeiros. Mas quando houve esse problema da correção os bancos não quiseram correr o risco de repasse a custos altos. Agora, estamos corrigindo isso através da extensão do programa. E na medida em que inflação baixe a 20% poderemos suprimir o subsídio, voltando ao regime normal de investimento. Observe também que o endividamento financeiro das empresas é um problema antigo, que foi provocado pela impossibilidade de se promover um pronto alargamento do mercado de ações. ■



Reis Veloso

Jornal do Brasil - Domingo - 27/06/76 - 1º cad. - p. 31

# *Iniciativa privada quer o*

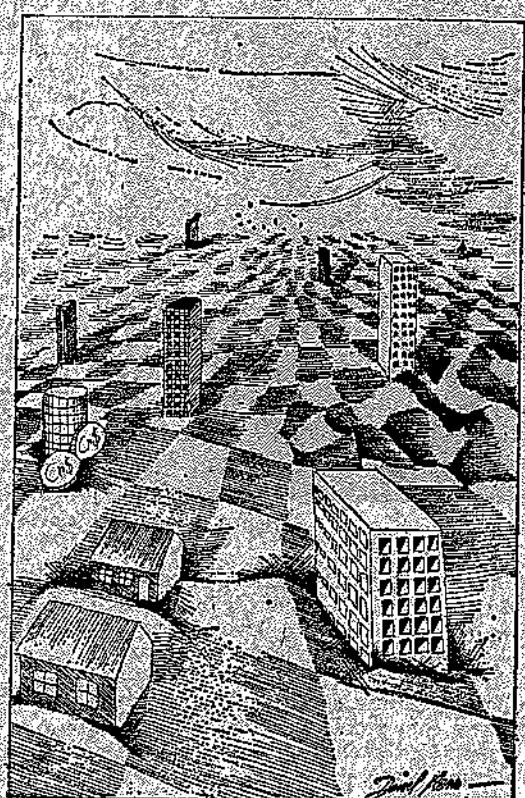
## *desenvolvimento urbano*

Empresários do mercado imobiliário acreditam que o desenvolvimento urbano é, tipicamente, um espaço vazio que a iniciativa privada nacional pode preencher. Eles acusam alguns órgãos e prefeituras de não apoiar ou mesmo impedir a expansão de seus negócios nesta área, em desacordo com a política federal.

E citam como exemplos o fato de Prefeituras de São Paulo não aprovarem novos loteamentos há quase dois anos, e o Banco Nacional da Habitação adiar a regulamentação da linha de financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo para o desenvolvimento urbano.

"O Governo, não podendo dar muito, já é algo tornar-se supletivo" — afirma o Sr. Draul Ermanny, dirigente da Companhia Litorânea de Imóveis.

"Inexistindo uma legislação que permita a desaceleração do preço do terreno e o custo da construção subindo, além da indexação da moeda, não pode ser otimista a perspectiva para o setor" — garante o Sr. Ronald Levinsohn.



## *Delfim mostra quanto o país terá que investir*

Para o Sr. Ronald Guimarães Levinsohn, diretor-superintendente da Delfim Crédito Imobiliário, "há necessidade da criação de toda uma estratégia para enfrentar a explosão do processo de urbanização", que exigirá mais de 10 milhões de habitações nos próximos 10 anos, dotadas de infra-estrutura e serviços, correspondendo a um investimento acima de 206 bilhões de dólares — Cr\$ 2 trilhões 60 bilhões.

— Se é verdade que o BNH tem feito um esforço meritório no sentido de reduzir os custos financeiros dos empréstimos, observa-se que os custos de construção sofreram um aumento de 43%, além da correção monetária nos últimos anos — acrescenta o Sr. Ronald Levinsohn.

Eis os pontos principais de seu pronunciamento na Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, sobre a política nacional de habitação, com relação ao uso do solo urbano:

### **As "sugestões"**

"Naquê o governo transmite para os agentes financeiros e especuladores do Sistema de Crédito Imobiliário, a necessidade de expandir os sistemas de disponibilização de solo, com o menor custo possível, para a expansão da população. Habitações para pessoas de renda mais baixa, se para sua produção o empreendedor constante tem de pagar o preço de terreno gerado pela especulação até agora incontrolada e suportar custos de construção, incompatíveis com o poder econômico dos adquirentes.

E é imperioso promover-se a oferta de terrenos urbanos com infra-estrutura a fim de atender as exigências do crescimento da população, ordenando-se a ocupação do solo urbano.

As prefeituras responsáveis pelo planejamento e pela execução de projetos de urbanização, saneamento, comunicações e equipamento urbano não lograram obter resultados eloquentes pelo menos a curto prazo.

A especulação imobiliária que é um custo social suportado por todos os países, à exceção daqueles em que foi abolida a propriedade, deve ser desacelerada. Um sistema de estímulos capaz de trazer o empresário privado a realização de grandes projetos de desenvolvimento urbano e de desestímulo à manutenção de áreas vazias deve ser criado prioritariamente.

Em suplementação aos empresários construtores, os agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo poderiam adicionar sua razoável experiência, desenvolvendo diretamente um programa que, a meu entender, merece reflexão e que seria o seguinte:

1 — Os terrenos selecionados, localizados nas regiões centrais e suburbanas das grandes cidades, seriam desapropriados a permitir sua utilização em construção até um limite econômico. Os terrenos porventura possuídos ou em poder dos órgãos do Estado como, por exemplo, Banco Central, INPS, etc., seriam leiloados a um só tempo de maneira a exacerbar a oferta e consequentemente deprimir os preços em geral.

2 — A urbanização de terrenos selecionados seria de responsabilidade direta das Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo, evitando-se os intermediários.

3 — O BNH repassaria ao custo os recursos do FGTS, necessários ao financiamento da desapropriação, urbanização e/ou construção e ao pagamento de uma pequena taxa as SCIs e APES, a título e remuneração de custos de administração.

4 — Os projetos desenvolvidos devem ser integrados provendo áreas de terra para habitações destinadas a diferentes faixas de renda baixa, infra-estrutura e equipamento comunitário completo.

5 — O comprador do terreno e/ou residência pagaria o preço em cruzeiros (preço que representaria o custo efetivo real), e juros do repasse acrescidos de 1% ao ano para remunerar parte dos custos das SCIs e APES.

6 — Um elevado percentual da correção monetária incidente sobre o valor das prestações dos adquirentes — 30 a 60% — seria suportado por um Sistema de Benefícios Fiscais.

7 — O estímulo aos agentes do SBPE, SCIs e APES para atuar nas condições acima propostas abrangeia o seguinte:

a) Direito de pleitear do BNH linha de financiamento a juros — não superiores a 7,5% a.a., para desenvolvimento direto de áreas urbanas cujos terrenos e/ou benefícios comunitários se destinassem as classes de renda média, em valor equivalente ao custo dos projetos acabados e vendidos às classes de renda baixa.

b) Direito de construir com recursos próprios ou captados e explorar diretamente sob a forma de *leasing*, imobiliário ou aluguel, *shopping centers* e outros equipamentos comunitários.

c) Direito de explorar sob a forma de *leasing*, habitação popular construída nos moldes acima proposto.

8 — As cooperativas habitacionais seriam institucionalizadas e tornadas permanentes, coordenadas pelo BNH, repassando ao custo recursos do FGTS, limitado a classe de moradia a ser atendida ao valor unitário de até 1.500 UPC's (Cr\$ 250 mil). Parte da correção monetária incidente sobre o valor das prestações dos cooperados, entre 20 e 50%, seria subsidiada através da utilização de parte dos lucros do BNH gerados por operações de financiamento à classe média e alta. (RECON repassados a bancos comerciais).

E de se ressaltar que essas medidas terão caráter meramente suplementar à atuação do Estado que terá necessariamente que subsidiar institucionalmente a habitação popular, como se faz em todo o mundo, inclusive na União Soviética e na China Continental.

9 — Há necessidade da criação de uma estratégia para enfrentar a explosão do processo de urbanização da população do país que, segundo estímo, aumentaria de 30 milhões de habitantes entre 1975 e 1984 nas cidades de mais de 20 mil habitantes, o que significa só para atender a esse acréscimo, cerca de 6 milhões 250 mil habitações novas dotadas de infra-estrutura e serviços correspondentes. Esse volume de novas habitações e serviços não melhoraria em nada a precária situação existente.

Se adicionarmos à demanda de reposição, descongestionamento e substituição, o número de habitações necessárias será acréscido de mais 4 milhões 550 mil totalizando 10 milhões 800 mil unidades. Somente para continuar como está, guardados os preços de hoje, tomando-se por base que cada habitação tenha 70 metros quadrados ao custo de Cr\$ 2 mil o metro quadrado, será necessário um investimento de Cr\$ 1512 bilhões, correspondentes a 144 bilhões de dólares, repito só para manter o precário estado atual do setor.

Há quem diga que existem recursos ociosos no Sistema de Habitação, entretanto, não é assim.

O BNH disporá de 2 bilhões 500 milhões de dólares anualmente, no período em questão. A capacidade de investimento do SBPE deve ser de em torno de 3 bilhões de dólares anuais.

A reciclagem desses recursos com um prazo médio de 10 anos de aplicação capitalizados a 7% a.a., permite 1,4 giros nesse período, o que amplia a capacidade de investimentos para 76 bilhões de dólares.

Agora, se adicionarmos outras 180 mil unidades/ano ao custo médio de Cr\$ 364 mil (preço de hoje), que deve ser o consumo da classe média, chegaremos a uma necessidade de investimento de mais Cr\$ 65 bilhões 520 milhões por ano totalizando na década em análise cerca de 62 bilhões 400 milhões de dólares. Esse valor adicionado aos 144 bilhões atinge 206 bilhões 400 milhões de dólares de necessidade de investimento para uma disponibilidade de 76 bilhões 400 milhões, ou seja, 37,2% do investimento necessário.

CONTINUA

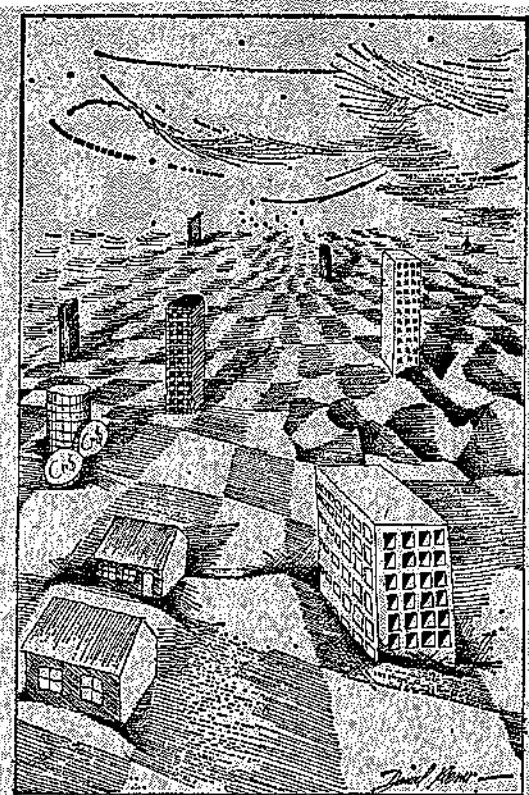
As distorções dentro do SFH, que tendem a se agravar rapidamente, não mais poderão ser contidas e revertida sua tendência com medidas táticas.

A hora exige já com certo atraso, uma estratégia dentro de uma política ampla e nova, como sabemos que deseja o Governo do Presidente Geisel.

Essa estratégia deverá considerar conjuntamente os seguintes fatores: a) Os objetivos e apoios governamentais; b) a realidade do mercado habitacional e de construções; c) os mecanismos fiscais que influem no mercado habitacional; d) a especialização dos agentes; e) as distorções atuais do SFH e do SBPE; f) a necessidade de novas aberturas ou reaberturas para o SBPE; g) o novo papel habitacional do BNH nessa estratégia.

Outra sugestão é de manter-se a linha de empréstimo para produção de habitações pelo BNH e a reabertura integral do Sistema para: a) financiamentos de infra-estrutura e urbanização de lotes; b) financiamentos de obras comunitárias; c) financiamentos a materiais de construção com repasse; d) financiamentos de unidades velhas de menor valor com repasse do BNH; e) financiamento de reforma de moradias.

Os Impostos Territorial e Predial urbanos, são também instrumentos para estabilizar o preço dos terrenos. ■



## Litorânea vê o papel do Governo

Para o Sr. Drauli Ermanni, presidente da Companhia Litorânea de Imóveis, com loteamento no Recreio dos Bandeirantes, no Rio, "o Governo não podendo lar muito, já é algo tornar-se supletivo". A luta dos empreendedores, em sua opinião, já foi maior, "quando muitos pensavam em torno do futuro, mas hoje, porém, o Recreio é coqueluche geral".

— Nossa companhia, pioneira que é, do desenvolvimento desta cidade para a Zona Sul, jamais se arrependeu, e pelo contrário, continua empenhada nesse desiderato, já agora acompanhada por grandes empreendimentos que, ali, naquele área, surgem vertiginosamente, todos dentro do Plano Lucio Costa, já aceito pelo consenso unânime daqueles que aspiram viver melhor e saudavelmente — concluiu.

### Preços disparam

O diretor de vendas da Litorânea, Sr. Hélio Salazar, mostra a evolução dos preços no Recreio dos Bandeirantes e Barra da Tijuca, as praias que se constituem no prosseguimento natural da Zona Sul do Rio — Copacabana, Ipanema e Leblon:

— Começamos as vendas da companhia atual, em dezembro de 54, quando um terreno médio custava Cr\$ 120,00, pagos em 10 anos, com 10% de entrada. Em 1960, nós fizemos um novo lançamento, em que esse mesmo terreno era vendido a Cr\$ 360,00, ainda com as mesmas condições de pagamento. Em 1962

começamos uma campanha de atualização de preços. Chegamos a 64 com uns Cr\$ 3 mil nessa altura já pagos em três anos. Em 68 vendíamos terrenos a preço médio de Cr\$ 10 mil, já pagos em 30 meses. Em 73 nos fizemos nosso último lançamento: começamos com terrenos vendidos a Cr\$ 90 mil, em média e 18 meses depois este mesmo terreno atingiu o preço de Cr\$ 320 mil — terrenos de 600 metros quadrados.

E prossegue o Sr. Hélio Salazar:

— Esses terrenos nos terminamos de vender pouco antes da entrada em cena da Nova Ipanema — que vendeu durante o período de urbanização Cr\$ 1 milhão, até o lançamento, a Cr\$ 1 mil o metro quadrado, o que daria ao nosso, dentro da mesma base de preço, Cr\$ 600 mil, na época, dado que o nosso lote tem 600 metros quadrados. Então se ve que, de 73 para 75, o preço saiu de Cr\$ 90 mil para Cr\$ 600 mil. Sempre tomando como base o Recreio dos Bandeirantes e o valor do metro quadrado atingido por Nova Ipanema. Pois bem, posteriormente, nós tivemos como valor de terra, um lançamento do Sérgio Dourado, o Wimbleton Park a Cr\$ 1 mil e 500 o metro quadrado. Nisso tudo eu estou me referindo apenas a lote, o lote que dá o valor da cota de terreno do edifício. E por que essa evolução de preços? Pela procura intensíssima na região, que é imensa e que continua.

Ele acrescenta que "o investimento em imóvel é tão bom, é tão forte, que além de ser o único que não tem incentivo, ainda paga Imposto de Renda". ■

# Planejamento volta a falar em lei de uso do solo urbano

— A nova lei para o uso do solo urbano — ainda em fase preliminar de estudos pelo Governo — tem como uma das alternativas a adoção de instrumentos legais que permitam, quando da desapropriação de terras pelo Estado, a retenção do lucro da revenda em favor do município. A informação é do assessor para assuntos especiais do Ministério do Planejamento, Sr. Miguel Colassuono.

Mostrou, também, a preocupação do Governo federal para com a especulação nos preços dos terrenos, tendo acentuado que a nova lei não vai tratar deste tipo de problema levando em consideração a estratégia do Presidente Ernesto Geisel "de preservar o regime de economia de mercado e sem a intervenção direta do Estado".

#### PREÇO DA TERRA

A questão do preço da terra, continua o Sr. Miguel Colassuono, deverá ser atacada através dos próprios mecanismos existentes no mercado, além dos dispositivos administrativos, e em combinação com as leis e tributos municipais existentes. Ao mesmo tempo o Governo tentaria implantar uma medida política de transporte de massa capaz de ordenar o já complexo problema das áreas metropolitanas.

Na verdade, as autoridades estão interessadas na aplicação de mecanismos financeiros indiretos — como a taxação progressiva da terra não utilizada — sem

no entanto tirar do proprietário o seu direito de dar a destinação que considerar adequada para o seu imóvel. No caso das cidades metropolitanas, por exemplo, o Ministério do Planejamento entende que o Estado e o Governo atacar os problemas de transportes esgotando abastecimento de água, como uma espécie de alternativa para a situação do setor produtivo.

Embora o projeto da nova lei de uso do solo urbano esteja ainda quase num esboço, é possível citar algumas consequências do documento, segundo o Sr. Miguel Colassuono. Uma delas é a adoção de uma política de ocupação orientada do solo disponível nos grandes centros urbanos. Através da urbanização responsável se poderia atacar outro importante entrave: definição de como ocupar os últimos grandes espaços vazios (livres) ainda existentes nessas áreas de forma a evitar a especulação imobiliária.

Do ponto-de-vista oficial, o problema da especulação deve ser solucionado por vias indiretas, a partir da ocupação planejada e racional das grandes áreas urbanas. Ao lado disso, será preciso, segundo entende o Sr. Miguel Colassuono, dar um direcionamento ao crescimento, levando-o em conformidade com as vocações naturais de expansão socioeconómica das áreas metropolitanas.

#### AS CONSEQUENCIAS

Este direcionamento prático do crescimento das grandes cidades através da ação impulsora do Estado tenderá a criar, a longo prazo, três consequências

básicas: melhores condições físicas e económicas das metrópoles, maiores incentivos ao setor privado e retenção pelo Poder Público da valorização da terra graças às melhorias de infra-estrutura.

No primeiro caso, a intenção é dotar as cidades dos chamados equipamentos básicos de grande porte — como uma espécie de elemento indutor da empresa privada. Este tipo de trabalho deverá custar ao Governo Geisel, nos próximos cinco anos, a aplicação de 1 bilhão de dólares (Cr\$ 11 bilhões) para o beneficiamento de uma área superior a 16 milhões de metros quadrados.

O assessor do Ministro Reis Veloso cita como exemplo de trabalho de ocupação racional do solo urbano que poderá ser seguido pelas demais regiões o Projeto Leste (urbanização da várzea do Tietê na Cidade de São Paulo). O principal objetivo é a urbanização de uma das últimas reservas de grandes espaços livres contínuos localizados no coração da Região Metropolitana de São Paulo, ao longo do rio Tietê.

N.R. — Em entrevista recente ao JORNAL DO BRASIL, o Ministro do Planejamento, Reis Veloso, afirmara que não se devia esperar por uma lei sobre uso do solo, porque uma ação administrativa nas regiões metropolitanas obteria melhores resultados.

Jornal do Brasil - 19.04.77

# Desenvolvimento urbano sem ficções

Miguel Colasunno

**N**o recente pronunciamento do Presidente Geisel no lançamento do programa de Fortalecimento da Empresa Nacional, claramente evidenciou-se o total empenho de manter-se a economia de mercado como também utilizar os empresários como instrumento válido do processo de crescimento da nossa sociedade.

Esta clareza de conceitos é altamente positiva pois a economia brasileira necessita de orientação e principalmente clareza ideológica e franqueza quanto ao correto uso do talento empresarial.

Precisamos desmistificar alguns tabus, pois o lucro numa economia capitalista não é pecado e admitir, também, o quanto a indústria é civilizadora. Muitos, ultimamente, à guisa de condenar a poluição, estão condenando a indústria esquecendo que graças à sua ação temos uma economia dinâmica em estruturação capaz de garantir educação, saúde, cultura e principalmente 1 400 000 novos empregos por ano. Seguramente todos concordamos que a pior poluição é a da pobreza embora todos reconheçamos a necessidade de eliminar abusos e os riscos da poluição. Por sorte as grandes capitais brasileiras têm condições de corrigir os abusos e eliminar os riscos de vida da poluição utilizando bom senso, planejamento urbano, tecnologia e naturalmente recursos.

O momento nacional exige uma combinação de esforços do Governo e do empresário, conforme foi colocado com clareza pelo Presidente Geisel recentemente em Brasília.

Em particular, no meu entender, é fundamental esta união também na área urbana. O chamamento ao empresário empreendedor e criativo para co-participar do desenvolvimento urbano por parte do Governo é hoje indispensável e deve ser feito com coragem e sem temores doutrinários.

Se em termos de desenvolvimento urbano temos grandes problemas a superar, nada mais lógica é esta união, só que devemos utilizar o empresário no seu talento, isto é, gerando renda, lucros e investimentos com eficiência. Ao Governo deve caber a fixação de regras e diretrizes de interesse da comunidade.

Para que isto aconteça queremos hoje definir como as cidades devem ser entendidas, dentro de um processo econômico aberto e capitalista.

Parece-me que vale a pena dedicar algum tempo nas razões que justificaram colocar como linha básica, na formulação de um programa de Desenvolvimento Urbano, a preservação da vocação socioeconômica da cidade do Rio.

Todo o processo de desenvolvimento da sociedade brasileira surge como realidade histórica onde as cidades desempenharam fundamental importância. Os primeiros pólos, Norte e Nordeste, nos três primeiros séculos após o descobrimento do país e o Centro-Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, nestes últimos 100 anos centralizaram o crescimento e desenvolvimento do país. Isto prova parcialmente que as populações não se concentram em determinada área por motivos sentimentais e sim econômicos. As correntes migratórias demandam os mercados de trabalho onde eles se encontram e nunca os precedem nesses deslocamentos.

O professor Miguel Colasunno é ex-Prefeito de São Paulo e Coordenador de Projetos Especiais da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

No caso de São Paulo e Rio de Janeiro, portanto, violentar demais esta tendência poderá criar uma situação falsa diante da realidade. É evidente que disciplinar e ordenar o crescimento é o objetivo principal dos planejadores e dos governos. O que queremos ressaltar de saída é que para alguns núcleos urbanos cabe uma disciplina, mas não uma legislação que conduza a uma parada no processo de crescimento socioeconômico. Disciplinar e ordenar o crescimento sim; parar não é aconselhável.

O desenvolvimento urbano hoje é o grande desafio de todos os governos do mundo. A concentração populacional é um fato inexorável e, a partir dela, é que temos que planejar os investimentos do setor público e indicar os novos campos para os investimentos e lucros para o setor privado.

Ao imaginarmos um plano de desenvolvimento urbano para uma cidade como São Paulo e Rio de Janeiro, não podemos deixar de ressaltar alguns fatos: primeiro que estas cidades existem, portanto suas necessidades básicas devem ser atendidas e têm uma função socioeconômica definida historicamente. Portanto, ao plano cabe consolidar algumas destas características e corrigir abusos. Qualquer correção e disciplina para o crescimento futuro da cidade devem levar sempre em conta o fato de que a cidade existe e que desempenha um papel econômico e social para o país como um todo.

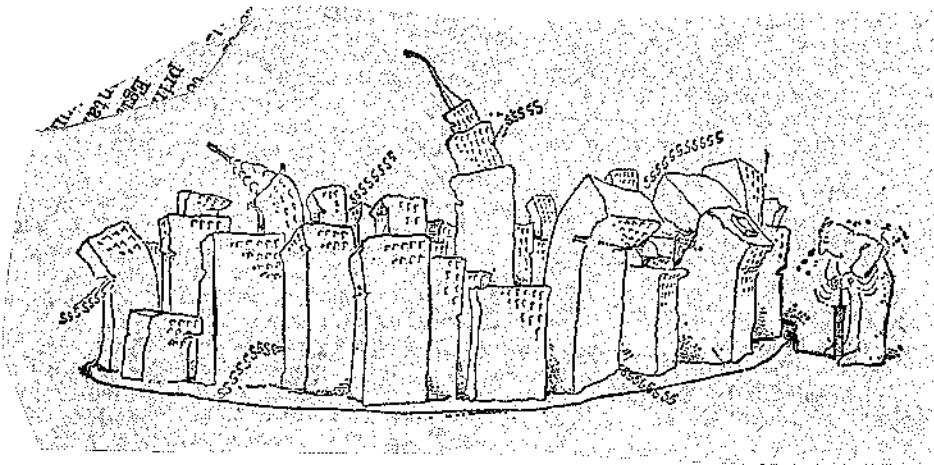
Imaginamos que um programa de Desenvolvimento Urbano deva conter pelo menos cinco ideais fundamentais:

- 1) Preservar a vocação econômica e social da cidade;
- 2) Fixar uma direção de crescimento para o aglomerado urbano/econômico, definindo uma legislação de uso do solo que induza a esta ocupação nas áreas desejadas;
- 3) Assegurar à população uma mobilidade maior através de um sistema de transporte de massas prioritário e um sistema viário complementar;
- 4) Ao fixar as diretrizes do Plano Urbanístico da cidade inseri-lo no contexto metropolitano;
- 5) Co-participação do empresário privado empreendedor e criativo com o Governo para realizar o dito Desenvolvimento Urbano.

A Administração Geisel focaliza de maneira combinada o social e o econômico, e um exemplo disto, verificamos, é a total prioridade dada aos metrôs de São Paulo e Rio de Janeiro. Nesses casos a um só tempo resolve-se um gravíssimo problema social: o transporte assim como gera-se uma nova

demandas empresarial a partir de uma tecnologia sofisticada e muito adequada para o momento econômico. Hoje, mais do que nunca, é no campo do desenvolvimento urbano que os Governos devem concentrar suas decisões porque nesta área é que se está concentrando cada vez mais a população. De outro lado, é no Desenvolvimento Urbano que o setor privado deve orientar sua atividade para

CONTINUA →



obter maiores lucros. Com esta combinação de estímulos aos lucros do setor privado e a definição de prioridades urbanas nos investimentos públicos estaremos resguardando ao aparelho econômico do país condições de reprodutividade.

Resguardá-lo é fundamental, pois é dele que sairá a "mais valia", sustentação dos investimentos sociais de que a sociedade precisa.

Cabe uma pergunta: As cidades são problema urbano ou questão econômica?

Será catastrófico para a economia e para a sociedade um "mau" tratamento para as cidades?

As cidades são problemas difíceis mas, não impossíveis de serem resolvidos.

Todo o país aspira a uma ordenação do crescimento urbano capaz de elevar a qualidade de vida dos que habitam as cidades sem provocar efeitos negativos na taxa de desenvolvimento nacional.

Existe uma estreita associação entre o crescimento das metrópoles e o desenvolvimento econômico nacional, a tal ponto que se pode indagar se as tentativas para impedir a expansão das grandes cidades não implicarão em forçar sua estagnação comprometendo a taxa de crescimento do PIB.

A expansão industrial tende a concentrar-se nos grandes centros populacionais pela possibilidade de obtenção de economias externas, resultantes da existência de mercado de trabalho especializado da oferta abundante de mão-de-obra não qualificada, da oferta de energia e de outros serviços públicos que as beneficiam diretamente ou a seus empregados e operários, etc. No momento em que essas economias externas tendem a desaparecer, em virtude dos onus de diversas naturezas decorrentes da concentração demográfica excessiva, ou da ausência de infra-estrutura urbana, a descentralização industrial se impõe quase que naturalmente, como uma necessidade de sobrevivência para a empresa, à vista da competição que pode mover-lhe as indústrias melhor localizadas sob esse ponto-de-vista.

Tomando o caso do Rio de Janeiro e São Paulo, pode-se constatar que existem setores industriais para os quais os ônus decorrentes de sua implantação ou permanência ali sobrelevem as vantagens

proporcionadas pela região. Muitos desses empreendimentos já vêm se implantando em outras áreas, mas, obviamente, não ainda na escala suficiente para reduzir a atração exercida pela cidade maravilhosa e sua região metropolitana sobre os migrantes internos. Deve notar-se ainda que, seja qual for a política que venha a adotar-se para ordenar o seu crescimento, desviando tais correntes para outros pólos suscitados por investimentos relevantes em sua infra-estrutura, tais resultados sómente serão atingidos a prazos médios ou relativamente longos.

A História brasileira fornece resultado eloquente e recente do comportamento desse fenômeno. A tentativa de impedir o crescimento das duas maiores cidades do país, Rio de Janeiro e São Paulo, pode provocar prejuízos sociais e econômicos superiores às vantagens que decorreriam do fato de se suscitem outros centros ou pólos de atração e expansão. A questão das economias externas é fundamental para a manutenção das taxas de desenvolvimento industrial. Elas podem ser prejudicadas por medidas arbitrárias, insuficientemente voltadas para o exame das vocações naturais das áreas do país.

A formulação de políticas de descentralização, mediante o apoio às cidades de porte médio, capazes de contrabalançar a forma de atração dos grandes centros, deve obedecer a alguns princípios básicos, responsáveis pela racionalidade do conjunto e que não a comprometa. A seleção das cidades de porte médio deve ter sua área limitada pelos eixos naturais de penetração que emanam dos grandes centros e que podem ser detectados pela análise do seu comportamento no passado recente.

As cidades e os empresários empreendedores e criativos têm uma responsabilidade muito grande diante do momento econômico e político da sociedade brasileira. Portanto, ao convocar o empresariado, precisamos, nós do Governo, ter clareza ideológica e segurança nos objetivos a alcançar. O Presidente Geisel deu um belíssimo exemplo de convocação responsável do empresariado. Ao empresário cabe gerar o lucro e com ele os investimentos reprodutivos que geram novos empregos à sociedade. Ao Governo cabe manter a ordem e as decisões políticas para viabilizar democraticamente este país. Estas diretrizes reconforam e aliviam o espírito do brasileiro autêntico que deseja o melhor para sua pátria. ■

Jornal do Brasil 05-04-78

## Rafael Magalhães acha que planejamento urbano exige participação da comunidade

A participação da comunidade no planejamento urbano, sem a qual o assunto recebera sempre um tratamento elitista, foi defendida ontem pelo ex-Vice-Governador do antigo Estado da Guanabara, Rafael de Almeida Magalhães, durante o fórum sobre A Sobrevivência da Cidade promovido pelo Laboratório de Investigações Conceituais, que é um departamento da Sérgio Bernardes Associados.

Ao dar a sugestão ele reconheceu, no entanto, que no atual regime a manifestação da comunidade sobre os seus problemas encontra impecilhos. A solução para o impasse, segundo ele, seria os grupos de elite debaterem o ordenamento urbano ouvindo os que sofrerão os efeitos dos planos urbanísticos. A comunicação entre os dois grupos ficaria sob a responsabilidade, por exemplo, de representantes de bairros.

### PLANEJAMENTO E COMUNIDADE

Ao questionar a quem está beneficiando a atual expansão urbana que, em sua opinião, "é caótica" e afeta a qualidade de vida dos habitantes das cidades brasileiras, o Sr. Rafael de Almeida Magalhães salientou que a natureza do planejamento urbano deve ser democrática. Destacou a importância da comunidade, sem a qual o planejamento urbano seria sempre uma temática elitista.

Para que a expansão urbana beneficie toda a comunidade e não uma minoria, sugeriu a descentralização do planejamento, porque "com a hipertrofia dos municípios" seus problemas são tratados em Brasília, e o uso correto dos instrumentos fiscais, com a consulta à comunidade antes de sua utilização.

Quanto ao último ponto, usou como exemplo a compra do terreno adjacente ao Pórtico da Copacabana pela Prefeitura do Rio. Apesar dos elogios a essa medida, salientou que na quantia investida para a aquisição da área foram empregados recursos oriundos dos impostos pagos pelos moradores de Madureira, que não terão nenhum benefício com isso.

### DICOTOMIA

Ao ser lembrada pelo vice-presidente da Finep, Sr. Alexandre Leal, que sua sugestão estaria na dicotomia existente no país, entre a comunidade e a manifestação dos seus proble-

mas, o ex-Vice-Governador da Guanabara reconheceu o problema. Apontou como solução para o crescimento ordenado do espaço urbano o debate sobre o assunto a ser executado por grupos de elite, mas com a intervenção da comunidade. Declarou que a comunicação entre quem propõe o planejamento urbano e a comunidade receptora pode ser feita através de mecanismo espontâneo, sem a interferência da Prefeitura, como os representantes de quartéis ou de bairros. Frisou que a criação desse elo é um grande desafio, porque "não se deve pensar que a elite tem respostas para tudo".

O Sr. Rafael de Almeida Magalhães destacou a importância da manifestação da comunidade no ordenamento urbano, lembrando que a atuação do atual estado brasileiro "unitário e totalitário" não está atendendo todas as necessidades da população. Afirmou que, enquanto obras contra as enchentes e a poluição da Baía de Guanabara não são realizadas por falta de recursos, outras como a construção de uma usina nuclear, que, em sua opinião, atenderão os interesses de tornar o Brasil uma grande potência, têm prioridade.

Ressaltou que na elaboração dessas prioridades há a participação de um sistema e não do Estado. Apontou como outra distorção o fato de que o BNH criado para construir habitações

populares, hoje "é um alimentador da especulação imobiliária".

### PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O superintendente do Laboratório de Investigações Conceituais, Sr. Bruno Luiz da Silveira, defendeu a revisão dos mecanismos políticos para permitir a manifestação do povo na reformulação urbana. Para o professor Tercio Sampaio Ferraz, que leciona Filosofia do Direito na USP, o problema da participação comunitária está ligado ao nosso tipo de sociedade, que tem um crescimento vegetativo desenfreado, tendendo para uma sociedade de massas na qual o indivíduo só está preocupado em consumir.

"Infelizmente", ressaltou o professor, "dentro de uma sociedade de massas onde a política tende a ser feita pelos tecnocratas, não tem outra saída. Os problemas são pensados por grupos de elite. Na situação em que vivemos, essa é a saída", concluiu.

O Senador Saturnino Braga (MDB-RJ), que também assistiu ao debate, concordou que a participação da comunidade na ordenação do espaço urbano é um problema político. Salientou apenas que essa atuação deve ser fundamentada em princípios filosóficos e éticos.

### PLANO-DIRETOR

O Sr. Bruno Luiz da Silveira afirmou haver sintomas de que 1978 será o ano da reforma urbana, porque a legislação sobre o uso do solo já está tramitando no Congresso. Apontou como indícios da mudança o conceito de solo criado no qual o Estado cria limitações para construções em áreas particulares.

O arquiteto Sérgio Bernardes, que presidiu o fórum sobre A Sobrevivência da Cidade, explicou que o planejamento urbano não deve ser visto separado da reforma agrária. Ao ressaltar a relação entre as duas coisas, afirmou que não se pode pensar nas boas condições de vida de uma sociedade sem resolver o problema do abastecimento.

Salientou que, enquanto houver a valorização da terra, não poderá haver um plano-diretor eficaz. Disse que esse plano atualmente é uma loteria, porque ao lado de uma área de lazer é permitida a construção de um prédio de 20 andares.

Jornal do Brasil 07-05-78

## CNPU quer realismo fiscal

*para controlar crescimento*

### *das Regiões Metropolitanas*

O realismo fiscal é a principal característica das inovações legislativas que a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana prepara no momento em que se aproxima o fim do prazo para a votação da emenda à Constituição que passa a União o direito de legislar sobre questões de desenvolvimento urbano caso o Congresso aprove, até o dia 15 de maio, o projeto do Deputado Nelson Marchezan, da Arena gaúcha.

De acordo com uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro e em Porto Alegre, o esforço fiscal das classes de menor renda aumenta proporcionalmente mais do que o das classes de maior renda. Desta forma, a valorização de um imóvel na Zona Norte carioca é menor do que o coeficiente de atualização usado pela Secretaria de Fazenda do município enquanto, na Zona Sul, os valores resultantes ficam muito aquém do valor de mercado.

#### **PREJUÍZO DEFINIDO**

Se o Brasil tributasse seus imóveis e terrenos como fazem as cidades da Europa e dos Estados Unidos, os 3 mil 952 municípios do país teriam arrecadado quase 4 bilhões 950 milhões de dólares (Cr\$ 83 bilhões 160 milhões) por conta do Imposto Predial e Territorial Urbano. Um trabalho feito pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana revelou que, pela atual sistemática, o país arrecada apenas 400 milhões de dólares (Cr\$ 6 bilhões 800 milhões).

Enquanto nos Estados Unidos e na Europa Ocidental o Imposto Predial e Territorial Urbano representa em média 3% do Produto Nacional Bruto, a participação aqui no Brasil alcança apenas 0,3% do PNB, em que pesa sua responsabilidade na oferta dos recursos necessários para acomodar mais 53 milhões de pessoas nas cidades, até o ano 2000.

A partir de constatações deste tipo, técnicos do Ministério do Planejamento passaram a estudar formas para aprimorar o cálculo e lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano, com o objetivo de corrigir suas distorções e usá-lo como instrumento de indução do desenvolvimento urbano. As discussões se desenvolvem em meio a reconhecidos déficits de infra-estrutura que ameaçam transformar em questão de

segurança nacional a tensão gerada pela vida na periferia dos grandes centros urbanos. Dentro deste quadro, técnicos dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do Interior aceleram a formulação do pacote legislativo com que esperam legar ao próximo Governo um processo institucional de distensão urbana.

#### **ALCANCE A DEFINIR**

O alcance da legislação ainda não foi definido em parte porque há divergências entre os ministros que realizam o trabalho e em virtude das resistências encontradas para a aprovação da emenda à Constituição do Deputado Nelson Marchezan. Uma reunião de avaliação do projeto, realizada no Palácio do Planalto e com a presença dos Ministros Mário Henrique Simonsen, Reis Veloso e Rangel Reis, quase termina em impasse. O Ministro do Planejamento manifestou-se contrário ao ensaio do projeto da Lei do Desenvolvimento Urbano ao Congresso. O texto concentra a visão da União sobre o problema, fixa as linhas mestras de ação e cria novos mecanismos para induzir o processo.

O Ministro do Planejamento não está convencido da necessidade de uma legislação ampla e abrangente para dar suporte a medidas setoriais, como por exemplo a reformulação tributária que visa a carregar mais recursos para os

municípios. Este fato e os obstáculos enfrentados pela emenda Marchezan arriscam reduzir o efeito da iniciativa federal.

No momento, o Deputado Nelson Marchezan prepara a tese com que defenderá a aprovação de sua proposição no plenário. Na última discussão da proposta, em sessão conjunta da Câmara e do Senado, inflamados municipalistas (que temem o fim da autonomia municipal) denunciaram os "boatos sobre pressões do Palácio do Planalto" em favor da aprovação apesar do interesse manifestado pelo Presidente da República no caso.

#### **A LEI-MAE**

O projeto preparado pela CNPU deixa clara a preocupação em especificar a competência de cada nível de Governo, fortalecendo o poder normativo da União e do Estado e fixando competência exclusiva do município e da Região Metropolitana a penúltima e a fiscalização da urbanização.

O texto — que está sendo revisado — aponta como instrumentos do desenvolvimento urbano o planejamento e o condicionamento da propriedade à sua função social, a política fiscal e os incentivos financeiros. E propõe a criação de novos mecanismos para realizar o trabalho: "Direito de preferência para aquisição de imóveis", "Urbanização compulsória", "Constituição de reserva de terra" e "De-

claracão de áreas de interesse especial".

#### **PACOTE DE OPINIÕES**

Na semana passada, a CNPU realizou o segundo de dois encontros com prefeitos de Capitais e cidades de porte médio para trocar ideias em torno das principais inovações que deverão surgir com o pacote legislativo da distensão urbana. O objetivo: saber o que precisa mudar e de que maneira na visão municipal.

O secretário executivo da CNPU, Sr. Jorge Francisco, referindo-se às conclusões do estudo sobre a realidade dos centros urbanos, lembrou que "a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, é um exemplo eloquente da necessidade de um aprimoramento do mecanismo fiscal e seu sistema de operação, sem preocupações com ajustes inflacionários. Cr\$ 1,00 ali investido valeria 20 vezes mais em três anos". A pesquisa apontou uma valorização anual de 17% na área.

A solução em debate atribui ao Governo federal a tarefa de fixar anualmente um índice mínimo nacional para o reajuste do Imposto que represente apenas a correção monetária do tributo. Estimativas feitas indicaram que a receita potencial, nos casos estudados (Porto Alegre e Rio de Janeiro), era 10 vezes superior ao montante arrecadado em 1976.

Jornal do Brasil 17-05-78

# Fortes quer política urbana que preserve a propriedade

Brasília — O presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro, João Fortes, disse ontem, em depoimento à CPI da Câmara dos Deputados sobre especulação imobiliária, que esse problema pode ser resolvido mediante uma política de desenvolvimento urbano que respeite a propriedade privada, ao mesmo tempo em que a obriga a ser produtiva para a coletividade.

Em outro depoimento perante a CPI, o professor Gabriel Bolaffi, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, afirmou que a especulação imobiliária evidentemente é um problema político, posto que

há vários anos que, do ponto de vista técnico, já vem sendo proposto um grande número de medidas capazes de coibi-la.

## ESCASSEZ

Depois de considerar que a especulação é fenômeno natural no regime capitalista, estando presente também no sistema socialista, onde tem nomes como campeão negro, o Sr. João Fortes frisou que o problema decorre de "situações de escassez".

A solução, no seu entender, começaria pela adoção de uma "política integrada, disciplinando o desenvolvimento urbano e rural". As facilidades financeiras ex-

cessivas também contribuem para manter a especulação, destacou o presidente do Sindicato da Construção Civil do Rio de Janeiro.

"Daí, é preciso aumentar a produção (oferta), ajustando as condições financeiras às necessidades e possibilidades dos consumidores", observou. Ele defende o direito de propriedade, mas considera que ela deve respeitar, também, as necessidades da comunidade. "O planejamento urbano integrado, regulando o uso do solo urbano, pode sanear a especulação com terrenos", explica.

Ao defender a emenda constitucional do Deputado

Nelson Marchezan (Areia-RS), que permite à União legislar sobre questões gerais de desenvolvimento urbano, o Sr. Fortes lembrou a situação dramática da cidade de São Paulo, onde 45% de seus terrenos estão vazios.

O presidente do sindicato, no entanto, faz uma ressalva: a ação governamental naturalmente deveria concentrar-se na elaboração de uma política integrada de desenvolvimento urbano, sem partir para considerações políticas em torno da questão.

Na opinião do professor Gabriel Bolaffi, da FAU-USP, a especulação imobiliária no país já se transformou em um "problema político". Isso porque suas causas estariam perfeitamente identificadas, bem como os mecanismos para coibi-la. ■

Jornal do Brasil 01-06-80 - caderno especial - p.4

# POLÍTICA URBANA E DIREITO DE PROPRIEDADE

Álvaro Pessoa

**B**RASÍLIA comemorou 20 anos de fundação. No Distrito Federal o Poder Público foi titular inicial de todo o solo urbano e, de quebra, ainda controla, até hoje, uma empresa pública destinada a operar compra e venda deste solo: a Terracap. Não obstante a despeito da concepção de Lúcio Costa, a especulação com terra urbana é largamente praticada e a discriminação social é dolorosa. Hoje moram no Plano Piloto menos pessoas (25%) do que em 1970 (30%). Os 5% restantes foram expulsos para a periferia, onde o descontrole do desenvolvimento urbano é significativo. Ainda pior: 49% das áreas situadas nas Asas do Plano Piloto estão desocupadas e 90% dos setores de mansões desabitados. Grande parte desta terra está retida em "regime de engorda".

Para os intransigentes defensores da socialização do solo urbano como "solução final", o caso de Brasília demanda madura reflexão. O que ali se demonstrou, em experiência comprovada, é a inadequação do instrumental para controle do desenvolvimento urbano colocado ao alcance do administrador local. Em tais condições, o administrador de cidades no Brasil revela-se incapaz de desempenho eficiente, até mesmo quando socializa os fatores de produção.

Ocorre hoje em Brasília o que Jean Paul Gili já demonstrou em seu *Le Régime Juridique du Sol Urbain en U.R.S.S. — 1969 — Revue Internationale du Droit Comparé*: "A socialização do solo é muito menos decisiva do que parece, para o bom ordenamento urbano soviético". Acontece que socializar o solo pode não resolver questões de planejamento urbano, mas o imobilismo também não, e já se andou demais em círculos sobre a definição da política urbana brasileira. É tempo de lançar seus rudimentos, e eles já não virão sem tempo.

A adoção de uma política fundiária, entre nós, enfrenta poderosos interesses privilegiados por sua ausência. É uma ilusão pensar que sua falta só ocasiona perdedores. Ao contrário. Se isto fosse verdade ela já teria sido implantada. Há ganhadores de muito em pequeno — e influente — número e perdedores de muito em grande número. Estes últimos constituem o grande contingente que representa quase 60% da população brasileira. A parcela que mora em cidades.

Voltarei a esta questão adiante, mas antes de retomá-la, desejo confessar minha perplexidade, com um fato enigmático que venho constatando em leituras sobre planejamento urbano e nas declarações dos atores interessados no problema. Tanto os administradores públicos civil e, até mesmo quando podem — e podem pouco — os líderes de associações de moradores, deixam

de referir uma questão fundamental: de que é, que se trata ao delinear uma política urbana? Afinal, que país é este? Presumo que seja do conhecimento geral, que a definição da política fundiária de um país envolva a redefinição do direito de propriedade imóvel, a nível político e econômico. ■

Todavia, por mais que tenha esmiuçado a grande massa de material impresso a respeito, jamais encontrei esta verdade claramente confessada. Tudo se passa, como se as expressões da moda: controle do uso do solo, zoneamento urbano ou preservação ecológica não fossem temas de substancial importância, mas assuntos desimportantes sem qualquer conotação política. Resta, pois, admitir que quem se atreveu a percutir o tema considera este ponto nevrálgico da controvérsia, senão desprezível, pelo menos intocável ou imprudente de ser tocado. Isto é um erro, pois é aí que está o nó górdio da questão.

Allá, a incerteza e a imprecisão sobre os novos delineamentos do direito de propriedade já vem ocasionando graves males aos segmentos interessados na boa ordenação das cidades ou dos que lucram com seu crescimento. De um lado sofre o industrial imobiliário ou empresário, por não poder planejar seu lucro com segurança num quadro de instabilidade. De outro lado sofre o proprietário comum, ao descobrir, por exemplo, que recente lei aprovada pelo Congresso permite que 2/3 dos condôminos de um edifício

CONTINUA →

cio podem decidir sua demolição contra o desejo do terço remanescente.

Mas se de um lado o fetichismo de alguns juristas e o descompasso do direito com as necessidades da sociedade, e de outro lado o temor de abrir o assunto por parte dos empresários contribuiu para esta indefinição, foi naturalmente impossível impedir a evolução dos tempos. O direito de propriedade imóvel urbana já está redefinido no Brasil. Os indícios deste fato podem ser virtualmente verificados no meio da rua. O pior é que, por falta de precisão e regras definidas de conduta, isto foi feito e continua sendo feito de maneira inteiramente desorganizada, anárquica e irracional. Sem doutrina, filosofia ou dogmática e, mais grave do que tudo, sem sistema ou desprezando o sistema.

Quem quer que trate do assunto sabe disso. Uma verdadeira floresta de siglas desaba sobre a cabeça do cidadão ou empresário que ousa exercer seu direito de construir ou lançar um empreendimento imobiliário. Os controles são cumulativos, federais, estaduais e municipais e um não exclui o outro. No Rio de Janeiro, por exemplo, além dos órgãos da Prefeitura, o direito de propriedade depende (ou pode depender) do que pensam a seu respeito a Serra (rios e lagoas) a FEEMA (proteção ambiental), a Fundrem (interesse metropolitano) e a Flumitur (turismo), para já na área federal desdobrar-se em consultas ao IBDF, ao INCRA, à Embatur, ao SPU, a Portobrás etc... isto para não falar em áreas especiais como a do projeto Turis, as áreas de proteção às praças de guerra; às de defesa do vôo; às de defesa da costa. Depende também, ça va sans dire!, das leis, que são muitas e pouco claras: a lei de loteamento; a de zoneamento; o Código de Obras etc...

Neste inferno burocrático é que o empresário comum e o cidadão comum, consideram bem respeitado e intocável o seu sagrado direito de propriedade.

Esta situação é grave, na medida que permite ao Poder Público tratar desigualmente os interessados. Em alguns casos

abusa de seu poder controlador e em outros age com a maior generosidade. Isto, dependendo de quem é o sujeito do controle. Aliás, a incerteza atual sobre o delineamento do direito de propriedade constitui o sinal mais claro da crise que afeta o sistema jurídico ou, talvez ainda melhor, a ordem jurídica do país. Afinal de contas, o sistema jurídico de que somos herdeiros foi estruturado e concebido ao tempo do Império Romano. Seu mérito maior reside no fato de constituir um ordenamento que, graças à sua metodologia e coerência lógica, pode reger situações infinitamente variadas no tempo e no espaço.

A inadaptação deste sistema jurídico milenar aos tempos atuais é porém palpável.

Pouco importa se isto ocorre em virtude da falta de gênio inventivo dos seus juristas sucessores, pelo agigantamento das funções do Estado ou complexidade do fenômeno econômico. O certo é que a realização da ordem, finalidade essencial do direito e que por seu intermédio pode ser assegurada num mundo relativamente estável, torna-se de todo inadaptável num momento social de movimentação contínua. Os preconceitos da deformação profissional da maioria dos juristas (treinados anos a fio para entender um sistema jurídico preponderantemente baseado em Direito Romano) os impedem de promover a revisão necessária com a necessária velocidade, e a partir deste ponto o direito se desvia, para tornar-se um sistema imaginário, artificial e naturalmente ineficaz.

Uma razão de natureza técnica e muito circunstancial agravou o descompasso entre as concepções jurídicas e a verdadeira dimensão do direito de propriedade. A sociedade brasileira trocou, a partir dos anos 30, a área de influência cultural europeia (sobretudo francesa) pela norte-americana. A maioria das ciências exatas trocou apenas de língua. Algumas ciências sociais trocaram concepções. A ciência jurídica brasileira não trocou. Perdeu a área de influência. Originalmente concebido com base em padrões europeus, que por sua vez tinham como tronco mestre o sistema romano, o direito brasileiro não se pôde beneficiar da influência anglo-saxônica. Vazio de influências significativas das áreas culturais europeias mais avançadas, não manteve a ciência jurídica, como ciência pura, a vivificação indispensável.

A consequência mais grave e inquietante deste fato é que as concepções que se estão ampliando e aprofundando nas sociedades ocidentais desenvolvidas — não socialistas — sobre uma redefinição do direito de propriedade (que são a base da política urbana), estão sendo deliberadamente retirados da mesa do debate entre nós.

Trata-se de uma manobra, estratégia ou simplesmente atitude estática tipicamente subdesenvolvida. Ela já começa a cobrar caríssimos juros exatamente dos empresários. Isto ficou recentemente mais nítido com o redirecionamento dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação. Durante mais de uma década, a política do SFH insistiu em privilegiar financiamento de imóveis para quem já estava bem situado na escala social. Só agora iniciou-se o movimento de retorno à idéia original para a qual foi o BNH criado: erradicação de condições subumanas de habitação.

STE redimensionamento, que já se avizinhava há muito, parece entretanto ter apanhado de surpresa o empresariado. Sua reação foi imediata. Busca-se o re-

torno ao desvio, cobrando-se do BNH maiores tetos de financiamento para a classe média. Caso esta demanda seja isoladamente atendida, vai-se cometer um erro. A saída para que o empresário volte a realizar seus lucros e cumpra sua missão não deve mais concretizar com o figurino do passado. No Brasil, como aconteceu em muitos países europeus, o empresariado necessita de um pacto com o Poder Público, mediante o qual seja-lhe permitido lucrar com o processo de desenvolvimento urbano e, em decorrência, com a construção civil. E não o contrário.

A realização do lucro pelo empresário, através de investimentos em infra-estrutura urbana, não é, aliás, nenhuma novidade no Brasil. A Light no Rio e a City em São Paulo conseguiram operar brilhantemente nesta faixa, lucrando extraordinariamente neste campo de atividade econômica. É bem verdade, que o pacto com o Estado ocorria de forma rudimentar e bastante informal. Hoje os tempos são outros e muito mais complexa é a problemática urbana, mas a possibilidade de realização do lucro é a mesma.

Ocorre que o bloqueio verificado nesta área tem facetas paradoxais. Os empresários entendem com alguma razão — que o Estado não deve competir com a iniciativa privada em matéria de construção civil. Defendem que ao Estado cabe fornecer áreas dotadas de equipamento urbano e destinadas à construção. O Estado porém não tem nenhum interesse neste campo, por falta de instrumentos que lhe permitam recuperar ao menos parte do investimento feito, o que é, exatamente, a posição do empresariado. O que ambos continuam aguardando, mas parecem não se dar conta, é exatamente a definição clara do instrumental jurídico destinado a implantar a política urbana brasileira.

Enquanto a definição não ocorre, resta ao empresariado manter-se bem informado para continuar lucrando através da solução clássica: apoderar-se das malas-válias decorrentes de investimentos públicos inadiáveis. Esta técnica ainda permite que grandes grupos empresariais, bem informados, realizem seus lucros com empreendimentos de porte médio. Isto não poderá ocorrer eternamente, nem serve ao interesse coletivo.

Sem uma redefinição sistemática do direito de propriedade, e a implantação de uma política urbana onde cada ator saiba exatamente quando e onde atuar e como vai lucrar, algumas empresas podem continuar a ganhar dinheiro, mas nem por sonho conseguiremos atingir padrões de desempenho onde a indústria de construção civil como um todo, possa realizar seus lucros na faixa de habitação popular que é —, e deverá ser a vingar a descompressão política —, a nova palavra de ordem da política habitacional brasileira.

# MODELO BRASILEIRO CONCILIA A LIBERDADE DE INICIATIVA COM O BEM-ESTAR DA SOCIEDADE

(trechos de entrevista do Jornal do Brasil com o Ministro do Interior Mário Andreazza)

**Uma das questões fundamentais no país, e por isso polêmica, é o uso da terra. Qual é a sua visão?**

Recentemente, instituições divulgaram documentos apresentando soluções quanto ao uso da terra no Brasil. A esse respeito já tenho opinião bem formada: existe no país uma clara e bem definida opção pelo capitalismo social e só da terra, o que constitui a própria base do nosso regime. O Brasil vem adotando modelo de desenvolvimento que pode ser considerado de inspiração neocapitalista, procurando conciliar a liberdade de iniciativa, própria das economias de mercado, e a necessidade de estender ao maior número possível de pessoas os benefícios do progresso e do bem-estar social.

Os seus postulados estão na Constituição que especifica como chegar ao desenvolvimento nacional e à justiça social: liberdade de iniciativa, valorização do trabalho como condição da dignidade humana, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção, repressão ao abuso do poder econômico (caracterizado pelo domínio do mercado, bem como a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros).

Ficar contra eles significa ficar contra o nosso próprio regime. A partir destes postulados, a questão do uso da terra no Brasil deve ser colocada de modo a considerar as diversidades regionais, pois não comporta soluções uniformes e rígidas. Observa-se, inicialmente, que o Brasil é, hoje, um dos poucos países com ampla disponibilidade de terra, em condições de expandir sua fronteira agrícola e aumentar a produção de alimentos, seja para o abastecimento interno, seja para exportar. Em segundo lugar, as várias modalidades de uso da terra — propriedade familiar, media e grande propriedade agrícola — podem e devem conviver no espaço continental brasileiro.

E preciso, no entanto, que fique bem claro o seguinte: as formas diferenciadas de uso adequado da terra não excluem a necessidade de reestruturação e regularização fundiárias em região onde as modalidades de domínio, posse e uso da terra são injustas e inadequadas, social e economicamente. Temos, ali, o Estatuto da Terra para solucionar essas injustiças flagrantes que existem em nossa sociedade e que, em grande parte, se originam da posse e do uso da terra.

— A questão da terra é uma face da moeda; a concentração urbana, outra. Como o Ministro do Interior define a situação?

— Através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, constatamos a ocorrência de um processo de urbanização rápido e concentrado, que tem contribuído para o agravamento das

desequilíbrios regionais e provocado alterações na estrutura interna das cidades. O Poder Público encontra dificuldade em acompanhar o processo, que se manifesta através da carência de equipamentos e serviços urbanos, bem como pelo desordenado processo de ocupação do solo. Essas dificuldades decorrem, em grande parte, da insuficiência do instrumental jurídico tributário, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana, principalmente no que diz respeito ao uso do solo urbano.

Para o Ministério, é urgente a necessidade de aperfeiçoar o instrumental jurídico, assim como é preciso definir a competência das três esferas de Governo — federal, estadual, municipal — no que tange à matéria urbanística. Quanto à tributação, acredito que deva ser considerada não só como fonte de receita, mas também como instrumento de ordenamento territorial regional e urbano e de justiça social.

— As distorções no uso do solo e no desenvolvimento urbano alimentam as migrações. Qual a disposição do Governo diante do problema?

Recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Social, por proposta do Ministério do Interior, aprovou o Programa Nacional de Atendimento às Migrações Internas, manifestação da necessidade de se enfrentar uma situação aguçada nos últimos anos, com a passagem de populações rurais para cidades, e das cidades pequenas e médias para os aglomerados metropolitanos. É uma decorrência, principalmente, da concentração dos investimentos públicos e privados nas maiores cidades.

No Brasil, cerca de 40 milhões de pessoas, um terço da população, são considerados migrantes, isto é, residem em locais onde não nasceram. Embora todos os estratos sociais estejam representados neste contingente, o migrante típico é objeto da preocupação governamental e proveniente dos estados mais carentes da população. A intensidade, direção e características migratórias refletem a distribuição social e especialmente desigual das atividades produtivas, de emprego e da renda nacional.

O desafio principal ao Governo é criar estímulos para melhorar o nível de vida das camadas populacionais de baixa renda, através da ampliação das oportunidades de trabalho, elevação de renda e melhor distribuição espacial das atividades produtivas e de oportunidades de emprego. Ou seja: atacar o problema na origem, eliminando a necessidade de migrar, mas também procurar minorar as dificuldades dos que migraram.

— Neste quadro de preocupações com a qualidade de vida das camadas mais pobres,

como encarar a ação do Banco Nacional da Habitação?

— Tem um lugar de destaque, agora que está orientado para atividades de caráter eminentemente social, que atinjam, particularmente, aquelas populações de baixa renda, tendendo também à classe média. Além de adequar todos os seus procedimentos à orientação, vários programas foram criados, merecendo ênfase o Promorar, instituído com o objetivo básico de recuperar favelas em todo o Brasil, através da construção de moradias, de promoção do desenvolvimento comunitário, da criação de uma infra-estrutura urbana. E, diferentemente do Plano Nacional de Habitação Popular, atuando no local mesmo das favelas.

O Promorar se destina a famílias que recebem até três salários mínimos. Pretendemos que os participantes do programa paguem, no máximo, um décimo do salário-mínimo por mês, e um programa para as populações que vivem em favelas e palaçitas, e já estamos trabalhando no Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

Dentro do mesmo programa (Promorar) estamos procurando fundir recursos com corrente monetária do BNH, e recursos a fundo perdido do DNOS, de modo a atender as Prefeituras através de financiamentos a baixo custo para solução dos problemas de águas, drenagem e saneamento básico, tão importantes para a saúde dessas populações.

— Qual o papel da iniciativa privada no programa da habitação?

Estamos estimulando, consideravelmente, a iniciativa privada, para que ela participe desses programas, uma vez que precisamos somar todos os esforços para alcançar a meta de 4 milhões 400 mil novas moradias até o final da administração. É uma meta que estamos convencidos que poderá ser alcançada, tal a progressividade dos trabalhos e tal é o interesse da iniciativa privada e de todos os órgãos vinculados ao sistema financeiro habitacional.

Mas não se pode esquecer um outro aspecto das atividades do BNH, que é o esforço para minorar os efeitos das calamidades públicas. No que se refere às cheias, todos os planos indicam a necessidade de recolocar as populações ribeirinhas, nas cidades em que há constantes inundações. Esse trabalho é realizado ao longo dos rios São Francisco, Araguaia e Tocantins. Quanto às secas, o BNH já atua como agência especial no Nordeste, para construir inicialmente 30 mil habitações nas regiões atingidas, ocupando considerável mão-de-obra, e garantindo moradia para essas populações de baixa renda.

2<sup>a</sup> SECÇÃO: - DOCUMENTOS

# A REFORMA DO BRASIL

**Eis aqui, na íntegra, o anteprojeto que pretende melhorar nossos centros urbanos.**

Depois de dois anos de trabalho, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana preparou o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, que publicamos com exclusividade. Esse provavelmente não será o texto definitivo da lei: o anteprojeto atualmente está sendo analisado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República e depois ainda deverá ser discutido pelos especialistas metropolitanos e municipais em política urbana. Parte de seu conteúdo já havia sido divulgada pelo JT de 27 de setembro de 1976, em reportagem: "idéias que a nova lei pode trazer". A melhoria da qualidade da vida nas cidades é o objetivo básico da Lei de Desenvolvimento Urbano, controlando a ocupação do solo e as construções através de diversas formas de taxação e incentivos fiscais.

**A** reforma urbana do Brasil já tem uma proposta oficial. É o anteprojeto de uma Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pela CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana), recentemente entregue ao ministro Reis Veloso do Planejamento, para análise. Considerado um "documento confidencial", o anteprojeto, de 58 artigos, é publicado abaixo, na íntegra, pela primeira vez e com exclusividade, pelo Jornal da Tarde.

Não se trata, certamente, do texto definitivo, que se dará àquela lei. O seu exame por Reis Veloso provavelmente implicará em algumas modificações. E, ao que se sabe, autoridades de diversas capitais brasileiras estão igualmente interessadas em introduzir determinadas emendas que julgam indispensáveis. Também não se fixaram prazos para a conclusão dos exames do anteprojeto pelo Secretaria de Planejamento da Presidência da República. De qualquer forma, já é meio caminho andado para a reforma.

Depois de mais de dois anos de trabalho, consultando autoridades, urbanistas e juristas de várias partes do país, e de diversas reuniões abandonadas, a CNPU finalmente redigiu este anteprojeto. Após a sua aprovação por Reis Veloso, restará apenas o envio do texto ao presidente da República para que este, por sua vez, no momento que julgar mais oportuno, o remeta ao Congresso Nacional. Talvez ainda no decorrer de 1977.

O Jornal da Tarde, ao publicar o anteprojeto, pretende colaborar na análise das idéias nele incluídas, através de um amplo debate público que sólamente a divulgação desse texto oficial tornará possível. Torna-se acessível a todas as camadas da população interessadas diretamente no assunto. Para o governo, esse debate também será de grande utilidade, pois está dentro do espírito do anteprojeto, que num de seus artigos prevê justamente o diálogo entre o poder público e as comunidades interessadas sempre que se elaborarem normas, diretrizes e planos urbanísticos.

Esse diálogo, uma abertura há muito pretendida, é uma das inovações que o documento traz em meio a diversas outras. A principal delas — ou pelo menos um dos pontos mais polêmicos — é a reformulação do direito de construir. O anteprojeto procura adequá-lo à função social da propriedade já consagrada na Constituição atual, servindo-se para tanto da tese do "solo criado", lançada publicamente pelo prefeito Olavo Setúbal, e antes disso importada da França pela Fundação Faria Lima, da Secretaria dos Negócios do Interior, do governo estadual. Só que, assim como há uma diferença entre a tese de Setúbal, de sentido mais fiscalista, e a tese da Fundação Faria Lima, preocupada mais com os aspectos urbanísticos, ambas encontram diferenças marcantes na formulação do "solo criado" dada agora pela CNPU nesse documento.

Os artigos 30 a 52 é que tratam do assunto. Garante-se ao proprietário o direito de construir em seu terreno uma área equivalente à desse terreno, isto é, adota-se o índice 1 como coeficiente de construção único. "Se houver conveniência de maior adensamento populacional — explica uma justificativa que acompanha o anteprojeto — a lei municipal poderá permitir construção de área excedente a do lote mediante licença especial da Prefeitura, nos termos da legislação edilícia e da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano". Esta licença especial será sempre remunerada por valor unitário de metro quadrado do respectivo terreno, corrente no mercado imobiliário. Aqui já há uma diferença das leis, até hoje conhecidas: exige-se sempre o pagamento pelo "solo criado" em dinheiro, não se admitindo o pagamento em terras por exemplo. Isto também confere à proposta um sentido mais fiscal que urbanístico. E os empresários da construção são contra tal filosofia, por e acharem inflacionária, no que tacitamente contam com o apoio do agora superministro da Fazenda. Não será surpresa, portanto, que o próprio Lei de Desenvolvimento Urbano se atraia por causa desse item.

O anteprojeto diz também que a remuneração do "solo criado" ficará nos critérios municipais até o área excedente se igualar a duas vezes a área do lote. O que ultrapassar de duas vezes, "o fim de evitar excessos à permissibilidade da construção vertical por parte da municipalidade visando maiores

**CONTINUA →**

recursos", se desinhará o um Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano. Este é outro item que pode ser muito contestado. Sabe-se, por exemplo, que as Prefeituras de São Paulo e Curitiba já classificaram a proposta de tal Fundo como uma medida "centralizadora em excesso" e que "fere a autonomia municipal". Acham que isto daria maiores poderes às autoridades metropolitanas, criando conflitos de atribuições. Protestam também pelo falta de vinculação de aqueles recursos do Fundo a obras dos municípios em que eles foram arrecadados.

Mas o "solo criado" é apenas um dos meios propostos pelo anteprojeto da CNPU para o poder público ordenar de maneira mais eficaz o desenvolvimento das cidades. Há outros "instrumentos de ação" igualmente novos como o previsto no artigo 43, o direito de preferência da aquisição de imóveis pelo poder público, sempre que tais propriedades forem de seu interesse. Também cria-se a figura da "urbanização compulsória" através do artigo 44: quando o governo a julgar necessária em determinado imóvel, ele terá que obrigatoriamente ser promovido, pelo proprietário ou por qualquer outra pessoa que se disponha a realizá-la. A velha idéia da formação de "Bancos de Terras", é prevista no artigo 45.

O artigo 46 fala da "declaração de áreas de interesse especial", que os técnicos justificam como uma imposição para "a preservação de certas áreas a que a iniciativa privada, visando unicamente a vantagens individuais, daria destinação incompatível com as exigências sociais". O anteprojeto sugere ainda a utilização extrafiscal do tributo, para incentivar ou conter obras ou atividades urbanísticas vantajosas ou prejudiciais à comunidade, com diversos instrumentos apontados no artigo 47.

A Lei de Desenvolvimento Urbano tem como objetivos primordiais a melhoria da qualidade de vida, a distribuição espacial dos contingentes populacionais, a integração dos sistemas urbanos nacional e regional, a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e paisagístico. Ele viria preencher uma lacuna existente na legislação nacional, pois o Brasil, com mais de 60 por cento de sua população vivendo em cidades, "não dispõe de normas constitucionais e federais que orientem os Estados e os municípios na condução do processo de urbanização e na solução dos seus problemas urbanísticos".

O anteprojeto procura a integração das ações entre os diferentes níveis de governo do setor do planejamento urbano, abre a possibilidade de municípios formarem consórcios para a realização de obras públicas e obriga a União e os Estados a seguirem diretrizes municipais sempre que forem realizar obras em cidades com planejamento. Dá definições precisas para conceitos como zona urbana, hoje ainda indefinido por lei federal, que fala dela apenas indiretamente na lei do INCRA.

Também define o que são "áreas de renovação urbana", "áreas não edificáveis", "áreas de lazer ou turismo", "áreas de proteção ambiental" e "áreas de preservação cultural, histórica, artística, paisagística ou arqueológica".

A participação comunitária no desenvolvimento urbano é prevista até com a possibilidade de qualquer cidadão impedir a lesão ao patrimônio urbanístico através de ação popular. Assim, por exemplo, se alguém considerar um prédio vizinho à sua casa lesivo à cidade como um todo poderá propor a paralisação de sua construção recorrendo à Justiça.

Júlio Moreno

# O ANTEPROJETO

Este é o texto integral do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano preparado pela CNPU

## ANTEPROJETO DE LEI

Define os objetivos, fixa as diretrizes de atuação, estabelece os instrumentos para o desenvolvimento urbano nacional e dá outras provisões.

### CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DO DESENVOVIMENTO URBANO

Art. 1º — São objetivos do desenvolvimento urbano:

I — a distribuição especial dos contingentes populacionais, visando ao estabelecimento de um adequado sistema nacional de cidades;

II — a integração dos sistemas urbanos nacional e regional, em seus aspectos intra-urbanos;

III — a melhoria da qualidade de vida, especialmente pelo acesso aos serviços básicos de infra-estrutura urbana e aos equipamentos sociais;

IV — o condicionamento do uso do solo e do direito de construir à função social da propriedade;

V — a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico;

Art. 2º — O Poder Público promoverá o desenvolvimento urbano mediante ação integrada de órgãos e entidades federais, estaduais, metropolitanas e municipais, observadas as seguintes diretrizes:

I — controle do processo de criação, expansão e renovação dos núcleos populacionais, preferentemente mediante:

a) prevenção e correção das distorções do crescimento de áreas urbanas;

b) contenção de excessiva concentração urbana;

c) indução, ordenação e correção das correntes migratórias;

d) fixação de áreas de interesse especial, bem como indução, ordenação e controle de sua ocupação;

e) fixação de áreas prioritárias, com indução e dinamização de sua ocupação urbana;

II — fomento ao exercício de atividades

sócio-económicas e culturais próprias da cidade;

III — prestação de serviços públicos adequados às necessidades da população urbana;

IV — controle da utilização da propriedade visando especialmente a impedir:

a) o uso prejudicial ao desenvolvimento urbano;

b) a proximidade de usos incompatíveis, ou o uso desconforme com normas de zoneamento;

c) o parcelamento do solo e a edificação vertical desnecessária ou excessiva em relação à estrutura urbana existente ou planejada;

d) o inadequado aproveitamento do imóvel urbano em relação à sua finalidade ou localização urbanas;

e) a ociosidade de terrenos edificáveis;

f) a deterioração de áreas urbanas;

g) a desfiguração e destruição do patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico;

h) a ocupação urbana desnecessária de áreas agrícolas;

V — ordenação do processo de urbanização visando a proteção ambiental mediante controle da poluição, preservação dos recursos naturais e recuperação dos elementos destruídos;

VI — utilização do sistema tributário considerando as necessidades do desenvolvimento urbano;

VII — atuação do mercado imobiliário visando a assegurar igual oportunidade de acesso à propriedade e a impedir o abuso do poder econômico;

VIII — participação da iniciativa privada no planejamento e execução da urbanização e recuperação, pelo Poder Público, de seus investimentos;

IX — estímulo à participação dos habitantes nas atividades do desenvolvimento urbano;

Art. 3º — As diretrizes do desenvolvimento urbano serão necessariamente compatibilizadas com os princípios e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, respeitadas as competências estaduais e municipais, bem como as peculiaridades estaduais, regionais e locais.

## CAPÍTULO II DOS CONCEITOS BÁSICOS

Art. 4º — Para os fins desta lei, considera-se urbanização toda atividade de beneficiamento do solo, sob qualquer das formas seguintes:

I — execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana;

II — construção destinada a atividades urbanas, especialmente habitação, trabalho, recreação e serviços;

III — renovação urbana;

IV — reserva de áreas de interesse especial, conforme previsto nesta lei;

V — incorporação imobiliária;

VI — anambramento, remembramento, desmembramento ou parcelamento de imóveis urbanos;

VII — o anambramento, remembramento, desmembramento ou parcelamento de imóveis rurais, para formação de lotamentos urbanos, núcleos populacionais, industrialização, sítios de recreio ou outras destinações urbanas.

§ 1º — A urbanização em áreas sujeitas à jurisdição militar dependerá da prévia apreciação das autoridades competentes.

§ 2º — O disposto no inciso VII dependerá de prévia audiência do INCRA, da Região Metropolitana onde se localiza o município da aprovação da Prefeitura Municipal.

§ 3º — Desde a aprovação, pela Prefeitura, do disposto no inciso VII, as respectivas áreas passam a ser consideradas urbanas, ficando sujeitas à jurisdição municipal.

Art. 5º — O território dos Municípios será dividido unicamente em zonas urbanas, de expansão urbana e rural, e seus núcleos populacionais classificar-se-ão em cidade, referente à sede do Município, vilas e povoados.

§ 1º — Lei municipal delimitará os perímetros das zonas urbanas e de expansão urbana.

§ 2º — Os Municípios integrantes da Região Metropolitana delimitarão suas zonas de expansão urbana e de interesse especial, em conformidade com as diretrizes de planejamento territorial metropolitano.

Art. 6º — Nas cidades, vilas e povoados o perímetro urbano abrangerá a área de edificação contínua, bem como as áreas adjacentes que contenham pelo menos três dos seguintes equipamentos:

I — rede de abastecimento de água po-

CONTINUA →

tável, ou ponto de fornecimento de água potável em um raio máximo de trezentos metros;

II — rede de esgotos sanitários ou pluviais;

III — rede de iluminação pública ou de distribuição domiciliar de energia elétrica;

IV — escola primária, em funcionamento, em raio máximo de três mil metros;

V — posto de saúde, em funcionamento, em raio máximo de três mil metros;

VI — linha regular de transporte coletivo, aprovada pelo Município, a uma distância máxima de mil metros.

Art. 7º — Zona de expansão urbana é a destinada ao crescimento ordenado das cidades, vilas e povoados, contígua ou não à zona urbana, abrangendo:

I — áreas previstas para ocupação urbana no quinquênio, com base nas taxas de crescimento populacional, nos programas de urbanização ou de investimentos, ou em projetos de natureza especial;

II — áreas reservadas para urbanização (Art. 4º).

Art. 8º — Solo urbano é o contido no perímetro das zonas urbanas, de expansão urbana e de áreas de interesse especial.

Parágrafo único — Imóvel urbano é o localizado dentro de qualquer dos perímetros referidos neste artigo.

Art. 9º — Consideram-se conurbações:

I — as Regiões Metropolitanas, instituídas por lei complementar, na forma do artigo 164 da Constituição Federal; e II — as aglomerações urbanas, constituídas por núcleos urbanos de dois ou mais Municípios, com contiguidade, atual ou potencial, de suas zonas urbanas ou de expansão urbana, ou com serviços de interesse comum.

§ 1º — As regiões Metropolitanas regem-se pela legislação que lhes é própria.

§ 2º — As aglomerações urbanas reger-se-ão por legislação federal específica, adequada às suas necessidades.

Art. 10 — Áreas de interesse especial são as que, por suas características próprias ou por exigências de programas, requeiram tratamento específico.

Art. 11 — As áreas de interesse especial classificam-se exclusivamente, em:

I — áreas de interesse urbanístico:

- a) para renovação urbana;
- b) para urbanização prioritária;
- c) para uso industrial;
- d) não edificáveis.

II — áreas de lazer ou turismo;

III — área de proteção ambiental;

IV — áreas de preservação cultural, histórica, artística, paisagística ou arqueológica;

V — áreas de margem de águas públicas.

Art. 12 — Consideram-se Áreas de Renovação Urbana as destinadas à realização de projetos de reurbanização, em especial as referentes a:

I — revitalização e recuperação de áreas urbanas deterioradas;

II — reutilização de áreas adjacentes a obras públicas;

III — adensamento de áreas edificadas.

Art. 13 — Áreas para Urbanização Prioritária são aquelas estabelecidas para:

I — promover a implantação de serviços públicos;

II — induzir ou acelerar a ocupação de terrenos edificáveis nas zonas urbanas e de expansão urbana;

III — promover a implantação de núcleos habitacionais de interesse social;

IV — implantar ou expandir núcleos relacionados a programas de desenvolvimento;

V — ordenar e direcionar expansão de núcleos urbanos de valor cultural, histórico, artístico ou paisagístico.

Art. 14 — Áreas para Uso Industrial são as destinadas à localização de indústrias e atividades complementares, atendidos os requisitos desta lei.

Art. 15 — Áreas não Edificáveis são as que, por suas características de solo, declividade, sujeição a intempéries ou calamidades, climas e outros fatores, não oferecem condições mínimas para construção ou execução de obras.

Art. 16 — Áreas de Lazer ou Turismo são as que, por localização e características, devam ter seu uso e ocupação sujeitas às diretrizes e normas de programas específicos.

Art. 17 — Áreas de Proteção Ambiental são as que se caracterizam pela existência de recursos hídricos ou minerais, acidentes geográficos, comunidades bióticas, formações geológicas e outros elementos de importância para a preservação da ecologia.

Art. 18 — Áreas de Preservação Cultural, Histórica, Artística, Paisagística ou Arqueológica, são aquelas sujeitas a regime urbanístico próprio, visando à sua preservação (Constituição da República, artigo 180, Parágrafo Único).

Art. 19 — Áreas de Mergulho de Águas Públicas são as contíguas à orla marítima, fluvial ou lacustre, estabelecidas para ordenamento de sua urbanização.

### CAPÍTULO III DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 20 — A promoção do desenvolvimento urbano compete precípua ao Poder Público, em todos os níveis de governo, observadas as normas e diretrizes desta lei.

Art. 21 — Na promoção do desenvolvimento urbano, compete à União:

I — definir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II — instituir e implantar o Sistema Nacional de Planejamento Urbano;

III — elaborar e fazer cumprir o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano;

IV — estabelecer Áreas de Interesse Especial, definindo as limitações nelas incidentes;

V — definir Áreas de Planejamento Obrigatório, nos termos do artigo 40;

VI — regulamentar a implantação das Regiões Metropolitanas;

VII — regulamentar a implantação das aglomerações urbanas;

VIII — orientar a elaboração e implantação de programas e projetos estaduais e municipais que afetem interesses da União;

IX — estabelecer diretrizes e normas gerais sobre:

a) planejamento urbano;

b) uso e ocupação do solo urbano e do seu subsolo;

c) parcelamento do solo urbano ou para fins urbanos;

d) transformação do uso de solo rural em urbano;

e) uso do espaço aéreo;

f) uso e ocupação da orla marítima, fluvial e lacustre;

g) transporte coletivo e sistema viário urbano;

h) habitação e saneamento;

i) patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

j) proteção ambiental;

l) localização e zoneamento industrial.

X — Compatibilizar os investimentos setoriais com as normas e diretrizes do planejamento urbano federal, estadual, metropolitano e municipal;

XI — executar as obras e os serviços públicos de sua precípua atribuição.

Art. 22 — Observadas as normas e diretrizes desta lei, aos Estados compete:

I — definir a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano;

II — instituir e implantar o Sistema Estadual de Planejamento Urbano;

III — elaborar e fazer cumprir o Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano;

IV — estabelecer Áreas de Interesse Especial, definindo as limitações nelas incidentes;

V — estabelecer Áreas de Planejamento Obrigatório, nos termos do artigo 40;

VI — estabelecer normas e diretrizes, supletivas e complementares à legislação federal, sobre:

a) planejamento e controle do desenvolvimento de aglomerações urbanas, bem como sobre a prestação de serviços de interesse comum dessas áreas;

b) programas e projetos de interesse intermunicipal;

c) padrões de transporte coletivo e sistema viário urbano e interurbano;

d) criação e localização de novos núcleos populacionais;

e) patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

f) proteção ambiental;

g) localização e zoneamento industrial.

VII — elaborar e promover a execução de planos estaduais de desenvolvimento regional, microregional e localização industrial;

VIII — compatibilizar os investimentos setoriais do Estado com as diretrizes do planejamento urbano federal, estadual, metropolitano e municipal;

IX — executar as obras e serviços públicos de sua precípua atribuição.

Art. 23 — Compete, ainda, ao Estado, quanto às Regiões Metropolitanas, estabelecer normas e diretrizes, supletivas e complementares à legislação federal, bem como:

I — aprovar o Plano de Desenvolvimento Integrado das Regiões Metropolitanas, compatibilizando-o com o planejamento estadual;

II — estabelecer Áreas de Interesse Especial, localizadas na Região Metropolitana;

III — disciplinar os serviços de interesse metropolitano;

IV — disciplinar o uso e a ocupação do solo de interesse metropolitano.

Art. 24 — Aos Municípios, observadas as normas e diretrizes desta lei, compete:

I — instituir e implantar o Sistema Municipal de Planejamento Urbano;

II — elaborar e fazer cumprir o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano;

III — estabelecer Áreas de Interesse Especial previstas nesta lei (Artigo 48);

IV — estabelecer normas sobre o uso e ocupação do solo, respeitadas a legislação federal e estadual pertinente;

V — compatibilizar o planejamento do seu desenvolvimento urbano com o do Estado, e da Região Metropolitana se for o caso;

VI — compatibilizar o planejamento do seu desenvolvimento urbano com o dos Municípios Limítrofes (Artigo 9º, II);

VII — executar as obras e os serviços públicos de sua precípua atribuição.

Art. 25 — Todos os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, com atuação em Região Metropolitana, ficam sujeitos às diretrizes do seu planejamento.

Art. 26 — Os órgãos e entidades federais e estaduais, com atuação em Município que disponha de sistema de planejamento, deverão atender às normas e diretrizes municipais na localização e execução de suas obras e serviços.

Art. 27 — O Poder Público poderá organizar empresas urbanizadoras, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, para exercer atividades de urbanização e atribuições conexas.

Art. 28 — O consórcio de Municípios ou o convênio entre Municípios e Estados, para realização de planejamento intermunicipal e prestação de serviços de interesse comum, terá personalidade jurídica de direito privado, desde que inscrito no cartório do primeiro Registro de Pessoas Jurídicas na Capital do Estado.

Art. 29 — Os proprietários ou compradores compradores de imóveis urbanos poderão, com ou sem participação do Poder Público, associar-se, por qualquer das formas admitidas em direito, para propor projeto de urbanização aos órgãos públicos competentes, bem como executá-lo, após aprovado.

Art. 30 — O Poder Público incentivará a formação de associações comunitárias, sem fins lucrativos, visando ao beneficiamento urbanístico de determinada área.

Parágrafo Único — A indicação da área, os benefícios urbanísticos e a forma de participação do Poder Público serão definidos em decreto.

Art. 31 — O Poder Público deverá debater com as comunidades interessadas a elaboração das normas, diretrizes e planos urbanísticos possibilizando-lhes o acompanhamento de sua execução.

Art. 32 — Todo cidadão deverá concorrer para o desenvolvimento urbano e impedir lesão ao patrimônio urbanístico, inclusive por meio de ação popular, com suspensão liminar do ato impugnado.

Parágrafo Único — O Ministério Públíco também é parte legítima para promover a ação prevista neste artigo.

### CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO

Art. 33 — Para execução desta lei, o Poder Público utilizará, preferentemente, como instrumento de atuação, o planejamento urbano, e, complementarmente, o condicionamento da propriedade à sua função social, a tributação fiscal e extrafiscal, e dos incentivos financeiros.

Art. 34 — O planejamento urbano, como atividade do Poder Público, visa à aplicação ordenada de recursos humanos, técnicos e financeiros, para a consecução dos objetivos previstos nesta lei.

Art. 35 — A União, Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios estabelecerão o seu sistema de planejamento com a finalidade de formular, executar e controlar a implantação dos

CONTINUA →

planos de desenvolvimento urbano previstos nesta lei.

Art. 36 — O planejamento urbano será expresso em planos, programas e projetos de âmbito nacional, estadual, regional, metropolitano, municipal, setorial e outros instrumentos especiais adequados.

Art. 37 — Elaborados pelos órgãos técnicos competentes, os Planos de Desenvolvimento Urbano serão necessariamente aprovados por lei.

Art. 38 — O Poder Público poderá declarar, quando da formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano, a suspensão, por prazo não superior a doze meses, das licenças de construção, parcelamento e desmembramento.

Art. 39 — A execução do plano poderá ser cometida a entidades públicas ou privadas, cabendo sua fiscalização ao Poder Público e à iniciativa privada, sob formas associativas e comunitárias.

Art. 40 — Os órgãos superiores de planejamento da União e do Estado indicarão as zonas e áreas a serem obrigatoriamente planejadas, especificando o seu objetivo, o prazo, as limitações a que ficarão sujeitas e os organismos responsáveis por sua formulação e execução.

§ 1º — Decreta-se a Área de Planejamento Obrigatório, caberá ao órgão competente para a elaboração do respectivo plano formulá-lo, no prazo e nas condições fixadas.

§ 2º — Os empréstimos, incentivos e repasses feitos por órgãos federais e estaduais a entidades públicas ou privadas, operando nas Áreas de Planejamento Obrigatório, deverão ser previamente aprovados pelos órgãos superiores de planejamento.

Art. 41 — O Poder Público, no condicionamento da propriedade à sua função social, para promoção do desenvolvimento urbano, poderá utilizar os instrumentos seguintes:

- I — desapropriação;
- II — servidão administrativa;
- III — limitação administrativa;
- IV — ocupação temporária;
- V — requisição;
- VI — tombamento;
- VII — direito de preferência para aquisição de imóvel;
- VIII — urbanização compulsória;
- IX — constituição de reserva de terrenos;
- X — decretação de Áreas de Interesse Especial.

Art. 42 — A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, a ocupação temporária, a requisição e o tombamento de bens de interesse urbanístico reger-se-ão pela legislação que lhes é própria.

Art. 43 — O direito de preferência para aquisição de imóvel localizado em Área de Interesse Especial, será exercido pelo Poder Público decretante que, para esse fim, deverá ser notificado pelo proprietário para manifestar a sua opção e efetuar o depósito em igualdade de condições com o pretendente à aquisição, no prazo de noventa dias. Transcorrido esse prazo, sem a manifestação e o depósito, entender-se-á desinteressado da aquisição.

§ 1º — Se o Poder Público discordar do preço constante da notificação, requererá o arbitramento judicial previsto nos artigos 606 e 607 do Código de Processo Civil, para o depósito subsequente.

§ 2º — Se a alienação se realizar sem a notificação prevista neste artigo, o Poder Público poderá iniciar a ação anulatória de transcrição, no prazo de seis meses de sua efetivação, depositando o preço constante da escritura.

Art. 44 — A urbanização compulsória incidirá exclusivamente sobre terrenos localizados em Áreas de Interesse Especial e constituirá no cumprimento, pelo particular, dos encargos impostos para beneficiamento da área, nas condições e prazos fixados pelo Poder Público.

§ 1º — O proprietário e o comprissário comprador, que não cumprirem os encargos urbanísticos, ficam sujeitos, solidariamente, a:

I — execução, em seus terrenos, das obras de urbanização, pelo Poder Público, diretamente ou por contratação com terceiros, com cobrança executiva de seu custo corrigido monetariamente;

II — taxação progressiva do imóvel até a conclusão das obras;

III — desapropriação para fins de urbanização, com direito de alienação a terceiros que

se proponham a executar as obras de beneficiamento.

§ 2º — A avaliação para a desapropriação prevista no parágrafo anterior considerará o valor do imóvel no estado em que se encontra na data fixada para início das obras, ou na em que foram paralisadas;

§ 3º — o prazo para o início de urbanização compulsória não poderá ser inferior a um ano e nem superior a cinco.

Art. 45 — Mediante lei, a União, o Estado e o Município poderão instituir reserva de terrenos, destinada a atender às seguintes finalidades:

I — execução de planos e programas de urbanização;

II — construção de habitações de interesse social;

III — indução do crescimento de núcleos populacionais ou urbanização em Áreas de Interesse Especial;

V — regulação de preços de terrenos no mercado imobiliário.

§ 1º — A reserva de terrenos será constituída mediante:

- I — desapropriação;
- II — aquisição, sob qualquer das formas civis;
- III — arrecadação de imóveis urbanos abandonados como bens vagos, na forma da lei civil;
- IV — transferência de patrimônio do setor público ou privado.

§ 2º — A aquisição, a administração e a alienação de reserva de terrenos poderá ser cometida a empresas urbanizadoras, com participação majoritária do Poder Público.

Art. 46 — As Áreas de Interesse Especial, previstas no artigo 10, serão definidas por decreto federal, estadual ou municipal, que delimitará o seu perímetro e indicará as formas de urbanização a que ficam sujeitas, especificando as limitações nas incidentes e o modo de identificação dos interessados.

Parágrafo Único — O Município somente poderá decretar Áreas de Interesse Especial as previstas nos artigos 12, 13, I, II, III e V, e 14 e 19.

Art. 47 — O Poder Público, na promoção do desenvolvimento urbano, utilizará instrumentos tributários e financeiros; especialmente:

- I — tributação sobre o imóvel e o lucro imobiliário;
- II — taxação diferenciada, progressiva ou regressiva;
- III — contribuição de melhoria;
- IV — incentivos fiscais e financeiros;
- V — financiamentos e subsídios;

VI — fundo financeiro para o desenvolvimento urbano.

Parágrafo Único — A utilização dos instrumentos previstos neste artigo reger-se-á pela legislação geral e especial das entidades estaduais competentes.

## CAPÍTULO V DO REGIME URBANÍSTICO

Art. 48 — A urbanização compete, concorrentemente, à União, ao Estado e ao Município, observadas as normas e diretrizes desta lei.

Parágrafo Único — O Estado e o Município poderão legislar supletiva e complementarmente, em matéria urbanística, para atendimento de suas peculiaridades regionais e locais.

Art. 49 — A execução de qualquer forma de urbanização (artigo 4º) depende de licença da Prefeitura Municipal competente, observadas as disposições desta lei e as normas federais, estaduais e municipais pertinentes.

Art. 50 — O proprietário tem o direito de construir em seu terreno, no máximo, área equivalente à do lote.

§ 1º — No solo urbano (artigo 8º) em que houver conveniência de maior adensamento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença especial da Prefeitura.

§ 2º — A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada, atendidas as disposições desta lei e as normas estaduais pertinentes.

§ 3º — A remuneração da licença especial, por unidade área excedente a ser construída, será proporcional ao valor da mesma unidade do respectivo terreno no mercado imobiliário.

§ 4º — A remuneração da licença especial, para construção de área excedente, até duas vezes a do lote, pertencerá integralmente ao Município, sendo o restante destinado ao "Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano", instituído e regulamentado por legislação própria de cada Estado.

§ 5º — A licença especial, uma vez quitada, é transferível, juntamente com o terreno, por escritura pública e inscrição no Registro Imobiliário competente.

Art. 51 — O Município não poderá expedir licença especial para construção de área excedente à do lote enquanto não tiver lei municipal regulando o uso e a ocupação do solo urbano, sob pena de nulidade, conforme o previsto no artigo 54.

Art. 52 — As obras de urbanização sujeitas a licença, deverão ser iniciadas dentro de um ano da sua expedição, sob pena de caducidade.

Art. 53 — Cessam os efeitos de qualquer licença de urbanização após três anos de sua expedição, sujeitando-se o reinício ou prosseguimento da obra à sua renovação, nos termos da legislação que estiver em vigor.

Parágrafo Único — A legislação municipal definirá os requisitos caracterizadores de inicio e conclusão de obra.

Art. 54 — São nulas de pleno direito as licenças expedidas em desconformidade com a legislação urbanística pertinente, sujeitando-se as obras e embargo, mediante processo administrativo regular.

Art. 55 — No controle da execução de obras de urbanização e na proteção do meio urbano, observadas as normas legais pertinentes, o Poder Público utilizará as seguintes medidas e sanções:

- I — fixação de normas para elaboração e execução de projetos;
- II — aprovação e fiscalização de projetos executivos;
- III — imposição de multa administrativa;

- IV — anulação, revogação ou cassação de alvará por ilegalidade, inconveniência ou incorreta execução;
- V — interdição de atividade prejudicial à segurança, à saúde ou ao bem-estar da população, ou lesiva ao meio ambiente;
- VI — embargo de obra clandestina ou ilegal;
- VII — demolição de obra clandestina, ilegal ou perigosa.

## CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 56 — Os denominados "terrenos de marinha", compreendidos nos perímetros urbanos e de expansão urbana ficam sujeitos à jurisdição municipal para fins de urbanização e tributação.

§ 1º — A legitimação da ocupação desses terrenos por particulares será feita pela Prefeitura mediante prévio assentimento da União.

§ 2º — As praias, margens de rios, lagos e lagoadouros paisagísticos serão, para todos os efeitos, considerados áreas públicas, de livre acesso a toda a população.

Art. 57 — Os Estados e Municípios, dentro de trezentos e sessenta dias, deverão adaptar suas legislações às normas e diretrizes desta lei, sob pena de invalidade das disposições conflitantes.

Parágrafo Único — A elaboração dos planos estaduais contará com o apoio financeiro da União durante 2 (dois) anos após a promulgação da presente lei.

Art. 58 — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

# Anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano

A Integra, o anteprojeto de Lei do Desenvolvimento Urbano é o seguinte:

Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

## CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 1º São objetivos do Desenvolvimento Urbano:

I — A adequada distribuição espacial da população e das atividades urbanas, com vistas à estruturação dos sistemas nacionais, regionais e sub-regionais de cidades; II — A integração urbano-rural e a complementariedade e interconexão dos sistemas de cidades, nos seus aspectos interurbanos e intra-urbanos; III — A melhoria da qualidade de vida nas cidades, em especial pela disponibilidade de infraestrutura e dos serviços e equipamentos sociais urbanos.

Art. 2º — O poder público promoverá o desenvolvimento urbano mediante ação integrada da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, observadas as seguintes diretrizes:

I — Redução dos desequilíbrios regionais do desenvolvimento pela ordenação do processo de criação e expansão dos núcleos urbanos, especialmente medianos; a) a prevenção e correção das distorções e disfunções do crescimento urbano; b) a contenção da excessiva concentração urbana; c) a indução, ordenação e reorientação das migrações internas; II — Expansão ordenada e socialmente deseável das zonas urbanas; III — Condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante: a) igualdade de oportunidade de acesso à propriedade urbana, garantido-se o direito à moradia a todas as camadas da população; b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; c) repressão ao abuso do poder econômico do mercado imobiliário urbano, inclusive com vistas a evitar a valorização indevida dos terrenos; d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e) subordinação do direito de construir aos interesses urbanísticos; f) fortalecimento do direito de posse às populações de baixa renda. IV — Controle do uso do solo urbano de modo a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis, ou indesejáveis; c) o parcelamento do solo urbano e edificação vertical excessiva com relação à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos sociais urbanos; d) a ociosidade do solo urbano edificável, inclusive com vistas a evitar a indesejável valorização dos terrenos; e) a deterioração das áreas urbanizadas; V — Adequação dos investimentos públicos, notadamente no sistema viário, nos transportes, em habitação e em saneamento, aos objetivos do desenvolvimento urbano; VI — Recuperação, pelo poder público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos; VII — Proteção, preservação e recuperação do

meio ambiente e do patrimônio cultural e paisagístico e controle da poluição; VIII —

Estímulo à participação individual e co-munitária no processo do desenvolvimento urbano; IX — Estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização.

Art. 3º — A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como suas estratégias e programas, integrarão os planos nacionais de desenvolvimento, respeitadas as competências dos Estados, Distrito Federal e Territórios, das regiões metropolitanas e dos municípios e consideradas as peculiaridades regionais.

Parágrafo Único — Na formulação nacional do desenvolvimento urbano, deverão ser consideradas as seguintes categorias: A) As regiões metropolitanas, estabelecidas mediante lei complementar; B) As aglomerações urbanas, constituidas por dois ou mais municípios, com contiguidade, atual ou potencial, de suas zonas urbanas ou com infra-estrutura e serviços e equipamentos sociais urbanos comuns; C) As cidades de porte médio; D) Outros núcleos urbanos de interesse especial do desenvolvimento urbano e regional.

## CAPÍTULO II DA URBANIZAÇÃO

Art. 4º — Para os fins desta lei, considera-se urbanização toda atividade de: I — Expansão das zonas urbanas; II — Parcelamento ou remembramento de imóveis urbanos; III — Execução da infra-estrutura e serviços e equipamentos sociais urbanos; IV — Construção destinada a atividades urbanas, especialmente a habitação, ao trabalho e à recreação e lazer; V — Renovação urbana.

Parágrafo Único — A urbanização depende de ato ou de prévia autorização do poder público.

Art. 5º — O território dos municípios será dividido unicamente em zonas urbanas e rurais e os seus núcleos urbanos serão classificados em cidades, vilas e povoados. Parágrafo 1º — Lei municipal delimitará as zonas urbanas, que poderão conter áreas de expansão urbana. Parágrafo 2º — Os municípios que constituem regiões metropolitanas delimitarão suas zonas urbanas em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano e mediante prévia anuência do Conselho Deliberativo de que tratam as leis complementares nº 14, de 8 de junho de 1973, e nº 27, de 3 de novembro de 1975.

Art. 6º — As zonas urbanas dos municípios serão delimitadas de modo a abranger: I — Áreas de edificação contínua; II — Áreas que contenham, pelo menos, quatro dos seguintes serviços e equipamentos sociais urbanos: A) abastecimento regular de água potável; B) esgotos sanitários ou pluviais; C) iluminação pública e distribuição domiciliar de energia elétrica; D) escola primária em funcionamento; E) Unidade de saúde pública em funcionamento; F) Transporte coletivo, autorizado pelo município. Parágrafo 1º — Área de expansão urbana é a parcela da zona urbana destinada ao crescimento das cidades, vilas e povoados. Parágrafo 2º — A área total das zonas urbanas não poderá

ultrapassar a área suficiente para a localização da população urbana e suas atividades, previstas para o período não superior a dez anos (e calculada considerando a densidade média da área de urbanização contínua).

Art. 7º — Solo urbano é o contido nas zonas urbanas e imóvel urbano o que nelas se localiza.

Art. 8º — O poder público poderá estabelecer como de interesse especial, para fins de desenvolvimento urbano: I — Áreas de urbanização preferencial; II — Áreas de urbanização limitada; III — Áreas de regularização fundiária e de urbanização específica; IV — Áreas de renovação urbana; V — Áreas de planejamento obrigatório.

Art. 9º — Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a: I — Ordenação e direcionamento da urbanização; II — Implantação prioritária da infra-estrutura e dos serviços e equipamentos sociais urbanos; III — Indução da ocupação de terrenos edificáveis; IV — Adensamento de áreas edificadas; V — Promocão da urbanização necessária a programas ou projetos especiais de desenvolvimento.

Art. 10º — Áreas de urbanização limitada são as em que a urbanização deva ser desestimulada ou restringida em decorrência da natureza de sua ocupação, de características do solo, clima, vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas ou em vista de necessidades de preservação cultural e paisagística e proteção ambiental.

Art. 11º — Áreas de regularização fundiária e urbanização específica são as habitadas por populações de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização, bem como da implantação prioritária dos equipamentos e serviços.

Art. 12º — Áreas de renovação urbana são as destinadas a recuperação, reutilização e revitalização, com base em programas ou projetos de urbanização.

Art. 13º — Áreas de planejamento obrigatório são as assim estabelecidas pelo poder público, no interesse do desenvolvimento urbano, especificados no ato de seu estabelecimento e prazo para sua execução.

Art. 14º — Sem prejuízo do disposto no artigo 5º e 8º, o poder público estabelecerá zoneamento de urbanização especificando o tipo e a intensidade das atividades urbanas em cada zona, em especial as relativas à habitação, à indústria, ao comércio, à recreação e lazer, à preservação do patrimônio cultural e paisagístico e à proteção do meio ambiente, particularmente das águas públicas.

## CAPÍTULO III DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 15º — A promoção do desenvolvimento urbano compete precípua mente ao poder público, observando o disposto nessa lei.

Art. 16º — Na promoção do desenvolvimento urbano

CONTINUA →

mento urbano compete à União: I — Definir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e estabelecer as estratégias, programas e projetos visando a sua execução; II — Estabelecer normas gerais e diretrizes relativas a: A) Transformação de solo rural em urbano; B) Uso, ocupação e parcelamento e remembramento do solo urbano; C) Uso do espaço aéreo e do subsolo para fins de desenvolvimento urbano; D) Recursos Hídricos; E) Transportes; F) Saneamento; G) Habitação; H) Localização das atividades produtivas, em especial as indústrias; I) Proteção do meio ambiente; J) Patrimônio Cultural e Paisagístico. III — Regularmentar a implantação (Estabelecer) das regiões metropolitanas; IV — Estabelecer critérios para definição (regularmentar o estabelecimento) de aglomerações urbanas (e de cidades de porte médio); V — Prover sobre matéria de desenvolvimento urbano de interesse interestadual; VI — Estabelecer e regularmentar as aglomerações urbanas localizadas em território de mais de um Estado (ou Território Federal ou que se-

jam de especial interesse para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; (muito vago e Parágrafo Único) — VII — Delimitar a região geoeconómica de Brasília e dispor sobre as condições da sua urbanização; VIII — Estabelecer, nos termos do artigo 8º, as áreas de interesse especial (limitar os itens II, III e V) que sejam de relevância para a execução da política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Art. 17º — Observado o disposto nesta lei, compete aos Estados e ao Distrito Federal, (no âmbito dos respectivos territórios) supletiva e complementarmente à União: I — Definir e implementar as Políticas de Desenvolvimento Urbano Estadual e Microrregional (e estabelecer as estratégias, programas e projetos visando a sua execução); II — Estabelecer normas gerais e diretrizes relativas aos assuntos a que se referem as alíneas "A" a "J" do item II do artigo anterior; III — Regularmentar a implantação das regiões metropolitanas, elaborar, aprovar e implementar os respectivos planos de desenvolvimento; IV — Estabelecer e regularmentar aglomerações urbanas; V — Estabelecer, nos termos do artigo 8º, as áreas de interesse especial (limitar aos itens II, III, V) que sejam de relevância para a execução de suas políticas de desenvolvimento urbano; VI — Aprovar a localização de novos núcleos urbanos. Parágrafo Único — O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos territórios federais.

Art. 18º — Compete aos Municípios, (no âmbito dos respectivos territórios): (ver alternativas para todo artigo) I — Definir as Políticas de Desenvolvimento Urbano e estabelecer as estratégias, programas e projetos visando a sua execução; II — Exercer, supletiva e complementarmente (à União ou Estados e Territórios), todos os poderes cometidos por esta lei ao poder público, (bem como as demais competências constitucionais e legais relativas ao desenvolvimento urbano).

Art. 19º — (Incluído no 22) — Os planos de desenvolvimento metropolitano, para efeito de compatibilização dos instrumentos, incentivos, repasses e financiamento da administração pública, direta e indireta, deverão obedecer às diretrizes e normas de ação metropolitana bem como aos elementos e procedimentos mínimos a serem balizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. (Parágrafo Único — substituído por inclusão de "aprovar" no item III do artigo 17).

Art. 20º — Inclui-se entre os serviços reputados de interesse metropolitano,

mencionado no artigo 5º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, a habitação.

Art. 21º — Os Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano deverão atender às diretrizes federais e estaduais, em especial as metropolitanas quando parte de uma região metropolitana. (Alternativa — colocar no artigo 16 — Compete à União "prover sobre os procedimentos de elaboração, aprovação e conteúdo mínimo dos planos de desenvolvimento municipal e metropolitano). Parágrafo 1º — Os Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano e suas alterações deverão ser de iniciativa do Poder Executivo que os encaminhará ao Poder Legislativo para exame e aprovação. Parágrafo 2º — (Alternativa - Eliminado) — os Municípios que constituem regiões metropolitanas, antes de enviar os seus planos de desenvolvimento municipais previamente à sua aprovação serão submetidos ao Conselho Deliberativo para fins de compatibilização com o plano metropolitano.

Art. 22º — Todos os órgãos e entidades federais, estaduais e Municipais com atuação nas regiões metropolitanas deverão compatibilizar sua situação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano. (Ver Art. 19º)

Art. 23º — Os órgãos e entidades federais e estaduais com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento urbano deverão atender às diretrizes e prioridades nelas estabelecidas na localização e execução de seus projetos e atividades.

Art. 24º — Os Municípios e os Estados poderão associar-se para criar empresas públicas ou de economia mista destinadas à realização de obras ou à prestação de serviços de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 25º — Os proprietários ou promissários compradores de imóveis poderão, com ou sem participação do poder público, associar-se sob qualquer das formas legais, para a execução de projetos de urbanização.

Art. 26º — O poder público incentivará a formação de associações comunitárias, sem fins lucrativos, visando ao desenvolvimento urbano. Parágrafo Único — O poder público poderá prestar apoio técnico e financeiro aquelas associações reconhecidas como de utilidade pública.

Art. 27º — Na elaboração dos planos, das normas, diretrizes e programas de desenvolvimento urbano, o poder público contará com a participação das comunidades, possibilitando-lhes o acompanhamento de sua execução (cairá, se aceita, a alternativa do Artigo 21).

Art. 28º — O Ministério Públíco é parte legítima para promover ação visando à aplicação e execução desta lei, quanto ao cumprimento dos objetivos e diretrizes do Desenvolvimento Urbano. Parágrafo 1º — Quando a ação pública de que trata este artigo tiver por objeto a impugnação de um ato, será decretada a suspensão imediata deste. Parágrafo 2º — Qualquer Cidadão poderá representar ao Ministério Públíco para promover a ação referida neste artigo.

#### CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 29ºA — Para os fins desta lei, o poder público utilizará, como instrumento de atuação: o planejamento urbano, o condicionamento da propriedade à sua função social, a política fiscal e os incentivos financeiros.

Art. 29ºB — Durante a elaboração de planos de desenvolvimento urbano, me-

tropolitano ou municipais, o poder público poderá suspender, mediante lei, a autorização para urbanização de parcelas do solo urbano, por prazo não superior a doze meses.

Art. 29ºC — poder público, no condicionamento da propriedade urbana à sua função social, poderá utilizar-se dos instrumentos seguintes: I — Desapropriação; II — Servidão administrativa; III — Limitação administrativa; IV — Ocupação temporária; V — Requisição; VI — Tombamento; VII — Direito de perempção; VIII — Edificação ou utilização compulsória; IX — Direito de superfície; X — Direito real de concessão de uso; XI — Legitimação de posse; XII — Usucapção especial. Parágrafo Único — A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, a ocupação temporária, a requisição, o tombamento de bens de interesse urbanístico e o direito real de concessão de uso, reger-se-ão pela legislação própria, regendo-se os demais instrumentos referidos neste artigo pelas disposições constantes desta lei.

Art. 29ºD — O poder público, na promoção do desenvolvimento urbano, disporá de instrumentos fiscais e financeiros, especialmente: I — Tributação sobre o imóvel urbano, progressiva e regressiva e sobre o lucro imobiliário; II — Taxação diferenciada, progressiva e regressiva; III — Contribuição de melhoria; IV — Incentivos fiscais e financeiros; V — Financiamento e subsídios; VI — Fundos e recursos públicos destinados ao apoio do desenvolvimento urbano.

Parágrafo Único — A utilização dos instrumentos previstos neste artigo reger-se-á por legislação própria.

#### CAPÍTULO V DO DIREITO DE CONSTRUIR

Art. 30º — O proprietário poderá construir em seu terreno de acordo (o direito de construir será exercido em conformidade) com as normas legais e administrativas pertinentes.

Art. 30º — A construção, a reforma e a demolição ficam condicionadas à licença do Município, bem como dos órgãos estaduais e federais competentes, quando for o caso. Parágrafo 1º — Os prazos para início e término das obras serão fixados pelo município. Parágrafo 2º — São nulas de pleno direito as licenças expedidas em desconformidade com esta lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 31º — Na licença para construir, no solo urbano, deverá ser considerada a existência ou programação de equipamentos e serviços públicos compatíveis, podendo o poder público municipal negá-lo, caso sua capacidade financeira seja insuficiente para prover aquelas despesas. Parágrafo Único — A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se dispuser a executar e operar os equipamentos referidos neste artigo.

Art. 32º — A construção, realizada no limite máximo dos índices urbanísticos de ocupação do solo, impede o desmembramento do terreno, devendo tal restrição constar do Registro de Imóveis (tornar mais geral).

Art. 33º — Lei municipal poderá determinar compensação pecuniária por parte do proprietário do terreno, quando estiver valorizada em virtude da alteração dos índices urbanísticos relativos ao uso e ocupação (aproveitamento) do solo, expressos em planos de uso do solo e respectiva legislação (data da cobrança). Parágrafo Único — Compensação de igual natureza poderá ser exigida pelo Município, do proprietário, pela alteração de uso rural para urbano.

CONTINUA →

**Art. 34º** — Lei municipal, baseada em plano de uso do solo e respectiva legislação, poderá determinar a edificação ou a utilização compulsória de terreno urbano vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução. **Parágrafo 1º** — O prazo para início da edificação ou utilização referida no caput deste artigo não poderá ser inferior a um ano, a contar da notificação do proprietário. **Parágrafo 2º** — O proprietário será notificado pela Prefeitura

para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

**Art. 35º** — O não cumprimento da obrigação de edificar ou utilizar, por parte do proprietário, facultará ao Poder Público a desapropriação do imóvel, com direito de alienação a terceiro que se comprometa a realizar a edificação. **Parágrafo 1º** — A notificação produzirá os mesmos efeitos da declaração de utilidade pública, para os fins de desapropriação. **Parágrafo 2º** — A avaliação do imóvel para a desapropriação prevista neste artigo considerará seu valor no estado em que se encontra à data da notificação. **Parágrafo 3º** — A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para a edificação ou utilização. (Transferência — inconstitucionalidade)

#### CAPÍTULO VI DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

**Art. 36º** — O proprietário poderá outorgar a outrem o direito de propriedade sobre a superfície de seu terreno, (para fins de edificação, ou outra utilização), por instrumento público ou particular, ou por termo administrativo, devidamente registrado no Registro de Imóveis.

**Art. 37º** — A outorga do direito de superfície será gratuita ou onerosa; se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento, ficando, vedada a cobrança de qualquer quantia (?) pela transferência da superfície.

**Art. 38º** — O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

**Art. 39º** — A superfície transfere-se por ato intervivos ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais, registrando-se a transferência.

**Art. 40º** — Antes do advento do termo, resolvendo-se a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual lhe foi concedida.

**Art. 41º** — Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o terreno e benfeitorias nele realizadas, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

**Art. 42º** — O direito de superfície, constituído por pessoa jurídica de Direito Público interno, rege-se por esta lei, no que não for diversamente disciplinada em lei especial.

#### CAPÍTULO VII DO DIREITO DE PEREMPOÇÃO

**Art. 43º** — O direito de perempção confere ao poder público preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de transação entre particulares. **Parágrafo 1º** — O poder público definirá previamente, por lei, as áreas em que incidirá o direito de perempção e que poderão vigorar por prazo determinado ou indeterminado. **Parágrafo 2º** — As transações referidas neste artigo abrangem as alienações gratuitas e onerosas, bem como as adjudicações.

**Art. 44º** — O direito de perempção será exercido para atender às seguintes finali-

dades: I — Realização de projetos habitacionais; II — Criação de áreas públicas de lazer; III — Realização de obras de infraestrutura e demais equipamentos urbanos; IV — Constituição de reserva fundiária ( estoque de terras); V — Ordenamento de expansão urbana; VI — Consultação de áreas de preservação ecológica ou paisagística; VII — Outras finalidades de interesse social.

**Art. 45º** — O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, mencionando o preço desejado para que o poder público manifeste sua opção de compra, no prazo de 90 (noventa) dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o Poder Público desinteressado da aquisição, podendo o proprietário realizar a alienação conforme o preço previsto. **Parágrafo 1º** — Caso o Poder Público discorde do preço constante da notificação, e nem em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial previsto na lei civil. **Parágrafo 2º** — Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço, poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o Poder Público pelo pagamento das custas. **Parágrafo 3º** — Se a desistência for do Poder Público, o proprietário poderá realizar a alienação de acordo com o preço previsto inicialmente.

**Art. 46º** — No arbitramento do preço, o juiz deverá considerar o uso efetivo e estado do imóvel à data da definição da área de incidência do direito de perempção, não se considerando a valorização decorrente de investimentos públicos na área ou da alteração da legislação urbanística.

**Art. 47º** — A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

#### CAPÍTULO VIII DA REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO DOS TERRENOS URBANOS

Este capítulo está sendo objeto de estudo por um grupo de trabalho constituído pelo Ministério do Interior que proporá medidas necessárias de aperfeiçoamento, simplificação e agilização dos instrumentos e procedimentos para efetivar a regularização fundiária, com as seguintes diretrizes:

Buscar soluções com o objetivo de assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas, sempre buscando não remover as pessoas.

Quanto às áreas públicas, já foi mensagem ao Congresso Nacional dispondo sobre a entrega ao BNH de terrenos públicos da União e das autarquias federais para execução de programas habitacionais e regularização fundiária.

Quanto às áreas particulares ocupadas por favelas, a regularização fundiária poderá dispor de diversos mecanismos já existentes, como o usufruível, a desapropriação por interesse social, a negociação e as situações de perda de propriedade por abandono admitidos em lei.

#### CAPÍTULO IX DO SISTEMA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

**Art. 51º** — Os órgãos e entidades da administração, direta e indireta, responsáveis pelas ações relativas ao desenvolvimento urbano, constituirão o Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano — Sidurb.

**Art. 52º** — Integram o Sidurb: I — O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — criado pelo Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979, como órgão

de decisão superior; II — A Secretaria-Geral do Ministério do Interior, através da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano — SEDURB — como órgão central; III — As secretarias-gerais dos demais Ministérios, como órgãos setoriais; IV — As unidades que, em cada entidade da administração federal direta e indireta, desempenhem as funções de planejamento, vinculadas ao desenvolvimento urbano, como órgãos seccionais.

**Art. 53º** — As Superintendências Regionais de Desenvolvimento deverão atuar conforme as diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano, objetivando contribuir para a compatibilização entre os programas federais e os estaduais.

**Art. 54º** — O órgão central do SIDURB articular-se-á com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, no sentido de promover a integração das ações voltadas para o cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

**Art. 55º** — O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU funcionará com apoio de uma secretaria-executiva, a ser exercida pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano — Sidurb. **Parágrafo Único** — De acordo com a legislação em vigor, o Poder Executivo autorizado a criar uma fundação de apoio técnico e científico às atividades do CNDU.

**Art. 56** — Incluir-se-á entre as atribuições do CNDU: I — Propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; II — Propor os programas anuais e plurianuais de investimentos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano; III — Aprovar a programação de recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, a serem dispendidos pela União, através de órgãos setoriais do Sidurb (bem como os transferidos aos Estados, Distrito Federal, Territórios, regiões metropolitanas e municípios, especificamente os relativos à habitação, saneamento básico, transporte e sistema viário, administração metropolitana e municipal); IV — Propor os instrumentos fiscais, financeiros e creditícios; V — Aprovar a programação de estudos e pesquisas relacionados com o desenvolvimento urbano, bem como o estabelecimento de convênios e acordos de cooperação técnica com entidades especializadas na matéria; VI — Aprovar os critérios para a definição das categorias espaciais; VII — Propor a "legislação complementar" necessária à elaboração e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; VIII — Expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.

#### ALTERNATIVA DO ARTIGO 18

**Art. 18** — Os Municípios, observado o disposto nesta lei, competem: I — Definir as políticas, estratégias e programas de desenvolvimento urbano; II — Estabelecer normas e diretrizes, obedecida a legislação federal e estadual, sobre: A) uso, ocupação e parcelamento do solo; B) transporte e sistema viário urbano; C) habitação; D) saneamento básico; E) patrimônio cultural e paisagístico; F) proteção do meio ambiente; G) Localização e zoneamento industrial; III — Elaborar, aprovar e executar os planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; IV — Definir e estabelecer áreas de interesse especial, fixando as limitações nelas incidentes; V — Compatibilizar o planejamento do seu desenvolvimento com os dos Estados e Territórios ou com a da respectiva região metropolitana ou aglomeração urbana.

# 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, compo-

to 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 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 imobi-

liária. 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

CONTINUA →

te, 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 urbano: 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 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 infra-estrutura 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 infra-estrutura 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, infra-estrutura e serviços urbanos acompanharam 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 infra-estrutura, 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 espingões cada vez mais altos.

O ônus dessa infra-estrutura 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.

Essa ampliação da infra-estrutura 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 consequências lamentáveis para a cidade. A soma de capital nacional altíssimo investido na especulação imobiliária tem outra consequência 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 sobrem 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 investimentos 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 elas 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 infra-estrutura 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 digna, 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 exigiria elevadíssimos custos pecuniários e sociais.

CONTINUA →

### 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.

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 consequência já se vem traduzindo num processo obscuro de proletarização da pequena classe média.

O espaço urbano, especialmente nos grandes centros urbanos, é dividido e apropriado desigualmente. O total do solo urbano ocupado pelas favelas, por exemplo, do Rio de Janeiro, não chega a 10% do solo incluído no perímetro urbano, e nesses 10% vivem 35% da população rural.

Em 1950, os moradores em favelas no Rio de Janeiro representavam 7% da população total da cidade. De 1950 até 1980, a população da cidade cresceu duas vezes, enquanto a população favelada cresceu quase 10 vezes no mesmo período. Em 1950, de cada 14 habitantes do Rio, um era favelado; hoje, há um favelado em

cada três habitantes, num total de 1 milhão 800 mil a 2 milhões.

A política de remoção de favelas não atingiu os objetivos propostos. A população não se adaptou às soluções oferecidas. Houve perda de renda familiar, novos encargos como transporte, moradia. Em consequência, muitas das famílias removidas para os conjuntos "passaram as chaves" de suas casas, retornando à favela ou adquirindo lotes na periferia da cidade.

Outras cidades do Brasil mostram a mesma tendência de aumento constante da proporção de população que sobrevive em submoradias.

É importante não esquecer toda a criatividade, esforço, luta e sofrimento que existe por detrás dos dados estatísticos apresentados.

As populações de baixa renda construiram verdadeiras cidades, algumas ultrapassando os 100 mil habitantes, dentro da metrópole.

Não foram poucas as dificuldades que essas populações encontraram e venceram; construíram seus barracos em fígremes encostas, em mangues e sobre palafitas, praticamente sem contar com nenhuma infra-estrutura, carregando sobre os ombros ou na cabeça todo o material de construção. Tal esforço exigiu, sem dúvida, muita criatividade na solução dos difíceis problemas encontrados.

A luta pela construção da "moria" própria, feita muitas vezes no trabalho dos "mutirões", somada à luta cotidiana pela sobrevivência, são fatores que contribuem para a união das populações de baixa renda.

Se as populações pobres, por conta própria e com tão poucos recursos, conseguem realizar tanto, de que não serão capazes se puderem contar com a colaboração e ajuda que reivindicam?

A população diretamente interessada é o fator mais importante para a solução do problema. Ela é sujeito do seu destino e não deve ser frustrada pelo não atendimento de suas justas expectativas, entre as quais a garantia do solo que ocupa.

### Consequências sociais

Na cidade, a injustiça e a iniquidade social revelam-se numa visualização dramática, pela própria contiguidade, no mesmo espaço urbano, dos grandes contrastes sociais.

A qualidade de vida do meio urbano se vem deteriorando em ritmo alarmante. O ambiente material vem sendo sacrificado pela escalada predatória da especulação imobiliária e pela invasão das populações carentes rechaçadas para as encostas e para as periferias. Elementos para uma reflexão ético-teológica

Os critérios.

### Uma visão cristã da cidade

A visão cristã da cidade tem sua primeira fonte de inspiração na Bíblia. Para o cristão, a cidade é criação de Deus, mas, também, a criação dos homens. As descobertas e invenções do homem urbano que a densidade populacional da cidade produz, não são de si menos evangélicas do que os relacionamentos normais na área rural.

A interdependência inconsciente e forçada, muito frequente na cidade, deverá ser transformada numa interdependência consciente entre irmãos.

Parafraseando o que João Paulo II disse a respeito do trabalho, na encíclica *Laborem Exercens* (nº 6), podemos afirmar que a cidade deve ser para o homem e não para a cidade. Quando o cristão afirma que a cidade deve ser para o homem, quer significar que ela deve ser um espaço de convivência solidária para todos os que nela moram, convivência resultante da convergência dos esforços de todos para tornar a cidade mais humana.

### O direito de propriedade

Deus deu aos homens o uso dos bens da natureza para sua realização humana. Todos os homens, portanto, têm o direito de acesso ao uso desses bens. A condição normal para a garantia desse acesso é o exercício de um trabalho produtivo e transformador desses bens, seja para o próprio indivíduo seja para o sustento de sua família.

A propriedade desses bens, principalmente o primeiro deles, que é a terra, tem sua justificação na medida em que é necessária para a realização dos valores humanos, de ordem material, cultural, moral e espiritual, especialmente para a garantia da liberdade.

O ensinamento da Igreja sobre o direito de propriedade é bem definido por Santo Tomás de Aquino, que o enuncia em dois princípios. Primeiro: Deus destinou os bens a todos os homens. Segundo: é necessária a partilha tanto para a boa gestão dos bens como para a paz, pois a falta de partilha é fonte de conflitos. (Cf. *Summa Theologiae*, II-II Q. 66, A. 2.6., Q. 134, A. 1. AD. 3). Nesta perspectiva, vê-se que o primordial no direito de propriedade é garantir a distribuição dos bens e, portanto, da terra, para todos e não a sua concentração nas mãos de alguns.

Em anos recentes, esse ensinamento foi reiterado por Paulo VI que, na *Populorum Progressio*, afirma: "A terra foi dada a todos e não apenas aos ricos. Quer dizer que a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. Ninguém tem direito

CONTINUA ➔

de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário. Numa palavra, o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem-comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e dos grandes teólogos". (PP. N. 23).

João Paulo II, em sua encíclica *Laborem Exercens*, afirma enfaticamente, referindo-se ao direito de propriedade: "A tradição cristã nunca defendeu tal direito como algo absoluto e intocável; pelo contrário, sempre o entendeu no contexto mais vasto do direito comum de todos utilizarem os bens da criação inteira: o direito à propriedade privada está subordinado ao direito ao uso comum, subordinado a destinação universal dos bens. (L.E.N. 14, P.51, Ed. Paulinas).

É, portanto, totalmente alheio à ética cristã um sistema que de tal modo privilegia a minoria mais rica na partilha dos bens produzidos pelo trabalho de todos. Que deixa à maioria a pobreza, quando não a miséria. Todos os habitantes da cidade pelo seu trabalho devem contribuir para a prosperidade da mesma, portanto, têm direito aos bens e serviços proporcionados.

### Direito de Moradia

A cidade é o centro organizado onde se tornam possíveis as mais variadas atividades e se distribuem as mais diferentes oportunidades para a realização das pessoas. Todas essas oportunidades supõem um lar com a sua adequada moradia.

O direito ao uso do solo urbano no sentido de garantir a moradia adequada é, portanto, uma das primeiras condições para a realização de uma vida autenticamente humana. Portanto, no caso de muitas ocupações lentas e, até nas "invasões", o título legítimo de propriedade, derivado e secundário, deve ser julgado diante do direito fundamental e primário de morar, decorrente das necessidades vitais das pessoas humanas.

O direito à moradia, incluído entre os direitos universais e invioláveis (Declaração dos Direitos Humanos, 25), necessários para levar uma vida verdadeiramente humana (GS. nº 26), é requisito indispensável à sobrevivência da família.

O acesso à moradia, por sua vez, está vinculado ao direito e ao dever do trabalho. Ensina João Paulo II, resumindo ensinamentos da Igreja através dos séculos, que "o trabalho constitui o fundamento sobre o qual se edifica a vida familiar que é um direito fundamental e uma vocação do homem". "O trabalho, de alguma maneira, é a condição que torna possível a fundação de uma família, uma vez que a família exige os meios de subsistência que o homem obtém normalmente mediante trabalho" (L.E. nº 10).

O Papa na exortação apostólica *Familiaris Consortio* (de 22 de novembro de 1981), no número 46, diz: "A Igreja defende aberta e firmemente os direitos da família contra as intoleráveis usurpações da sociedade e do Estado", e, entre outros direitos, cita "o direito de ter uma habitação digna a conduzir convenientemente a vida familiar".

Ao direito de moradia pode-se aplicar o princípio geral enunciado pelo Concílio Vaticano II: "Deus destinou a terra, com tudo que nela contém, para o uso de todos os homens e povos, de tal modo que os bens criados devem bastar a todos, com eqüidade, sob as regras de Justiça inseparável da caridade; além disso, compete a todos o direito de ter uma parte de bens suficientes para si e suas famílias..." Aquele, porém, que se encontra em necessidade extremamente tem o direito de procurar o necessário para si, junto às riquezas dos outros" (G.S. N.69).

Tendo presente a lição de João Paulo II, segundo a qual sobre toda propriedade participar pesa um hipoteca social, concluímos que o direito natural à moradia tem primazia sobre a lei positiva que preside a apropriação do solo. Apenas um título jurídico sobre uma propriedade não pode ser um valor absoluto, acima das necessidades humanas de pessoas que não têm onde instalar seu lar.

### Os obstáculos

A realização dos objetivos apontados por essa reflexão doutrinal encontra na realidade brasileira obstáculos específicos; uma referência a alguns desses obstáculos ajudará a definir com maior clareza as linhas de ação pastoral da Igreja no Brasil.

### Obstáculos da natureza sócio-cultural

Estruturas iníquas têm distribuído injustamente as riquezas, criando, de um lado, os que tudo têm e, de outro, os que são marginalizados. Ideologias e sistemas, divorciados da justiça e fraternidade são responsáveis em rotular tais homens divididos entre bons ou maus, segundo seus interesses. A Igreja não quer julgar indiscriminadamente as pessoas, mas condenar as estruturas que as dividem, apelando, também, constantemente, aos homens para que se convertam.

Verifica-se, a seguir, que há na consciência de muitos a idéia não explícita de que o pobre não tem possibilidade de adquirir sua terra e seu chão. Esta idéia desmotiva o povo simples, vítima de um longo processo de marginalização cultural, a se informar sobre os direitos que lhes são garantidos muitas vezes por lei, levando-o a acomodar-se a uma situação iníqua, não lutando por seus direitos.

A disparidade das condições econômicas determina a disparidade de condições de posse e uso do solo urbano. É muito difícil para as populações carentes tornar realidade o seu direito à moradia, uma vez que vivem na permanente insegurança das remoções, dos desmoronamentos e inundações, do medo do desemprego, na angústia pelos aumentos de preços e de aluguéis.

No entanto, a cidade vive graças aos serviços prestados por essas populações, as quais, para podermos sobreviver, assumem as tarefas mais rudes, aos preços estipulados pelos que se beneficiam de seus serviços. São elas que preparam a comida consumida nos lares e restaurantes, nas lanchonetes; são elas que lavam as roupas e fazem a limpeza urbana; são elas que garantem a circulação dos transportes de cargas e de passageiros; são elas que fornecem a força do trabalho para todas as obras de construção; são elas que movem as máquinas da indústria.

A situação injusta de falta de moradia adequada para grande parte da população é consequência da estrutura econômica do país, que leva muitos a trabalharem por salários insuficientes e mantém os privilégios da minoria. E, muitas vezes, as poucas melhorias concedidas aos pobres são feitas como benemerências e não como atendimento a seus direitos.

### Obstáculos de natureza sócio-política

Aqui tocamos no ponto mais sensível da questão. Uma larga experiência social e pastoral nos leva à convicção de que os obstáculos a uma solução humana dos problemas relacionados com o uso e posse do solo urbano provêm radicalmente do nível político, ou seja, de uma opção política contrária aos legítimos interesses do povo.

Não se trata, em última análise, de uma questão de carência de recursos. Ao menos podemos atestar que esta é a consciência do povo. Ele sabe de casos de corrupção, de malabarato de dinheiros públicos e da aplicação de recursos vultosos em projetos cuja utilidade para melhorar suas condições de vida lhe parece remota em relação às suas necessidades prementes. Os recursos existem ou são obtidos: a questão é de saber segundo que modelos e que políticas serão aplicados, visando beneficiar a que camadas da população. Tanto vale dizer que está em jogo fundamentalmente uma questão de decisão política. O fato se evidencia mais ainda nos períodos eleitorais. São períodos que coincidem com a aceleração de obras assistenciais e emergenciais nas favelas, mocambos e alagados. Obras obviamente úteis, mas que não resolvem o problema.

A experiência demonstra que ne-

CONTINUA →

nhum mal se prolonga indefinidamente, quando afeta indistintamente a todos, mesmo se sua erradicação for difícil. Se um mal social subsiste por longas dezenas de anos é porque existem os que estão nele interessados, ou pelo menos os que não têm interesse em removê-lo, porque a eles não diz respeito. Isto remete ao problema do próprio modelo ou sistema que gera ou apóia essas situações injustas.

Garantir o direito de moradia decente a todos é um dos fatores que contribuem para libertá-los de dependências político-partidárias que faturam votos nos períodos eleitorais. Passados estes, as populações carentes são relegadas ao mesmo abandono que será despertado pela retórica demagógica nos períodos subsequentes.

### Obstáculos de natureza sócio-jurídica

Uma reforma urbana que leve a cidade à condição de um espaço de sobrevivência solidária esbarra com diversos obstáculos jurídicos que oferecem maior ou menor resistência, decorrentes das diversas formas de destinação do solo urbano.

De fato, nossa legislação que regula a posse e uso do solo urbano revela uma profunda inadequação à realidade atual, inadequação baseada numa superada concepção do direito de propriedade, concepção privatista de um direito absoluto sem nenhuma responsabilidade social. É a concepção de nosso Código Civil, promulgado em 1916, quando todo o Brasil não chegava a ter 5 milhões de população urbana, mas concepção que predomina ainda nas decisões de nossa Magistratura, mesmo quando a própria Constituição de 1969 confirmou o princípio de função social da propriedade (Art. 160, III). Tal princípio, entretanto, que de certo modo foi explicitado na elaboração de um estatuto da terra rural, paradoxalmente, num país que se urbaniza rapidamente, não levou ainda à promulgação de um estatuto do solo urbano, que consta ser objeto de um projeto do Governo.

Essa concepção privatista do direito de propriedade garante ao proprietário, com direito absoluto, a faculdade de usar, gozar e dispor do solo urbano, visando exclusivamente à defesa dos próprios interesses. Essa concepção, de certo modo, legitima a atividade especulativa, permite socializar os custos urbanos e privatizar os benefícios. A apropriação do solo urbano tem essa característica agravante em relação à apropriação do solo rural: ela pode gerar grandes benefícios muito mais rapidamente ao proprietário, mesmo não produzindo nada, pelo valor que lhe conferem sua mera estocagem ou as obras de infra-estrutura construídas com os impostos de todos os contribuintes.

Não basta, entretanto, denunciar a realidade. É mister transformá-la à luz dos princípios e normas do evangelho. Para perceber a urgência dessa transformação, que exige a mudança de mentalidade, ajuda situar-se no lugar social que permite ver melhor a condição estrutural de injustiça: o lugar das populações que mais sofrem dela.

Foi o que fez João Paulo II nas suas visitas a essas populações, quando de sua passagem pelo Brasil. Recordemos suas palavras aos moradores nos alagados da Bahia:

"Vejam": só o amor conta — não é demais repetir isso — só o amor constrói. Vocês têm de lutar pela vida, fazer tudo para melhorar as próprias condições em que vivem, é um dever sagrado, porque essa é também a vontade de Deus. Não digam que é vontade de Deus que vocês fiquem numa situação de pobreza, doença, má habitação, que contraria muitas vezes a sua dignidade de pessoas humanas. Não digam: "É Deus quem quer." Sei que isso não depende só de vocês. Não ignoro que muita coisa deverá ser feita por outros para acabar com as más condições que afligem vocês ou para melhorá-las. Mas vocês é que têm de ser sempre os primeiros no tornar melhor a própria vida em todos os aspectos" (Salvador, 7/8/80, n.6).

### Diretrizes para a ação pastoral

A evangelização não seria completa se não tomasse em conta a situação real do homem em sua vida pessoal e social, que interpela o Evangelho e que é por ele interpelado, pois o homem é o primeiro e o fundamental caminho da Igreja.

A Igreja tem consciência de que a ação social humanizadora é parte integrante de sua missão de evangelizar.

A humanização da cidade cria condições propícias para sua evangelização. Uma cidade humanizada é fundamentalmente aquela na qual o uso do solo urbano e de outros recursos básicos obedece às exigências da justiça e da equidade.

Em coerência com a opção preferencial pelos pobres, assumida em Puebla, a Igreja se propõe conduzir a ação evangelizadora, caminhando e lutando ao lado deles, oferecendo-lhes seu apoio e as motivações da Fé, sem os substituir jamais nas iniciativas e na condução de sua ação libertadora. Essa ação evangelizadora se estende, igualmente, a pessoas que exercem parcelas do poder decisório.

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 en-

tre os muitos que têm pouco a perder e os poucos que têm muito a perder.

### Reformas necessárias

Existem reformas socialmente necessárias e juridicamente possíveis, sem as quais não se poderá superar a grave situação conflitual inserida na própria realidade social marcada pela injustiça.

As reformas são juridicamente possíveis, a partir do momento em que se tem consciência de que são socialmente necessárias. Recusar-se ao trabalho por essas reformas, capazes de conduzir a uma mudança global da sociedade, significa, na prática, provocar a radicalização do processo de mudança.

A implementação das reformas necessárias não deve induzir à ilusão de que estas sejam suficientes. Para eliminar a situação de injustiça estrutural, importa visar a novos modelos de organização da cidade, o que exige, por sua vez, mudança de modelo sócio-político-econômico viável.

Visando a uma total reformulação do pensamento tradicional relativo aos grandes projetos de renovação urbana, cujo valor de investimentos os torna inviáveis, promovam-se medidas a curto prazo, como por exemplo:

Regularização de áreas de ocupação, mediante projetos que não impliquem obrigação o morador pagar o chão que por direito já é seu e que, às vezes, foi até por ele criado;

Formas alternativas de urbanização, adequada às características físicas e sociais e aos recursos financeiros disponíveis em cada área;

Incentivos a soluções que adotem a autoconstrução ou o mutirão, sem prejuízo da qualidade da moradia;

Formas de subsidiar a moradia às populações de escassíssima renda;

Loteamentos populares dotados de infra-estrutura indispensável, onde o povo possa construir suas casas;

Alterações no Código Tributário, que garantam a destinação social do solo urbano;

Apoio às associações comunitárias urbanas, que organizam e executam projetos de urbanização e/ou de saneamento;

No que se refere à preservação do solo urbano, é necessário incentivar uma política que atenda às seguintes diretrizes:

— Condicionamento da propriedade à sua função social, de maneira a criar possibilidades concretas de acesso e garantia do "direito de morar" a todas as camadas da população;

— Repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário, de modo a coibir a supervalorização fundiária, especialmente das áreas ocupadas pela população de baixa renda;

— Disciplina permanente do controle do uso do solo para evitar a

CONTINUA →

ociosidade de terrenos edificáveis e a especulação imobiliária.

### Ação da Igreja

A Igreja no Brasil vem acompanhando, em nossas cidades, com preocupação e grande esforço evangelizador, o processo de urbanização desordenada. Por sua presença no seio das populações pobres, anunciam o Evangelho, catequizando e celebrando a fé, a Igreja tornou consciência dos problemas ligados ao solo urbano.

Consequência dessa ação evangelizadora é o processo de conscientização do povo no que se refere aos seus direitos fundamentais, especialmente o direito ao uso do solo urbano.

Esse trabalho de evangelização compromete sempre mais as Igrejas de nossas cidades. A Pastoral de Periferia, bem como a Pastoral das Favelas, dos Alagados e Cortiços, é cada vez mais assumida entre as prioridades dos planos diocesanos de pastoral. Contribui para tanto a visita do Papa à favela do Vidigal, no Rio de Janeiro, e aos Alagados, em Salvador.

Nas Comunidades Eclesiais de Base, o povo encontra o espaço de vida cristã renovada, que o leva a acreditar em sua dignidade e vocação, e a participar, livre e responsávelmente, em comunhão fraternal, a luz da palavra de Deus, na construção de um novo tipo de convivência mais humana e mais fraterna.

Consciente, cada vez mais, da capacidade do povo de resolver seus próprios problemas, a Igreja incentiva-o a participar em todas as decisões que lhe dizem respeito, aplicando as diversas formas de organização e mobilização populares, tais como os Movimentos de Defesa dos Favelados.

Nesse sentido, promove realização de Encontros, Seminários e Congressos, em Regionais e Dioceses, com publicações de subsídios e con-

clusões sobre o assunto, bem como Encontros de Representantes das Classes Dirigentes, em que se questionam e debatem problemas de moradia popular.

Desenvolve estudos e pesquisas sobre a cultura dos favelados e do morador de cortiço, sobre sua vida e aspirações.

Através de comissões jurídicas e cartilhas de morador, se esforça por difundir e explicar a legislação vigente, com vistas à conscientização dos direitos de morar e uso do solo.

Mediante serviços jurídicos, colocados à disposição das populações carentes, encaminha soluções de conflitos, seja, através de negociações junto ao setor privado, seja através do Poder Judiciário.

Em coerência com essas iniciativas, algumas dioceses promovem a remissão de foro em terras sob regime de enfeiteuse, ocupadas por populações de baixa renda. Outras promovem estudos para melhor utilizar suas propriedades para fins pastorais.

### Algumas propostas de ação

Não obstante esta ação realizada, a Igreja reconhece que, em maior ou menor grau, falta:

Comprometer a Igreja toda, em seus vários níveis e movimentos apostólicos, com a solução do problema urbano. Importa, para tanto, inculcar o conhecimento da cidade naquilo que ela tem de mais trágico e iníquo — o pecado social das favelas — que precisam ser conhecidas por todos os cristãos, no sentido de uma sensibilização e conversão humanas à verdadeira justiça e fraternidade;

Difundir o conceito de "hipoteca social" que pesa sobre toda a propriedade e da primazia do direito natural à moradia sobre a lei positiva que preside a apropriação privada do solo;

Tornar conhecidos e aplicados os

instrumentos jurídicos que favoreçam as classes pobres: denunciar a mistificação que confunde a luta do pobre pela justa posse do solo com a subversão;

Incentivar a coordenação e animação das pequenas comunidades cristãs ou grupos existentes nas favelas, mediante encontros regulares de seus líderes, realização de semanas de comunidade ou pequenos congressos com vistas à formação de uma consciência crítica e construtiva frente aos problemas das mesmas populações faveladas.

Fazer perceber que o problema da falta de condições para adquirir terreno e moradia está intimamente articulado com os salários insuficientes, com o subemprego e o desemprego.

### Conclusão

Melhorar as condições de vida na cidade não é apenas uma questão de beneficência, de caridade ou de justiça, mas é também uma questão de sobrevivência para todos.

Não basta que nos preocupemos com o problema do solo urbano. Para superar a situação de injustiça, para remir a cidade do estado de pecado social é indispensável despertar, por todos os meios, a consciência de todos os brasileiros, sobre a gravidade do problema.

Fazemos assim um apelo aos católicos presentes nas esferas governamentais e em todos os setores da vida nacional, a tomarem consciência desta grave situação e a se empenharem, através de suas iniciativas e influência, em colaborar efetivamente com aqueles que, sofrendo mais do problema, devem ser os agentes primeiros de sua solução. Apelamos, também, a todos os cristãos e pessoas de boa vontade a fim de que, pelo seu esforço, a cidade não seja mais o palco de tanta miséria e sofrimento, mas o lugar privilegiado para o encontro de pessoas e famílias na paz, na justiça e na fraternidade.

# a Lei do Solo Urbano

## Documento ajudará a administrar as cidades

Este é o texto do projeto de lei de Desenvolvimento Urbano encaminhado ao Congresso Nacional no dia 5 de maio de 1983 pelo Presidente João Figueiredo, preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão do Ministério do Interior

### CAPÍTULO I

#### DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 1º. O desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mediante:

I — Adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades;

II — Integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;

III — Disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição socioeconómica do País e as diversidades regionais.

Art. 2º. Na promoção do desenvolvimento urbano serão observadas as seguintes diretrizes:

I — Ordenação da expansão dos núcleos urbanos;

II — Prevenção e correção das distorções do crescimento urbano;

III — Contenção da excessiva concentração urbana;

IV — Adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

a) Oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;

b) Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

c) Correção das distorções da valorização da propriedade urbana;

d) Regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;

e) Adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

V — Controle do uso do solo de modo a evitar:

a) A utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) A proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) O parcelamento do solo e a edificação vertical excessiva com relação aos equipamentos urbanos e comunitários;

d) A ociosidade do solo urbano edificável;

e) A deterioração das áreas urbanizadas;

VI — A adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;

VII — Adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

VIII — Recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;

IX — Proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente.

X — Proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

XI — Incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano;

XII — Estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização;

XIII — Adoção de padrões de equipamentos urbanos e comunitários consentâneos com a condição socioeconómica do País e as diversidades regionais.

pai de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os dez anos subsequentes.

Parágrafo 2º: As alterações na delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana deverão obedecer ao disposto no parágrafo anterior.

Parágrafo 3º: Os Municípios que integram Região Metropolitana delimitarão suas áreas urbanas e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

Parágrafo 4º: Os Municípios integrantes de aglomerações urbanas delimitarão suas áreas urbanas e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento para a respectiva aglomeração.

Art. 5º: O Município poderá condicionar a licença para construir à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários.

Parágrafo único: A licença poderá ser outorgada, em condições especiais, se o interessado se responsabilizar pela implantação dos referidos equipamentos.

Art. 6º: Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

Parágrafo 1º: A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo, aprovado pelo Município.

Parágrafo 2º: Enquanto o Município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7º: A construção será averbada no Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção previstos na lei municipal, e efetivamente utilizados.

Parágrafo 1º: Fica vedado o desmembramento do terreno desde que a parte a ser desmembrada esteja vinculada à construção existente.

Parágrafo 2º: A parte do terreno não vinculada à construção existente pode ser desmembrada, desde que, por si só, ou reunida a outra de terreno contíguo, venha a constituir lote autônomo, de acordo com a legislação urbanística municipal.

Art. 8º: Lei municipal definirá o prazo de validade da licença para construir e os requisitos que caracterizam o início, reinício e conclusão da obra.

Parágrafo único: Caso não iniciada a obra no prazo de validade da licença, sua renovação sujeitar-se-á aos termos da legislação em vigor.

CONTINUA →

Art. 8º São nulas de pleno direito as licenças e autorizações expedidas em desconformidade com esta lei e a legislação pertinente, sujeitando-se as obras a embargo e demolição, mediante processo administrativo ou judicial.

Art. 10º Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo Poder público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, previsto na legislação de uso do solo do Município e ainda não utilizado.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11º A lei municipal referida no artigo anterior estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir.

Parágrafo 1º. A Prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construtíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionamento.

Parágrafo 2º. A certidão referida no parágrafo anterior bem como a escritura de transferência dos direitos de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

Art. 12º Poderão ser estabelecidas as seguintes áreas especiais:

I — Áreas de urbanização preferencial;

II — Áreas de renovação urbana;

III — Áreas de urbanização restrita;

IV — Áreas de regularização fundiária;

V — Áreas de integração regional.

Parágrafo 1º. Áreas de urbanização preferencial são as destinadas a:

A) Ordenação e direcionamento da urbanização;

B) Implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários;

C) Indução da ocupação de terrenos edificáveis;

D) Adensamento de áreas edificadas.

Parágrafo 2º. Áreas de urbanização restrita são aquelas em que a urbanização deve ser desestimulada ou contida em decorrência de:

A) Seus elementos naturais e de características de ordem fisiográfica;

B) Sua vulnerabilidade a intempéries, calamidades e outras condições adversas;

C) Necessidade de preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

D) Necessidade de proteção aos mananciais, às praias, regiões lacustres e margens de rios;

E) Necessidade de proteção ambiental;

F) Necessidade de manter o nível de ocupação da área;

G) Implantação e operação de equipamentos urbanos de grande porte, tais como, terminais aéreos, marítimos, rodoviários e ferroviários, autopistas e outros.

Parágrafo 3º. Áreas de regularização fundiária são as habilitadas por população de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários.

Parágrafo 4º. Áreas de renovação urbana são as destinadas à melhoria das condições de áreas urbanas deterioradas ou inadequadas às funções previstas em plano de uso do solo.

Parágrafo 5º. Áreas de integração regional são aquelas em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do Estado e do Município.

## CAPÍTULO III DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 13º A promoção do desenvolvimento urbano compete, precípua e, ao Poder Público mediante ação integrada da União, dos Estados e dos Municípios, observado o disposto nesta lei.

Art. 14º Na promoção do desenvolvimento urbano, a União deverá:

I — Definir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e estabelecer as estratégias visando a sua execução;

II — Estabelecer normas e diretrizes gerais relativas a:

a) Transformação da área rural em urbana;

b) Uso, parcelamento e remembramento do solo urbano;

c) Transportes e trânsito;

d) Saneamento;

e) Habitação;

f) Localização das atividades produtivas, em especial as industriais;

g) Proteção ao Meio Ambiente;

h) Patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

III — Estabelecer Regiões Metropolitanas na forma da Constituição Federal;

IV — Definir critérios para o estabelecimento de aglomerações urbanas;

V — Estabelecer e disciplinar as aglomerações urbanas localizadas em mais de uma unidade da Federação, ouvidos os Estados e Municípios interessados;

VI — Estabelecer as áreas de interesse especial previstas no Artigo 12, itens III a V, que sejam de relevância para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ouvidos os Municípios interessados;

Parágrafo 1º. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano bem como suas estratégias e programas integrarão os planos nacionais de desenvolvimento.

Parágrafo 2º. Na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano bem como de seus programas e projetos serão consideradas as peculiaridades regionais e locais.

Art. 15º Na promoção do desenvolvimento urbano, o Estado deverá:

I — Definir a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e estabelecer diretrizes, estratégias, programas e projetos visando a sua execução;

II — Estabelecer normas complementares às matérias a que se refere o item II do artigo anterior;

III — Regulamentar e implantar as Regiões Metropolitanas;

IV — Estabelecer as aglomerações urbanas e regulamentar sua implantação, ouvidos os Municípios interessados;

V — Estabelecer as áreas de interesse especial previstas no Artigo 12, itens III e IV, que sejam de relevância para a execução da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, ouvidos os Municípios interessados;

VI — Aprovar a localização de novos núcleos urbanos, ouvido o respectivo Município.

Art. 16º Na promoção do desenvolvimento urbano, o Município deverá:

I — Definir a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e estabelecer as diretrizes, estratégias, planos, programas e projetos visando a sua execução;

II — Legislar, observadas as normas gerais da União e do Estado, sobre:

A) Uso e ocupação do solo urbano;

B) Parcelamento e remembramento do solo urbano;

C) Construção para fins urbanos;

D) Transportes, trânsito e sistema viário;

E) Saneamento básico;

F) Patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico;

G) Proteção ao Meio Ambiente.

III — Estabelecer as áreas de interesse especial, previstas no artigo 12, itens I a IV, fixando as limitações nelas incidentes.

## CAPÍTULO IV DO REGIME URBANÍSTICO

### SEÇÃO I Dos instrumentos do desenvolvimento urbano

Art. 17º Para os fins desta lei serão utilizados:

I — O planejamento urbano;

II — Os instrumentos tributários e financeiros, em especial:

a) Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e regressivo;

b) Taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;

c) Contribuição de melhoria;

d) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

e) Fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

III — Os seguintes institutos jurídicos:

a) Desapropriação;

b) Servidão administrativa;

c) Limitação administrativa;

d) Tombamento;

e) Direito real de concessão de uso;

f) Direito de superfície;

g) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

h) Direito de preempção;

IV — A regularização fundiária;

V — Outros instrumentos previstos em lei.

Parágrafo único. A desapropriação, a servidão administrativa, a limitação administrativa, o tombamento de bens e o direito real de concessão de uso regem-se pela legislação que lhes é própria.

### SEÇÃO II Do Planejamento urbano

Art. 18º Os planos municipais de desenvolvimento urbano serão aprovados por lei e deverão atender às diretrizes federais e estaduais.

Parágrafo 1º. Quando se tratar de Municípios integrantes de Região Metropolitana ou aglomeração urbana os respectivos planos de desenvolvimento urbano deverão ser compatibilizados com o planejamento metropolitano ou da aglomeração urbana.

Parágrafo 2º. Para a elaboração de planos de uso do solo ou o estabelecimento de área de interesse especial, o Município poderá suspender a concessão de licença ou autorização para urbanização, até três meses, por decreto, e até um ano mediante lei.

Art. 19º Os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação nas Regiões Metropolitanas deverão compatibilizar sua atuação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano.

Parágrafo único. No exercício do planejamento, a autoridade metropolitana ouvirá os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na respectiva Região Metropolitana.

Art. 20º Os órgãos e entidades federais e estaduais com atuação nos Municípios que disponham de planos de desenvolvimento urbano deverão compatibilizar sua atuação às diretrizes e prioridades nelas estabelecidas, para a localização e execução de seus projetos e atividades.

### SEÇÃO III Do direito de superfície

Art. 21º O proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou indeter-

CONTINUA →

minado, mediante escritura pública devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art. 22º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa, se onerosa, estipularão as partes a forma de pagamento.

Art. 23º O superficiário responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Art. 24º A superfície pode transferir-se a terceiro e, por morte do superficiário, se transmite a seus herdeiros.

Parágrafo único: Não poderá ser estipulado, a nenhum título, o pagamento de qualquer quantia pela transferência da superfície.

Art. 25º Em caso de alienação do imóvel ou da superfície, o superficiário ou o proprietário tem direito de preferência, em igualdade de condições.

Art. 26º Antes do advento do termo, resolver-se-á a superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual lhe foi concedida.

Art. 27º Extinta a superfície, o proprietário passará a ter o domínio pleno sobre o terreno, construção e benfeitorias, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

Art. 28º O direito de superfície, consedido por pessoa jurídica de Direito Público Interno, reger-se por esta lei, no que não for diversamente disciplinado em lei especial.

#### SESSÃO IV Do parcelamento, da edificação ou utilização compulsórios

Art. 29º Lei municipal baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

Parágrafo 1º: O prazo para inicio do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a dois anos, a contar da notificação ao proprietário.

Parágrafo 2º: O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Art. 30º A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

Art. 31º O não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

#### SEÇÃO V Do direito de preempção

Art. 32º O direito de preempção confere ao Município preferência para aquisição de terreno urbano, objeto de alienação onerosa, entre particulares.

Parágrafo único: Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará o prazo de vigência que não será superior a dez anos.

Art. 33º O direito de preempção será exercido para atender às seguintes finalidades:

- I — Realização de programas habitacionais;
- II — Criação de áreas públicas de lazer;
- III — Implantação de equipamentos urbanos.

ecomunitários.

IV — Constituição de reserva fundiária;

V — Ordenação e direcionamento da expansão urbana;

VI — Constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística;

VII — Outras finalidades de interesse social ou de utilidades públicas.

Art. 34º O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o terreno, mencionando o preço desejado para que o Município manifeste sua opção de compra, no prazo de 30 dias. Transcorrido esse prazo, sem manifestação, entende-se estar o Município desinteressado da aquisição, podendo o proprietário realizar livremente a alienação.

Parágrafo 1º: Caso o Município discorde do preço constante da notificação, e não entre em composição amigável com o alienante, poderá requerer o arbitramento judicial na forma da lei civil.

Parágrafo 2º: Realizado o arbitramento judicial, a parte que não concordar com o preço poderá desistir do negócio, responsabilizando-se o Município pelo pagamento das custas.

Parágrafo 3º: Se a desistência for do proprietário, este somente poderá realizar a alienação de acordo com o preço arbitrado judicialmente, monetariamente corrigido no prazo de um ano.

Art. 35º No arbitramento do preço não será considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área, após a data de publicação da lei a que se refere o parágrafo único do artigo 32º.

Art. 36º A alienação efetuada em desacordo com os preceitos deste capítulo é nula de pleno direito.

### CAPÍTULO V DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 37º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) é o órgão de decisão superior para propor, implementar e acompanhar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Art. 38º Para os fins do que dispõe o Artigo 37º, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU):

- I — Propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- II — Propor programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano bem como de outros recursos destinados ao mesmo fim, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos à habitação, saneamento, áreas industriais, transportes urbanos e administração metropolitana e municipal;
- III — Articular e compatibilizar as ações concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades integrantes da administração federal, estadual e municipal, direta ou indireta, bem como das fundações instituídas pelos Poderes Públicos;
- IV — Propor a legislação básica e complementar e expedir normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano.

Art. 39º Ao Ministério do Interior cabe promover o cumprimento das diretrizes, estratégias, prioridades e programas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

### CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 40º Fica incluída, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, nos termos do Artigo 5º, item VII da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, a habitação.

Art. 41º Considera-se aglomeração urbana o conjunto formado pela contiguidade das áreas urbanas de dois ou mais Municípios que demandem tratamento integrado de sua urbanização.

%Art. 42º Para os fins desta lei, entende-se por: I — "Equipamento urbano": os bens destinados à prestação dos serviços de abastecimentos de água, esgotamento sanitário e pluvial, limpeza pública, energia elétrica, telecomunicações, serviço postal, transportes e sistema viário, gás, canalizado, segurança pública e outros necessários ao funcionamento das cidades;

II — "Equipamento comunitário": bens destinados à educação e cultura, saúde, recreação e esportes, abastecimento, culto e outros necessários à vida urbana;

III — "Taxa de ocupação": é a relação entre a projeção horizontal da construção e a área total do terreno;

IV — "Índice ou coeficiente de aproveitamento": é a relação existente entre a área total da construção e a área do terreno;

V — "Tipo de uso": é a atividade permitida no imóvel.

Art. 43º Para os fins desta lei, equipara-se ao proprietário o comprimissário, comprador com título irretratável e registrado no Registro de Imóveis.

Art. 44º Aplicam-se, no que couber, ao Distrito Federal e aos territórios, as disposições desta lei referentes aos Estados e Municípios.

Art. 45º O Município poderá manter a delimitação de área urbana feita em lei municipal anterior à publicação desta lei, mesmo em desconformidade com o disposto no Artigo 4º, caso em que não poderá ser expandida até que se enquadre na exigência do referido artigo.

Art. 46º Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Público fará cultura a participação da comunidade.

Art. 47º A associação comunitária, regularmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta lei e das normas estaduais e municipais pertinentes.

Art. 48º O vizinho é parte legítima para propor ação destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas.

Art. 49º O Ministério Público é parte legítima para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos desta lei e das demais normas urbanísticas pertinentes.

Parágrafo 1º: Quando a ação prevista neste artigo tiver por objeto a impugnação de um ato e da sua execução puder resultar a ineficácia da medida, será determinada a suspensão liminar do ato.

Parágrafo 2º: Qualquer pessoa poderá representar ao Ministério Público para promover a ação referida neste artigo.

Art. 50º Não será permitida a urbanização que impeça o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Art. 51º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

3<sup>a</sup> SECÇÃO: - IMPACTO SOBRE A OPINIÃO PÚBLICA

# Definido plano da reforma urbana

- 1 — Desvincular o direito de construir do direito de propriedade;
- 2 — Desapropriar imóveis para fins de renovação urbana;
- 3 — Possibilitar ao Poder Público manter áreas urbanas de reserva, mediante a desapropriação;
- 4 — Permitir ao Poder Público o direito de revenda em casos de desapropriação;
- 5 — Modificar critérios de fixação de valores de desapropriação, admitindo-se apenas a correção monetária correspondente ao período decorrido até a data do efetivo pagamento da indenização;
- 6 — Promover desapropriações urbanas por títulos da Dívida Pública e não mais em dinheiro;
- 7 — Ampliar o direito de perempção, estabelecendo a preferência para o Poder Público adquirir imóveis em áreas urbanas especiais onde se prevê rápida valorização motivada por obras públicas de grande porte;
- 8 — Determinar a edificação compulsória como forma de evitar a retenção de terrenos não ocupados, sob pena de desapropriação e alienação a terceiros;
- 9 — unir os esforços do Poder Público e da iniciativa privada, levando os empresários a assumir parcela dos custos indiretos da localização de suas propriedades, transferindo-lhes a construção e operação de serviços urbanos rentáveis;

As medidas acima referidas, e outras, constam de estudo preparado em forma de anteprojeto pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Ministério do Interior. Elas serão analisadas e debatidas sob a presidência do ministro Mário Andreazza, dia 29. A seguir, irão ao Palácio do Planalto para exame da assessoria do presidente João Figueiredo e, se aprovadas, encaminhadas ao Congresso na segunda quinzena de março. Constitui o que se chama de reforma urbana. O texto, que também envolve mudanças na Constituição, ainda está sujeito a retificações, mas o espírito que o preste se encontra definido: criar uma legislação uniforme para o desenvolvimento urbano, permitindo a União legislar amplamente sobre a matéria, dentro da concepção de que se impõe um novo conceito sobre propriedade urbana no País, voltado para a justiça social. Impõe-se, para o Ministério do Interior, conforme consta de estudos explicativos, a criação de novos instrumentos jurídicos que permitem maior controle

do Poder Público sobre a propriedade privada urbana, mesmo que isso represente limitação de direitos considerados inerentes à comunidade. Esse conjunto de modificações à propriedade urbana que o Estado e o Jornal da Tarde publicam hoje, com exclusividade, poderá ser encaminhado em bloco ao Legislativo ou ter selecionados alguns de seus aspectos considerados mais necessários, para votação em regime de urgência. Tudo dependerá da estratégia do Palácio do Planalto.

Além de razões de ordem jurídica (uma legislação pertinente ao Direito Urbano entre nós), e de ordem social (a importância do Poder Público zelar pela comunidade, limitando as regalias dos proprietários urbanos), o anteprojeto foi preparado em função de outra realidade: perto de 80 milhões de brasileiros, em 120 milhões, já vivem nas cidades, e as projeções indicam que 160 milhões estarão vivendo nelas no ano 2.000. O fenômeno da concentração urbana, verificado nos últimos 40 anos, con-

- 10 — criar novos impostos sobre a propriedade urbana, como o de valorização imobiliária, com base na diferença entre os valores da aquisição e da alienação do imóvel, e o Imposto de Localização Metropolitana, a incidir sobre pessoas jurídicas de direito privado em virtude da localização ou expansão de suas instalações em municípios integrantes de região metropolitana;
- 11 — permitir melhor utilização do potencial de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano pela aplicação do princípio da progressividade, ou seja, não se considera para o seu cálculo apenas o valor do imóvel, mas, entre outros fatores, a sua localização;
- 12 — tornar possível a cobrança de contribuições de melhoria;
- 13 — forçar o aproveitamento de lotes vazios dotados de melhoramentos públicos, pela obrigatoriedade do pagamento de serviços, mesmo não utilizados, como água, por exemplo;
- 14 — preservar áreas verdes necessárias à população;
- 15 — evitar a especulação imobiliária;
- 16 — reservar áreas para futuros equipamentos (investimentos públicos) urbanos;
- 17 — regular o uso do solo em torno dos grandes equipamentos públicos, como aeroportos e represas;
- 18 — evitar a ampliação excessiva de perímetros urbanos em detrimento da produção rural.

forme os estudos do CNDE, apesar de haver trazido vantagens ao crescimento econômico, determinou um agravamento por desequilíbrios regionais e uma profunda alteração na estrutura interna das cidades, que passaram a crescer de forma desordenada e pobre. "A malha urbana, espraiando-se sem limites rígidos pela rápida incorporação de novos espaços ao perímetro urbano original, deu origem à presença de densidades altas em determinados setores e muito baixas em outros. Ambos os padrões geraram aumento do crescimento da infra-estrutura e maiores dificuldades de atendimento, pela necessidade de equipamentos mais sofisticados e altos custos operacionais".

Para o Ministério do Interior, o resultado tem sido a pobreza urbana, resultado de altas taxas de crescimento demográfico não acompanhado de taxa de emprego e qualificação de mão-de-obra. O desemprego e o subemprego se ampliam e urbanisticamente se manifestam pela presença de habitações subnormais em

áreas da periferia das cidades, não servidas ou mal-servidas de serviços, como também pelo aparecimento de áreas onde surgem favelas ou cortiços, estes nos núcleos urbanos centrais. Em consequência, a má qualidade de vida se avoluma, seguindo-se a falta de segurança, o congestionamento das vias públicas, os elevados níveis de poluição e a especulação imobiliária. Esses fatores se refletem — ainda conforme os estudos do Ministério do Interior — sobre o valor do solo urbano, uma decorrência principalmente do que nele o Poder Público permite construir, de sua acessibilidade, da presença ou proximidade de equipamentos e serviços urbanos. O estabelecimento do zoneamento urbano é responsável pela excessiva valorização dos terrenos, dadas suas constantes alterações. Outro aspecto relativo ao aumento do valor da propriedade urbana é o parcelamento excessivo e prematuro do solo. Em 1978, na Região Metropolitana do Grande Rio, existiam 900 mil lotes vagos, significando uma oferta de área loteada suficiente para atender ao crescimento populacional previsto até 1990. Sem uso social.

Ainda conforme os técnicos do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano, órgão que até o governo João Figueiredo pertencia à Secretaria do Planejamento, passan-

do então para o Ministério do Interior, impõe-se um novo conceito de propriedade urbana. Novos instrumentos jurídicos devem ser introduzidos na legislação para permitir maior controle sobre a propriedade privada. "Não se pode falar em direito de propriedade abstrato, de caráter pleno e absoluto. Iá não existe uma só propriedade, mas sim a propriedade agrícola, a imobiliária, a intelectual, a industrial. E preciso então, conceber a propriedade imobiliária urbana, condicionada pelo fator social. Atualmente, é difícil desvincular a dos serviços e equipamentos públicos que definem o seu uso".

Tudo isso levou os autores do anteprojeto a afirmar que o Direito Urbano impõe uma nova visão de propriedade: seu conteúdo será estabelecido em decorrência do interesse comum, "que objetiva o ordenamento da cidade e a melhoria da qualidade de vida nas cidades". Assim, a faculdade de edificar, ou a proibição de fazê-lo, decorre da função social da propriedade em relação ao meio urbano. O que caracteriza a nova propriedade é uma perspectiva diferente: "A descoberta de que o contexto em que ela se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse privado do seu titular". A propriedade, ainda conforme os defensores da nova Lei do Desenvolvimen-

to Urbano, tornou-se apenas uma parcela de área muito maior, a zona ou o setor urbano onde ela se encontra. Cabe ao Poder Público não só regular o uso e ocupação dos imóveis mas também tomar a seu encargo a realização de projetos urbanos, tais como a renovação ou a urbanização de áreas prioritárias. Assim, a intervenção do Poder Público passa a exigir a obtenção de terrenos, não só para implantação de equipamentos públicos, mas também para promover e induzir a estrutura urbana desejada, como a realização de programas de renovação e localização mais conveniente de áreas industriais e habitacionais.

Em resumo, ainda conforme os estudos mencionados, aqui apresentados em pequena parte, a nova concepção de propriedade urbana tornará necessário alterar a legislação em vigor nos seguintes pontos: descaracterização da noção de que o direito de construir é inerente ao de propriedade, estabelecimento, nas localidades onde não existe plano urbano, do direito de edificar, em lote urbano, até o equivalente à área do próprio lote, naquelas que contam com plano urbano, esse direito será por ele fixado; ampliação do direito de vizinhança; e, por último, estabelecimento de novas formas de compensação a propriedades interditadas à construção.

O Estado de São Paulo - 27/01/82 - p.34

## O alcance do projeto

**PEDRO ZAN**

O governo federal descobriu, com muito atraso, que até o ano 2000 o País terá uma população de 180 milhões de habitantes vivendo nas cidades, com uma especulação imobiliária desenfreada e sem instrumentos legais suficientes para ordenar o crescimento urbano. Isso significa que, no futuro, os problemas das cidades serão muito mais graves que hoje, dificultando o deslocamento, o lazer e até mesmo os negócios realizados por seus habitantes, com reflexos na vida do País.

Foi por isso que o governo decidiu elaborar uma legislação de desenvolvimento urbano que torne viável a vida nas cidades e regiões metropolitanas, ressentidas com o desasco e abandono do governo. Atualmente, megalópoles como São Paulo estão saturadas e "inchadas", com uma população excessiva em relação à área ocupada: sua região metropolitana representa 0,1% do território nacional, onde se concentra 47% da produção industrial do País e uma população de 14 milhões de habitantes.

Ao lado das megalópoles, as zonas rurais perdem população — ficando cada vez mais vazias — desinteressada pela produção agrícola e a permanência na terra. Se há vitorias — e vitoriosos — na decisão do governo em ordenar o crescimento urbano, um crédito tem de ser dado ao ex-prefeito Olavo Setubal — o primeiro a propor uma "revolução" ao sugerir a alteração na Constituição, desvinculando o direito de propriedade do de construção — um dos principais itens do projeto do governo.

Também é importante o novo imposto sobre a valorização imobiliária. É necessário, porém, que o governo faça uma distinção clara entre terreno e imóvel construído. Impostos só devem ser aplicados sobre terrenos ociosos, cujos proprietários os mantêm assim, preocupados apenas com a especulação imobiliária. Iá as propriedades (casas, edifícios e indústrias) ocupam um espaço físico determinado e, o mais importante, dão uma utilidade a esse espaço.

Sempre houve o desejo de pla-

nejadores e urbanistas de criar novos instrumentos legais — desde o imposto progressivo sobre terrenos desocupados até a aplicação da contribuição de melhoria — que melhorem as condições de vida nas cidades, mesmo que para isso fosse preciso interferir para que os interesses de uma minoria não prevalecessem sobre a maioria. E é isso que procura fazer agora o projeto de desenvolvimento urbano do governo.

O conceito de propriedade, por exemplo, passa a ser ampliado, com esse documento, levando em conta também sua localização, infra-estrutura (água, luz, esgoto, sarjeta, iluminação e asfalto) e a existência de espaços públicos para que seu uso possa ser destinado a áreas verdes, viárias e institucionais. Pelo projeto, a propriedade agora é um pedaço de solo e todos esses elementos incluídos pelo governo em sua legislação.

No prática, os condôminos terão de doar áreas verdes, institucionais e viárias se quiserem ter seus projetos aprovados pela prefeitura local. Assim, seus moradores terão não apenas uma propriedade, mas condições de lazer, deslocamento e de educação (escolas), nas proximidades do condômínio. Tais exigências não são feitas hoje

CONTINUA →

pela Prefeitura de São Paulo, mas estão em vigor em outros municípios do País.

Outro item importante: o poder público poderá pagar as desapropriações de imóveis com Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, em vez de desembolsar suas verbas orçamentárias, ficando sem recursos disponíveis para outras prioridades, como acontece hoje. Técnicos, como Canaldo Malta Campos, sugerem a criação de títulos municipais de obrigação reajustável para que as próprias prefeituras possam fazer esse pagamento dos desapropriados.

O projeto permite inclusive o "congelamento" do valor do imóvel declarado de utilidade pública pela prefeitura para efeito de desapropriação, hoje isso não acontece: o poder público declara uma casa de utilidade pública, onde deverá

passar, por exemplo, o metro, mas seu valor é aritmético até a manifestação final da Justiça.

O projeto determina ainda que só seja pago ao desapropriado o valor inicial fixado na ação, e não o acréscimo com a valorização do imóvel conseguida com os melhoramentos realizados no local pelo próprio poder público. Analisando somente pela ângulo oficial, as prefeituras, com essa iniciativa, poderão economizar bilhões de cruzetas anualmente.

O governo também teve a preocupação de dar ao poder público prioridade de compra de áreas situadas em torno de conjuntos habitacionais e que acabaram se valorizando com a implantação de redes de água, luz, esgoto, asfalto e iluminação. A lei de Zoneamento de São Paulo já dava esse direito à Cohab

mas, recentemente, o prefeito Reynaldo de Barros alterou a legislação, com a aprovação da Câmara, podendo transferi-lo por decreto à iniciativa privada. Na prática a decisão do prefeito elimina o direito de preferência da Cohab em adquirir mais terrenos na periferia próximos a seus loteamentos a um preço reduzido.

Não faltou no projeto federal o item que determina a "edificação compulsória" — uma forma de impedir a retenção de terrenos desocupados, com a ameaça de desapropriação e venda a terceiros. O terreno vazio é considerado um ato jurídico para o poder público, pois conta com melhoramentos que ficam sem ser utilizados em cidades, como São Paulo, onde a maioria da população não conta com as mínimas benfeitorias públicas nas regiões em que vivem.

O Estado de São Paulo 27-01-82 p.34

## Lerner: a autonomia deve ser respeitada

Da sucursal de CURITIBA

O prefeito de Curitiba, Jaime Lerner, um dos mais conceituados urbanistas brasileiros, disse ontem que considera "muito positiva a proposta de uma nova lei do desenvolvimento urbano", mas alertou que ela "não deve correr o risco de porpor soluções padronizadas para os diferentes problemas das cidades brasileiras, nem interferir, de forma alguma, na autonomia que os municípios devem ter para ordenar o seu próprio desenvolvimento urbano, porque, nesse caso será inaplicável".

"Sempre duvidei — disse o prefeito — de instrumentos legais que procuram dar um tratamento igual aos problemas de um município do Interior, com 5 mil habitantes, e de uma metrópole, com 10 milhões de habitantes. Não se pode padronizar as soluções para os problemas urbanos."

É preciso que a legislação federal procure traçar alguns pontos fundamentais, que possam auxiliar os municípios a adotar suas próprias soluções".

Como exemplo do que considera "pontos fundamentais" numa nova lei do desenvolvimento urbano, Jaime Lerner citou as propostas de estabelecimento de áreas de reservas para uso do poder público, mediante desapropriação, a criação do imposto de valorização imobiliária e a modificação nos critérios de fixação de valores nas desapropriações. Disse que algumas das soluções contidas na nova lei que será encaminhada ao Congresso pelo governo ele mesmo sugeriu ao ministro Mário Andreazza, há quatro ou cinco anos.

A primeira das propostas do prefeito de Curitiba era justamente a modificação nos critérios de fixação de valores nas desapropriações. Segundo ele, isso visa a impedir um

endividamento excessivo das Prefeituras por causa da demora na avaliação dos processos desapropriatórios, já que se vêem obrigadas a pagar pela valorização dos imóveis depois dos melhoramentos que elas próprias implantam. Por isso, sugeriu ao ministro que a avaliação, de agora em diante, seja feita no mesmo instante da imissão de posse, o que, inclusive, simplificaria ao máximo os processos de desapropriação.

A outra sugestão do prefeito ao ministro era a introdução imediata do imposto sobre lucro imobiliário. Ele fez questão de frisar, no entanto, que os recursos auferidos com esse imposto devem ser destinados aos municípios e nunca à União. Segundo ele, a criação de áreas de reserva para uso do poder público, nos centros urbanos, mediante desapropriação (outra de suas propostas ao ministro), deve reduzir substancialmente o custo das habitações construídas pelo BNH, já que evitaria a especulação das áreas destinadas aos conjuntos habitacionais, durante o processo de desapropriação.

**Brasília** — Condicionar a propriedade urbana à sua função social, com a garantia do direito de moradia a todas as camadas da população e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, é o objetivo da nova lei do solo urbano, segundo o anteprojeto do Ministério do Interior.

A lei pretende, ainda, reprimir o abuso do poder econômico no mercado imobiliário urbano, procurando evitar a valorização indevida dos terrenos; promover a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; subordinar o direito de construir aos interesses urbanísticos e fortalecer o direito de posse do grupo de baixa renda.

#### Anteprojeto

Dos 12 instrumentos que a lei fornecerá ao Governo para resolver o problema da habitação, em seu maior programa social, os mais importantes serão o direito de preempção, que dá prioridade ao Estado para aquisição de terrenos disputados por particulares, e uma forma de usucapção especial, de cinco anos.

O anteprojeto já está pronto no Ministério do Interior, mas sofrerá pequenas alterações até março, quando será encaminhado à Casa Civil da Presidência da República. É constituído de nove capítulos, com 56 artigos, para disciplinar o desenvolvimento urbano, e inclui uma série de tributos a serem cobrados sobre o lucro imobiliário.

Quanto ao controle do uso do solo urbano, pretende-se evitar o parcelamento exagerado de lotes, a excessiva edificação vertical e a ociosidade de terrenos edificáveis, para impedir a especulação imobiliária. As zonas urbanas dos municípios serão delimitadas, de forma a abranger as áreas de edificação contínua, que deverão ter, no mínimo, quatro dos seguintes serviços e equipamentos urbanos: abastecimento regular de água, esgotos sanitários, iluminação pública, escola primária em funcionamento, unidade de saúde pública e transporte coletivo.

As áreas de regularização fundiária e urbanização específica, segundo o anteprojeto, são as habitadas por populações de baixa renda, que devem, no interesse social, ser legalizadas e urbanizadas.

#### Empresas

Pelo artigo 24 do anteprojeto, municípios e Estados poderão associar-se para a criação de empresas públicas ou de economia mista destinadas à realização de obras ou a prestação de serviços de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

O artigo seguinte autoriza a associação de proprietários ou compromissários compradores de imóveis, com ou sem participação do Poder Público, para a execução de projetos de urbaniza-

ção. Um parágrafo deste artigo prevê que o Poder Público poderá dar apoio técnico e financeiro às associações reconhecidas como de utilidade pública.

Para alcançar o objetivo de condicionar a propriedade urbana à sua função social, o Poder Público poderá utilizar os seguintes instrumentos: desapropriação; servidão administrativa; limitação administrativa; ocupação temporária; requisição; tombamento; direito de preempção; edificação ou utilização compulsória; direito de superfície; direito real de concessão de uso; legitimação de posse e usucapção especial.

No Artigo 28 estão previstos outros instrumentos, fiscais e financeiros, relativos a tributação sobre o imóvel urbano, progressiva e regressiva, e sobre o lucro imobiliário; taxação diferenciada, progressiva e regressiva; contribuição de melhoria; incentivos fiscais e financeiros; financiamento e subsídios; fundos e recursos públicos destinados ao apoio ao desenvolvimento urbano.

O direito de preempção poderá ser exercido para atender as seguintes finalidades: realização de projetos habitacionais; criação de áreas públicas de lazer; realização de obras de infraestrutura e demais equipamentos urbanos; constituição de reserva fundiária (estoque de terras); ordenamento da expansão urbana e constituição de áreas de preservação ecológica ou paisagística.

#### Direito de construir

No capítulo V, que refere-se ao direito de construir, o Artigo 31 determina que, no licenciamento para construção no solo urbano, deverá ser considerada a existência ou programação de equipamentos e serviços públicos compatíveis, podendo o Poder Público municipal negá-la, caso sua capacidade financeira seja insuficiente para prover aquelas despesas. O parágrafo único deste artigo estabelece que a licença poderá ser outorgada, em condições especiais, caso o interessado se disponha a executar e operar estes equipamentos.

O Artigo 33 prevê que "o município poderá determinar compensação pecuniária por parte do proprietário do terreno, quando este tiver valorização em virtude da alteração dos índices urbanísticos relativos ao uso e ocupação (aproveitamento) do solo, expressos em planos de uso do solo e respectiva legislação". O desdobramento deste artigo estabelece que o município, baseada em plano de uso do solo, poderá determinar a edificação ou utilização compulsória de terreno urbano vago, fixando as áreas, condições e prazos.

No que se refere ao direito de superfície — outro capítulo do anteprojeto — o proprietário poderá outorgar a outro o direito de propriedade sobre a superfície do seu terreno (para fins de edificação ou outra utilização) por instrumento público ou particular, ou por termo administrativo, registrado no Registro de Imóveis.

# Lei do solo urbano vincula propriedade à função social

# A confusão urbana

*O governo acena com superpoderes às prefeituras, ataca o direito de propriedade e cria polêmica entre especialistas*

Um novo ensaio de autoritarismo dos tecnocratas brasileiros, desta vez dirigido contra todos os cidadãos que moram em cidades e ali tenham qualquer tipo de propriedade, veio à luz na semana passada. Malcosturado, repetitivo e inconstitucional, surgiu em Brasília, na quarta-feira, um projeto de reforma urbana que, em 56 artigos mal redigidos, pretende dar às prefeituras de todo o país fórmulas e poderes para desapropriar terrenos, conter a especulação imobiliária, planejar obras públicas a longo prazo — enfim, repor nos trilhos o desordenado crescimento das grandes cidades e tentar impedir que as tensões nelas surgidas se repitam nas menores. Na intenção, pretende-se acabar principalmente com os terrenos inúteis. Na prática, dotam-se as prefeituras, para isso, de poderes que beiram a onipotência.

O documento tem a paternidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cujo presidente, o urbanista Militão Moraes Ricardo, talvez pressionado pela divulgação do texto, viajou desde quinta-feira por várias capitais, onde entregou cópias do trabalho aos prefeitos. Estes terão dez ou quinze dias para devolvê-lo ao CNDU, com críticas e sugestões. "Não é nada definitivo", advertiu no Rio de Janeiro, na sexta-feira, o ministro Mário Andreazza. Diante das primeiras críticas que se erguem contra o texto, em especial por suas fortes investidas sobre o direito de propriedade, Andreazza esboçou uma defesa: "Qualquer medida, eventualmente existente no projeto, que venha a restringir a propriedade privada, terá de ser corrigida". É uma promessa arriscada. Se o ministro pretende sustentar a palavra, é provável que a maior parte do documento tenha de ser jogada fora.

Depois de fixar diretrizes urbanas e definir responsabilidades das prefeituras, o projeto, em seu artigo 35, sugere que, ao desapropriar um terreno, as prefeituras poderão pagar apenas o preço estipulado no início da pendência entre elas e os donos dos imóveis — e não o valor do terreno no momento em que o pagamento for feito. Outros itens importantes:

■ De modo indireto, sugere-se que essas desapropriações só sejam pagas com

títulos (artigo 28) e não, como garante a Constituição, em moeda corrente do país.

■ Para vender um terreno, o dono deverá de licença municipal. E se a Prefeitura estiver interessada em comprá-lo, terá automaticamente preferência sobre qualquer outro comprador (artigo 43).

■ O dono do terreno não poderá fincar pé em seu preço, como faria num negócio com outro particular. A Prefeitura terá o direito de pedir um arbitramento (artigo 45), que se deverá basear no valor alegado do terreno no momento em que ele foi posto à venda (artigo 46).

■ Os donos de terrenos vazios estarão expostos a uma nova atitude da autoridade municipal: ela poderá comprar e estocar terrenos (artigo 44), mesmo que não tenha ainda planos claros de qual obra será ali implantada. E, depois de pagar a desapropriação com títulos e estocar, as prefeituras poderão, caso queiram, revender esses terrenos, o que também as transforma em especuladoras potenciais.

■ O dono de um terreno poderá, pelo artigo 34, ser obrigado a nele construir sob pena de perdê-lo, e de acordo com condições e prazos determinados por lei municipal.

**JUSTIÇA LENTA** — "De bom, o documento tem a intenção", diz em São Paulo o coordenador geral do Planejamento da Prefeitura de São Paulo, engenheiro Lauro Rios. "Mas itens como o direito de preferência de compra para as prefeituras e os métodos de arbitramento poderão, se não informados em lei, trazer muita instabilidade." Rios acrescenta: "Uma cidade como São Paulo tem, ao lado de grandes proprietários, que de fato lucram com a especulação, muitos pequenos donos de imóveis para os quais estes são o único bem". No Rio, fazendo coro a essas observações, o arquiteto Italo Campofiorito levanta outra dúvida: "Resta saber se ainda hoje o crescimento dito ordenado dos grandes centros metropolitanos é desejável e necessário à sociedade".

Um técnico da Prefeitura de São Paulo, João Luís Teixeira Neto, chama a atenção para os pontos positivos da lei: ela proíbe a ampliação desordenada das

áreas urbanas — recurso geralmente usado por prefeitos para aumentar os impostos — condicionando essa medida à existência, nas áreas acrescentadas, de pelo menos quatro itens de serviço público — por exemplo, transporte coletivo, água, luz e escola. Em Curitiba, o prefeito Jaime Lerner, que recebeu sua cópia de Militão Moraes num encontro de 15 minutos na quinta-feira, não precisará de muito tempo para lê-la e devolver: muitas propostas ali contidas foram discutidas num simpósio que ele próprio organizou, na cidade, em 1976. E de Lerner, por exemplo, a idéia de fixar-se a indenização de um terreno desapropriado com base no seu valor no momento inicial do processo. "As questões na justiça demoram anos, às vezes, e quando sai a sentença a Prefeitura não tem verba para pagar a valorização", alega.

Mas as sugestões de Lerner nem sempre lhe foram proveitosas. Dois anos atrás, por exemplo, ele sugeriu ao então ministro da Fazenda, Karlos Rischbieter, a taxação sobre lucros imobiliários. O dinheiro iria para as prefeituras. O governo aceitou a idéia — para oferecê-la em seguida à Receita Federal. A taxa foi engordar o leão do imposto de renda, tributo que vai para a União.

**"UM MEIO-TERMO"** — A criação de novos impostos, item presente também na proposta do CNDU, pode definir uma antiga dúvida surgida em São Paulo, onde circulam teses como a do imposto progressivo e a da contribuição de melhoria. O ex-prefeito paulistano Olavo Setúbal é contra o imposto progressivo e prefere a taxação sobre o lucro imobiliário, argumentando: "Na hora de vender, afim, sim, o dono tem dinheiro para pagar as vantagens que a cidade lhe deu".

O delegado regional do Instituto de Arquitetos do Brasil no Rio de Janeiro, Almir Fernandes, acha importante a obrigação imposta a donos de terrenos de construir ou vender. "A novidade", acrescenta, "é o poder público poder revender, apoderando-se da valorização surgida no processo." Outro arquiteto carioca, Maurício Nogueira, membro do CNDU, defende a força dada às prefeituras contra a especulação imobiliária: "Só no Rio", diz ele, "há 900 000 lotes vazios e 120 000 imóveis disponíveis. Se fossem deslocados para habitações unifamiliares, dariam teto para 5 milhões de pessoas". A preocupação de Lauro Rios, em São Paulo, é a falta de harmonia: "De um lado, há os donos de imóveis, apegando-se ao direito de propriedade, previsto no artigo 153 da Constituição. De outro, os que só vêm outro artigo, o 160, que fala sobre o uso social da propriedade. É preciso encontrar, com habilidade, um meio-termo".

Joelmir Beting

## Sem anestesia

Bisturi no tumor: vem aí a reforma urbana. O anteprojeto da indigesta matéria já está na mesa do presidente Figueiredo e vai desembarcar no Congresso Nacional agora em março, no mais tardar em abril.

Assunto explosivo: a cidade brasileira vai comendo o Brasil por dentro, feito bicho de golaça. Problema corrosivo, o estatuto da cidade, em escala nacional, atropela interesses fortemente estabelecidos e enfrenta impedimentos mais que econômicos ou físicos, também sociais e políticos.

Entre outras coisas, coloca contra a parede o desfrute da propriedade. A tal ponto, que um assessor do ministro Mário Andreazza, que responde pela armarção do anteprojeto, suspira fundo:

— Isso não é mais reforma, é revolução.

\*  
Cidade brasileira é como capim barba-de-bode: nasce nas asas do vento, cresce feito água de ribanceira, é o saco sem fundo da sociedade brasileira.

O funcionamento da cidade, com mais de meio milhão de habitantes, consagra o princípio da deseconomia de escala, que o vulgo chama de desperdício. Alguém já estabeleceu, com clareza, para não dizer com rudeza, a conexão cidade-inflação, cidade-recessão, cidade-de-sempre, cidade-violência, cidade-miséria. Sim, a miséria da cidade ganha disparado da pobreza do campo, onde a tapera de pau-a-pique é palacete se cotejada com as condições de "habitat" de uma favela paulistana, barraco que não chega a ser barraco, escorado no cabo de andaime.

O "déficit" de moradia digna do nome, na cidade brasileira, é de 8,5 milhões de famílias, segundo Mário Andreazza.

\*  
Jaime Lerner, de Curitiba, lembra que o problema brasileiro está menos na urbanização da população rural e mais na metropolização da população urbana.

O processo de metropolização anda sendo ligeiramente contido no Paraná, economia rural por excelência. Curitiba ainda se apresenta com alguns traços daquela disciplina do que a gente entende por civilização urbana. Mas ninguém melhor do que o povo de Santa Catarina para documentar as "virtudes" da distribuição racional da população no espaço nacional. Santa Catarina não tem cidade grande e não terá nunca, porque as autoridades do ramo capricham no "espalhamento" populacional, patrocinando o processo de "desconcentração" econômica.

Os catarinenses entendem que crescer não é progredir. Ou no dizer do saudoso Dieter Schmid, que administrava a descentralização industrial no Estado:

— Progresso urbano é qualitativo. O quantitativo é inchaço.

\*  
Em 1976, participei, como jornalista, de uma conferência internacional de prefeitos de áreas metropolitanas — o Brasil não se fez representar — organizado pela prefeitura de Turim. O certame recebeu da imprensa italiana o exelso título de Congresso Mundial das Cidades Doentes.

Ao longo de seis dias de exposições, debates e painéis, com farta exibição de audiovisuais,

prefeitos de cidades com mais de um milhão de habitantes trocaram "figurinhas" tecnocráticas para a emissão de uma acachapante advertência política: cidade com mais de 600 mil habitantes é, no mínimo, não administrável, no sentido de não mais operacionalizável.

Aclima de um milhão de almas, é cidade doente, usina de desperdício físico e de desgaste social para a nação como um todo.

\*  
No Brasil, vazio de dimensão planetária, a metropolização da população resulta de falhas estruturais e de desvios institucionais da organização econômica. Diagnóstico mais que surrado.

Agora, com a reforma arquitetada em Brasília, tenta-se administrar o caos, intervindo sobre os efeitos e não, necessariamente, sobre as causas da noiva elefantíase urbana.

Menos mal. Alguma coisa deve ser feita e com urgência, porque as levas de desvaldos retardatários, como que partejadas por algum autor de ficção científica, em filme de horror, já estão beliscando a periferia das metrópoles e batendo nas muralhas da letargia nacional com o arlete da invasão dos baldios públicos e privados, o arlete do usucapião no grito.

\*  
Entre outras estocadas, o anteprojeto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano desvincula o direito de construir do direito de propriedade e introduz nos baldios da cidade a exigência da edificação compulsória.

Crispação ainda maior virá com a ampliação do chamado direito de perempção, que estabelece a preferência do Poder Público na aquisição de imóveis em áreas urbanas favorecidas pelo investimento do próprio setor público. E mais: o governo pode estocar terrenos desapropriados. Já imaginaram o que pode acontecer nesse tipo de operação?

E outra: a desapropriação não mais será feita em dinheiro, apenas em títulos da dívida pública.

\*  
No capítulo tributário, que não poderia faltar nessa reforma, a imaginação criadora do anteprojeto não vacila em aumentar as alíquotas dos tributos já existentes e criar novos impostos sobre a propriedade. Entre outras invenções fiscais, um tal de I.M. — Imposto de Localização Metropolitana, que será cobrado de toda e qualquer empresa que se instalar ou ampliar instalações em municípios de regiões metropolitanas.

Os impostos predial e territorial ganharão uma progressividade lateral: além do valor do imóvel, o cálculo do tributo levará em conta a sua localização (que já paga o valor do imóvel), espécie de disfarce para a cobrança de contribuições de melhoria. Por exemplo: terreno desocupado em endereço servido por esgoto, água e luz passará a pagar a luz, a água e o esgoto não utilizados...

\*  
Em resumo: chumbo grosso na cabeça da cidade sem Juiz.

Se o anteprojeto é aplicável ou palatável, urbanistas e empresários dirão.

O importante é ordenar, desde já, a vida dos 160 milhões de brasileiros que estarão, no ano 2.000, vivendo ou vegetando nas cidades do Brasil.

No momento, segundo o Censo de 80, apenas um brasileiro, em cada três, resiste no campo.

# Assalto às Cidades

A burocracia federal montou, com o vagar que a ociosidade pública permite, um gigantesco mosaico que tem como tema o desenvolvimento urbano. E, como se vê, uma abstração. E o que se conhece por enquanto é o anteprojeto de lei em adiantado estado de elaboração e a ser remetido ao exame do Congresso Nacional.

É muito mais do que um documento minucioso ao extremo para abarcar soluções práticas. Em seu ímpeto centralizador, o anteprojeto preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano retira uma fatia do reduzido poder dos Municípios — exatamente quando mais se reconhece a necessidade de medidas capazes de restabelecer a Federação — e encaminha uma ofensiva contra posições que a própria Constituição reserva ao direito de propriedade em seu texto.

Mais uma vez, a título de dar ênfase ao social, o raciocínio burocrático confina o direito de propriedade e expande acintosamente a área de estatização. Invade o próprio Município. É evidente que o conceito de desenvolvimento urbano comporta a presença federal numa visão normativa das necessidades básicas e na disciplina dos recursos centrais. A prática tem demonstrado, na fase acelerada de urbanização, que o Governo federal é chamado a interferir tarde demais para a correção de erros que resultaram da imprevidência municipal no campo técnico, social e político para o qual não teve habilitação suficiente.

Mas o anteprojeto não pretende neutralizar a possibilidade de erros ou suprir a deficiência de recursos na visão dos problemas e na formação de uma estratégia urbana. Vai muito além o conjunto de medidas cogitadas pelo CNDU: invade áreas do direito de propriedade na Constituição com o sentido indesejável de alargar a margem para situações de fato, em nome de um critério social que beneficia apenas o Poder Público.

Já se sabe por experiência especificamente brasileira quanto o Estado desenvolveu tecnologia própria para invadir áreas que não lhe pertencem. Todo grande projeto lhe reserva uma área de intervenção. A megalomania funciona como uma espécie de anestesia geral para facilitar a intromissão direta do Estado em áreas que não lhe dizem respeito. De conselheiro a interventor é um passo.

O desenvolvimento urbano é exatamente um oportuno exemplo de aplicação da tecnologia: o problema é exposto num painel de largas dimensões e as peças são montadas como um quebra-cabeça, para encaixar a necessidade da intervenção do Estado. De subsidiária, no entanto, essa intervenção acaba-se tornando o essencial no projeto. E tudo mais, que parecia a razão de ser das medidas

estudadas, passa ao plano secundário. O saldo de uma avaliação crítica do anteprojeto é a implantação do Governo federal na vida dos municípios: dos pequenos, carentes de recursos e de assistência técnica, aos grandes que se localizam nas áreas metropolitanas.

É no espaço metropolitano que a intervenção estatal pretende adquirir dinâmica política e social através da limitação do direito de propriedade. A limitação do direito de propriedade não pode ser considerada medida de natureza social porque, na verdade, destina-se a servir em primeiro lugar ao Estado. A grande questão brasileira continua a ser o ajustamento político entre a sociedade e o Estado. Na medida em que o Estado acumula poderes, está retirando à sociedade capacidade de iniciativa. O aspecto social invocado à sombra do desenvolvimento urbano é para facilitar ao Estado a intervenção no direito de propriedade. A sociedade, porém, está do lado do direito de propriedade e não do da intervenção estatal.

É uma usurpação a mais a pretensão do Estado de assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano. Ao Estado compete, por tradição e necessidade, prover as cidades da infraestrutura de serviços, mas não a obrigação de substituir a sociedade no exame das necessidades e nas opções políticas. A forma democrática de compatibilizar o que o Estado e a sociedade podem fazer em conjunto em favor das cidades é a via política: administradores eleitos têm a marca da representatividade para interpretar corretamente o que os brasileiros querem fazer das cidades em que vivem e às quais pagam impostos.

O anteprojeto do CNDU é economicamente estatizante, politicamente restritivo e socialmente paternalístico. Como foi equacionado, só pode levar a uma intervenção mais acentuada e, portanto, mais intolerável, do Estado na vida das cidades e dos cidadãos.

Não sendo, em princípio, uma visão democrática dos problemas e das soluções, o desenvolvimento urbano, como está apresentado, torna-se desde muito antes apenas uma exposição de motivos para a criação de um sistema de órgãos da administração direta e indireta, que o Governo federal pretende empalmar para agredir o direito de propriedade em nome do social e conter a iniciativa da sociedade naquilo que mais de perto a reflete — que são as cidades. Logo, não é um projeto para ser examinado em pormenores, mas repudiado de plano. O sentimento democrático exige, em substituição, uma iniciativa que seja o oposto: o Estado como executor da vontade social.

# Andreazza promete que lei vai garantir propriedade

O Ministro do Interior, Mário Andreazza, prometeu aos empresários da construção civil, em reunião ontem pela manhã no Banco Nacional da Habitação — BNH — retirar do anteprojeto de lei de uso do solo urbano tudo o que venha a contrariar o direito de propriedade. Garantiu que não há pressa para tramitação e que pretende submeter a proposta do Governo a longo debate público.

De acordo com empresários que participaram da reunião, o Ministro reconheceu a necessidade de uma legislação que regulamente o uso do solo urbano mas, justamente por isso, quer uma lei "bem feita". Quanto à elaboração do anteprojeto, o Sr Mário Andreazza atribuiu a tarefa ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

## Temor

Participaram do encontro, além do Ministro e do presidente do CNDU, Militão de Moraes Ricardo, o secretário-executivo do órgão, Mauricio Nogueira Batista, e representantes da Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI — da Câmara Brasileira da Construção Civil e do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro.

No inicio o presidente da CBIC, João Fortes, expôs a posição dos empresários e seu temor de que o anteprojeto do Governo não tivesse alterações. O presidente da Ademi do Rio, Mauro Magalhães, lembrou um anteprojeto feito durante o Governo Geisel sobre reforma urbana, considerado aceitável. Perguntou o que tinha acontecido com ele e quem tinha a paternidade da nova proposta.

O Ministro Mário Andreazza passou a palavra ao presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Militão de Moraes Ricardo, que explicou ser o projeto "um apanhado" de



Mário Andreazza

sugestões dos conselheiros do órgão. Admitiu imperfeições técnicas, mas salientou que o anteprojeto era apenas um esboço.

Sua explicação foi ampliada pelo Ministro do Interior, que justificou o anteprojeto como uma forma de "provocar discussões". Depois garantiu que o Governo não tem o menor interesse em acabar com o direito de propriedade, mas quer fortalece-lo.

Suas afirmações foram consideradas "tranquilizadoras" pelos empresários, representantes de 15 Estados. O encontro com o Ministro e o presidente do CNDU durou uma hora e 20 minutos.

Arquivo — 8/4/79

## ANTEPROJETO DA REFORMA URBANA PROVOCA CONTROVERSAIA

*Lima de Amorim*

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — órgão vinculado ao Ministério do Interior, elaborou um anteprojeto de reforma urbana que encara a propriedade privada como um bem social, e cria instrumentos poderosos para que o Governo controle sua posse e seu uso. A proposta tem causado controvérsia em vários setores, a começar pela Igreja, embora todos concordem com a necessidade de reforma urbana.

Na 22ª Assembléia-Geral da CNBB, em Itaici, São Paulo, o Bispo de Santo André, Dom Cláudio Hummes, apoiou, semana passada, a proposta do Governo, "porque ela tem vários pontos que coincidem com

o Documento de Trabalho sobre Solo Urbano e Ação Pastoral". Mas, o Arcebispo do Rio de Janeiro, Dom Eugênio Sales, defendeu uma "profunda reformulação" do documento da Igreja, por achá-lo "muito mais justificativo do que indicador de caminho". Ao mesmo tempo, a Pastoral de Favelas do Rio considerou o anteprojeto do CNDU "benéfico para as populações faveladas ou de baixa fenda".

Comparando o anteprojeto governamental com o chamado "Decreto da Supra", que declarou de utilidade pública para efeito de desapropriação a faixa de 10 quilômetros ao lado das rodovias federais, ferrovias e açudes, o presidente do extinto órgão, economista João Pinheiro Neto, disse: "A filosofia é

exatamente a mesma do nosso famigerado decreto dos tempos de João Goulart. Esperamos apenas que os seus patrióticos objetivos não conduzam seus autores, hoje, como em 1964, às delícias de uma temporada de três meses na Fortaleza de Santa Cruz".

O presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Rio, Mauro Magalhães, acha que o anteprojeto do CNDU, por prever até instrumentos só utilizáveis em situações de guerra, como a requisição, fere a propriedade privada e ameaça o regime capitalista. Previsto inicialmente para ser submetido ao Congresso dentro de um mês, a proposta do Governo agora não tem pressa para tornar sua forma final, anuncia o Ministro do Interior, Mário Andreazza.

Jornal do Brasil 1º caderno domingo 14-02-83

p.16

# CNDU baseou-se nas legislações vigentes no Brasil

O anteprojeto do CNDU é um apanhado de legislações vigentes no Brasil e em outros países, além de propostas novas de várias origens, até mesmo da Igreja. Cópias foram distribuídas pelo Ministério do Interior entre outros órgãos federais, estaduais e municipais. Entidades classistas também receberam o texto, que passará por nova elaboração, antes de ser encaminhado ao Gabinete Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional.

Suas principais propostas são:

- Desvinculação do direito de propriedade do direito de construir. Qualquer obra dependerá de autorização da Prefeitura ou dos órgãos estaduais e federais competentes, com prazos pré-fixados. A Prefeitura poderá negar licença se não considerar suficiente a infra-estrutura e os equipamentos existentes. Poderá haver licença especial se o proprietário assumir o ônus da infra-estrutura ou dos equipamentos. Por exemplo, na Barra da Tijuca ou num bairro da Baixada Fluminense, áreas com serviços públi-

cos insuficientes, o Governo poderá dificultar novas construções. Em contrapartida, o Governo poderá cobrar compensação por valorização em caso de alteração de índices urbanísticos.

- Edificação compulsória. Relacionado com o item anterior, a Prefeitura poderá obrigar a edificação ou outro uso de terreno vago, num prazo de um ano. Se o dono não obedecer, poderá ter seu terreno desapropriado, recebendo como pagamento o valor determinado na data da notificação. Com isso, o Governo espera reduzir o número de lotes vagos em áreas urbanas. Mas surge uma dúvida: como diferenciar um terreno mantido vago para especulação de um terreno cujo proprietário ainda não tem dinheiro para construir?

- Direito de superfície. Por contrato gratuito ou oneroso o dono de um terreno poderá ceder o direito de superfície para edificação ou outro uso. Fim o contrato, volta a ter "domínio pleno" sobre o terreno e até as benfeitorias, se isso foi o combinado. O dono nunca perderá a posse de

seu terreno e poderá ter alguém morando nele numa casa que não é sua. Esse artifício torna o uso do solo mais flexível.

- Direito de preempção, pelo qual o Poder Público terá preferência na compra de imóveis numa transação entre particulares, em áreas pré-estabelecidas por tempo determinado ou não. Segundo o anteprojeto, esse direito só seria exercido para obras de "interesse social" como projetos habitacionais. Mas prevê também uso desse direito para estocagem de terras. O Poder Público terá 90 dias para responder se quer comprar ou não. Se não aceitar o preço, terá direito a pedir arbitramento judicial. O juiz, segundo o anteprojeto, não deverá levar em conta a valorização no período entre a data em que o dono do imóvel notificou sua disposição de vendê-lo e a data do julgamento.

- Pagamento de desapropriações em títulos da dívida pública e não em dinheiro e à vista, como prevê a Constituição.
- Incentivo às associações comunitárias visando ao desenvolvimento urbano.

# Favelados acham boas as inovações

O direito de superfície e o usufruível especial, instrumentos de política urbana previstos no anteprojeto do CNDU, são inovações muito boas para os favelados e outras populações de baixa renda, reconhecem o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social, Vícente Barreto, e a coordenadora da Pastoral de Favelas de Arquidiocese do Rio de Janeiro, Eliana Athayde.

Os contratos de uso de superfície evitariam os despejos com indemnizações irrisórias pelas benfeitorias e descharacterizariam as invasões de terras; o usufruível especial poderia garantir a permanência dos favelados nos lugares que ocupam há mais de cinco anos.

## Diretrizes

Vários pontos do anteprojeto atendem às aspirações das comunidades defendidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura e pela Pastoral de Favelas, cujas equipes costumam trabalhar juntas.

Logo no Artigo 2º, o anteprojeto estabelece que o Poder Público promoverá o desenvolvimento urbano, observando, entre outras diretrizes, "o condicionamento da propriedade urbana à função social", mediante a "regularização fundiária e a urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda" e o "fortalecimento do direito de posse".

O Artigo 8º diz que o Poder Público "poderá estabelecer como de interesse especial, para fins de desenvolvimento urbano", áreas "habitadas por populações de baixa renda e que devam, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica de urba-

nização, bem como da implantação prioritária dos equipamentos e serviços".

Mais adiante, o capítulo XIII trata da regularização da ocupação dos terrenos urbanos, observando que o assunto está sendo estudado pelo Ministério do Interior, que proponha medidas de "simplificação e agilização" dos instrumentos de ação, com três diretrizes: garantia de propriedade "a população já ocupante de áreas, sempre buscando não remover as pessoas"; execução de programas habitacionais e regularização fundiária em terrenos públicos; e uso dos mecanismos já existentes, como o usufruível e a desapropriação por interesse social, para regularização fundiária de favelas em áreas particulares.

## Ideias

Ao ler esses trechos, uma das advogadas da Pastoral de Favelas do Rio, Maria Alice Adão Antunes, chegou a duvidar:

— Parece até que eles querem mesmo resolver o problema dos pobres sem terra.

O anteprojeto absorveu algumas recomendações do encontro promovido pela Arquidiocese do Rio de Janeiro, em maio do ano passado, sobre uso e posse do solo urbano. Os três grupos de trabalho do encontro propuseram instrumentos como o direito de superfície, a redução do prazo de usufruível, a direito de construção, para forçar uma ocupação do solo "mais produtiva e racional". O Secretário concorda com a tributação progressiva como instrumento "indutor do uso do solo" e sugere que o imposto sobre lucros imobiliários reverta para o Município, argumentando:

Por ser genérico e tratar apenas de princípios, o anteprojeto não especifica, por exemplo, como seria o usufruível especial, que se depen-

desse da Pastoral de Favelas, sendo de cinco anos. Isso beneficiaria a grande maioria das 8 mil 53 famílias cujos problemas de terra foram assumidos pela Pastoral. Essas famílias ocupam as terras há mais de cinco anos.

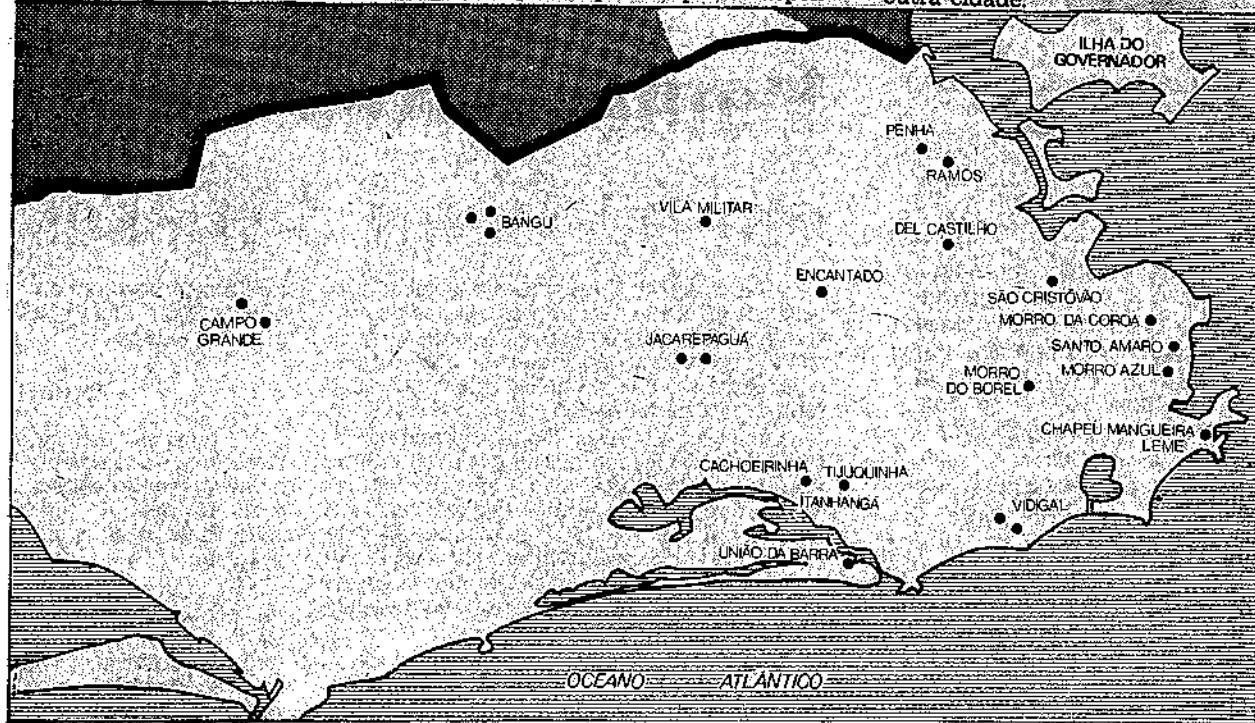
O direito de superfície, admitindo o uso do terreno pelo não proprietário, permitiria "melhores condições de negociação, com vantagem para o morador ameaçado de despejo", diz Eliana Athayde, que embora reconheça a validade do anteprojeto de reforma urbana, faz questão de frisar, com sua experiência de 22 anos de advocacia:

— Como ponto de partida, a proposta do Governo é boa. Mas o problema das populações pobres é muito complexo e exige soluções mais amplas.

O Secretário de Desenvolvimento Social da Prefeitura do Rio, Vícente Barreto, considera que o anteprojeto determina um novo conceito de propriedade urbana, repensado em função da nova realidade das cidades brasileiras. Por isso, cria instrumentos de ação já incorporados à legislação urbana dos países capitalistas mais avançados".

Aponta como "primeira contribuição importante" a desvinculação do direito de propriedade do direito de construção, para forçar uma ocupação do solo "mais produtiva e racional". O Secretário concorda com a tributação progressiva como instrumento "indutor do uso do solo" e sugere que o imposto sobre lucros imobiliários reverta para o Município, argumentando:

— Não tem sentido cobrar do cidadão e reaplicar o dinheiro em outra cidade.



A Pastoral das Favelas defende a lei do solo urbano depois de fazer um levantamento de 24 locais no Rio, onde 8 mil 53 famílias vivem em tensão pela posse da terra

## Associação comunitária terá incentivo

Com o anteprojeto de reforma urbana, aparece pela primeira vez na legislação federal a disposição do Poder Público de "incentivar a formação de associações comunitárias sem fins lucrativos, visando ao desenvolvimento urbano".

E o que dispõem os Artigos 2 e 26, que preveem até "apoio técnico e financeiro" do Governo. No Rio muitas associações de moradores surgiram na luta contra órgãos públicos e proprietários particulares pela posse da terra.

O Artigo 27 do anteprojeto chega a estabelecer que "na elaboração dos planos, das normas, diretrizes e programas de desenvolvimento urbano, o Poder Público contará com a participação das comunidades, possibilitando-lhes o acompanhamento de sua execução".

Isso na prática já ocorre, por exemplo, no Projeto Rio, do Ministério do Interior, ora sendo executado para beneficiar 250 mil pessoas residentes em favelas e áreas não regularizadas ao lado da Baía de Guanabara.

— Essa comunidade não foi ouvida com antecedência sobre o que estava sendo decidido. Quando soube o projeto já estava pronto. Mas isso já é um avanço. Antes era despejada para longe, a força — reconhece a advogada Eliana Athayde.

### Lutas

A Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro funciona regularmente há apenas quatro anos. Tem hoje uma equipe de sete advogados, que logo descobriram a importância da pressão dos moradores ameaçados.

— A legislação vigente foi feita para os proprietários — explica a advogada Maria Alice Antunes. — Com isso a ação jurídica tem efeito limitado. A maioria dos posseiros não tem mais de 20 anos de uso do solo, não se pode beneficiar do usucapião. O máximo que se pode conseguir é que ele não seja despejado com violência, sem receber nada pelas benfeitorias. A coisa só muda quando os posseiros se juntam, se organizam e demonstram ter força. Um posseiro sozinho não consegue nada, junto com outros, faz com que os órgãos do Governo se movimentem.

Por isso, quando a Pastoral de Favelas assume uma causa que envolve muitos posseiros, procura organizá-los, de preferência através de uma associação de moradores. Ou então já encontra as associa-

cões formadas e a luta contra o despejo fica menos difícil. Em alguns casos os moradores conseguiram fazer com que a Prefeitura desapropriasse áreas em litígio. O caso mais recente foi o do Morro da Baiana, em Ramos, onde 275 famílias agora estão tranquilas. Ainda não têm a posse da terra, mas possivelmente nunca mais serão despejadas.

### Barricada

O processo de desapropriação de 6 mil 400 metros quadrados do Morro da Baiana, onde vivem há anos 1 mil 300 moradores, foi iniciado pela Prefeitura no mês passado. Antes declarou a área de interesse

Bazilio Calazans



Ramiro Duarte lidera os moradores da Tijuquinha

único, para acalmar os moradores, ameaçados de despejo pelo libanês Joseph Ghanem, que comprou a terra do português David Mendes, há dois anos, por Cr\$ 1 milhão.

Diante da ameaça de expulsão em 1979, os moradores reagiram. Logo fundaram a Associação Comunitária do Morro da Baiana, que chegou a mandar carta ao Governador Chagas Freitas. Em setembro do ano passado, a mando da 3ª Vara Cível, um oficial de Justiça foi ao local com a ordem de despejo, mas recuou porque os moradores organizaram barricadas, com mulheres e crianças à frente. Policiais foram apedrejados.

Com isso a Justiça anulou a liminar de reintegração de posse, o Governo se sensibilizou e agora a área está sendo desapropriada em benefício dos moradores. "Foi um final feliz" — diz a advogada da Pastoral, Maria Alice Antunes.

### Arma

Menos sorte têm os moradores da favela Tijuquinha. Por ficar numa área muito valorizada, em frente ao Itanhangá Golf Club, na Barra da Tijuca, essa favela dificilmente será desapropriada pelo Governo, que dá prioridade aos terrenos com preços mais acessíveis.

Os moradores dependerão de sua própria força para pressionar a Rio Financeira, dona do imóvel, diz o presidente da Associação dos Moradores da Tijuquinha, o mineiro Ramiro José Duarte, que há 15 anos pula de favela em favela. Primeiro ele morou em Caxias, depois foi mudando para Nova Iguaçu, Pará, São João de Meriti, Barra da Tijuca, Jacarepaguá, São João de Meriti novamente, até voltar para a Tijuquinha, onde está há cinco anos.

— Rodei muito esse Rio de Janeiro para poder parar aqui — diz Ramiro, que fixou barraco na Barra porque foi o lugar onde nunca ficou sem emprego. Trabalha como padeiro e construiu até a casa do Chacrinha, animador de TV.

Ramiro e outros chefes de 85 famílias, entre eles dona Debaldina dos Santos, que mora na Tijuquinha há 29 anos, estão dispostos a só sair em troca de uma boa indenização e de um novo terreno na Barra ou em Jacarepaguá. Para lutar por seus direitos, fundaram a associação, em agosto de 1979, e através dela negociam com o dono do terreno e a Pastoral de Favelas.

# Pinheiro Neto lembra que em 64 ficou 3 meses preso

— A filosofia é exatamente a mesma de nosso famigerado decreto dos tempos de João Goulart. Esperamos, apenas, que os seus patrióticos objetivos não conduzam seus autores, hoje, como em 1964, às delícias de uma temporada de três meses na Fortaleza de Santa Cruz.

Quem fez este desabafo foi o presidente da extinta Supra (Superintendência de Política Agrária), economista João Pinheiro Neto, ao comparar o atual anteprojeto de reforma urbana com o decreto de 13 de março de 1964, que tornou de interesse público, para efeito de desapropriação, 10 quilômetros de terras não aproveitadas ao lado das estradas de rodagem, ferrovias e açudes.

## Continuidade

Com escritório na praia do Flamengo, de frente para a Fortaleza de Santa Cruz, no outro lado da Baía de Guanabara, onde ficou preso durante três meses, João Pinheiro Neto, professor da Fundação Getúlio Vargas, leu o anteprojeto do CNDU e o chamado Decreto da Supra. Observou que o Artigo 2º do anteprojeto estabelece como diretriz do atual Governo a "igualdade de oportunidade de acesso à propriedade urbana, garantindo-se o direito de moradia a todas as camadas da população".

Exatamente o que o Governo Goulart queria fazer na zona rural há 18 anos — conclui João Pinheiro Neto.

O ex-presidente da Supra destacou o Artigo 35 do anteprojeto de reforma urbana que trata da edificação compulsória, que estabelece: "O não cumprimento da obrigação de edificar ou utilizar, por parte do proprietário, facultará ao Poder Público a desapropriação do imóvel, com direito de alienação a terceiro que se comprometa a realizar a edificação."

João Pinheiro Neto riu e comentou:

— Significa uma continuação, na zona urbana, daquilo que se pretendia fazer em 1964 na zona rural. O Governo queria ocupar, compulsoriamente, a terra abandonada e ociosa e entregá-la a quem nela quisesse produzir ou nela já estivesse trabalhando. Agora, terrenos urbanos abandonados não edificados estarão sujeitos à desapropriação, e o Governo tem preferência de compra. O que se depreende de

tudo isso é que aquilo que timidamente foi tentado no passado, e não conseguido, agora será executado com muito mais arbitrio, com o objetivo de racionalizar o crescimento das grandes cidades.

## Imobilismo

Depois da queda de João Goulart, o primeiro ato do Presidente interino, Ranieri Mazilli, foi a revogação do decreto da Supra. O segundo foi a substituição do presidente do órgão, conta João Pinheiro Neto, que lamenta o imobilismo posterior.

O decreto iniciaria a transformação da sociedade brasileira pelo campo, fixando o trabalhador, acabando com o latifúndio improdutivo e o minifúndio inviável. Nada de burocratizar a sociedade, de socializar os campos, na estúpida repetição da malograda experiência dos países comunistas, que transformaram o camponês num funcionário público. Provavelmente nossas cidades hoje seriam melhores, menos congestionadas, se o decreto fosse cumprido. Não haveria necessidade de uma reforma urbana com instrumentos de Poder mais poderosos e drásticos.

João Pinheiro Neto revela que Luís Carlos Prestes, então secretário-geral do Partido Comunista Brasileiro, foi quem procurou João Goulart para pedir que o impacto do decreto fosse reduzido. Sugeriu que a faixa a ser desapropriada fosse de apenas 10 quilômetros e não de 20, como chegou a ser proposto. Temia a reação de pequenos e médios proprietários.

Conta também que, nas Forças Armadas, só um Ministro foi contra o decreto da Supra: o então Chefe do EMFA e depois Presidente da República, General Castelo Branco, "assim mesmo porque não fora consultado previamente, e não porque discordava de seus princípios". Pinheiro Neto disse que soube disso através do Ministro do Exército, General Jair Dantas Ribeiro. Depois transmitiu o fato ao Presidente João Goulart, que ouviu o relato e respondeu:

— Esse cara eu conheço, tem me causado muitos problemas. Só não o prendo porque soube que ele é muito sensível e pode se suicidar na cadeia.

# ADEMI denuncia recurso só usado em caso de guerra

O anteprojeto de reforma urbana proposto pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — estabelece que o Governo, "no condicionamento da propriedade urbana à sua função social", poderá usar até instrumentos previstos apenas em caso de guerra, como a **requisição**.

A advertência é do presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Rio de Janeiro — ADEMI — Mauro Magalhães, que chega a questionar o Governo sobre o tipo de regime que ele quer adotar no país. "O anteprojeto é até certo ponto revolucionário, porque acaba com o direito de propriedade, essência do sistema capitalista".

Apontando outros instrumentos previstos no Artigo 28 da proposta da CNDE, o presidente da ADEMI chama a atenção para duas "manifestações de arbitrio": a **ocupação temporária**, normalmente só permitida por ato expresso do Presidente da República, quando o país entra em estado de sítio, e a **edificação compulsória**, admitida pelo Artigo 158 da Constituição apenas em estado de emergência.

Mauro Magalhães acha que o Governo demonstra "incoerência" porque, se de um lado distribui títulos de propriedade no campo numa proporção jamais vista no Brasil, de outro apresenta, através da CNDU, uma proposta que fere o direito de propriedade, com pontos "nitidamente socializantes".

— O Governo — acrescenta — já limita esse direito, ao legislar sobre zoneamento urbano. De repente aparece um anteprojeto que estimula a estatização, concentra mais ainda o poder nas mãos da União e restringe a autonomia dos municípios. Precisamos, então, saber que tipo de regime está sendo implantado no país.

Mauro Magalhães cita a ocupação temporária como um exemplo de instrumento que altera o direito de propriedade.

— Se isso vingar, as pessoas não vão ter segurança quando comprar um terreno. De repente pode chegar o Governo e ocupar o terreno, fazer nele o que quiser, tudo a pretexto de interesse social.

O presidente da ADEMI também não concorda com o direito de preempção, inovado na compulsoriedade.

— Hoje, quem mora num apartamento alugado, tem preferência de compra. Pelo anteprojeto, o Governo vai ter esse direito, num procedimento todo imposto. Poderá ir à Justiça e pagar o preço previsto inicialmente, sem considerar a valorização do imóvel.

A edificação compulsória, na opinião de Mauro Magalhães, admite injustiça, porque poderia ser ação contra proprietário realmente sem condição de construir.

— Seria muito melhor o imposto progressivo, aplicado em área de infra-estrutura ociosa, onde o proprietário pode especular com um terreno, a espera de valorização.

Mauro Magalhães frisa que "os pontos de interesse social previstos no anteprojeto, como os que favorecem as populações de baixa renda, merecem todo o nosso apoio, mas não os que são mais ideológicos do que técnicos".

## Governo vai pressionar proprietário

O Governo, com o objetivo de combater a especulação imobiliária nos centros urbanos, poderá forçar um proprietário de terreno a construir alguma coisa, sob pena de desapropriação. Ao mesmo tempo, o próprio Governo quer ter o direito de estocar terras.

Essa contradição do anteprojeto de reforma urbana foi apontada pelo presidente da Confederação dos Proprietários de Imóveis do Brasil, Adérito Teixeira, que condena "os excessos" da proposta governamental, por ameaçarem o direito de propriedade.

### FALHAS

Adérito Teixeira ressalva que está de acordo com a intenção do Governo de melhorar as condições de

vida das cidades. Concorda também com a necessidade de uma nova legislação urbana para enfrentar o crescimento desordenado e as superpopulações. Mas acha que muitos pontos do anteprojeto devem ser revistos.

O advogado da associação, Sílvio Campanema, considera que a maior inovação da proposta do Governo é a **edificação compulsória**, "que viola o princípio da disponibilidade, inerente ao direito de propriedade, e pode favorecer a grupos imobiliários poderosos mancomunados com o Executivo municipal". Segundo ele, "um administrador público inescrupuloso poderia desapropriar uma área e revende-la a um amigo interessado por preço irrisório". Campanema entende que, "se o proprietário já paga impostos em dia, não há por que forçá-lo a construir".

Outro ponto criticado foi o que permite o Governo desapropriar terrenos para ter áreas de reserva. Isso

pode favorecer a especulação imobiliária do próprio município, com o dinheiro dos contribuintes.

### INJUSTIÇA

O pagamento de desapropriação em títulos da dívida pública, e não em dinheiro, é à vista, como manda a Constituição, também não é aceito pela Confederação dos Proprietários de Imóveis. Na prática, o proprietário ganharia menos do que conseguia numa transação com particular, teme Sílvio Campanema. Atualmente os processos de desapropriação são demorados, mas os proprietários não são tão prejudicados, porque o valor final, na Justiça, leva em conta a valorização do imóvel durante a ação judicial, além da correção monetária sobre o valor inicial da avaliação.

— Com isso — adverte o advogado dos donos de imóveis — o Governo poderá ter interesse em retardar mais ainda os processos

sos de desapropriação, para pagar menos. Fará tudo em nome do "interesse social", mas o coltado do proprietário terá grande prejuízo. A desapropriação, insistimos, deve ser feita pelo justo valor do mercado.

O último ponto rejeitado pela Confederação é o que estabelece a cobrança de taxas de imóveis não dotados de serviços públicos, para forçar a ocupação de uma área. Segundo Sílvio Campanema, isso seria totalmente ilegal.

— O pagamento de taxa é uma contrapartida por serviço efetivo. Se o contribuinte não usa um serviço, não tem por que pagar-lo. Isso é cristalino. A propria contribuição de melhoria, prevista no anteprojeto, só seria possível se o Governo admitisse contrapartida. As vezes uma obra pública acaba com a qualidade de vida de uma rua. E o proprietário de imóvel no local não recebe qualquer compensação, seus impostos continuam a aumentar normalmente.

# Advogado atribui "choque" ao atraso de um século

O advogado Paulo Rocha Lagoa, chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Planejamento do Rio de Janeiro, estranha que o anteprojeto de reforma urbana tenha "chocado" representantes do setor imobiliário. Só tem uma explicação para isso:

No Brasil o anteprojeto é novidade, porque estamos atrasados em um século em matéria de urbanismo. Na Europa e nos Estados Unidos ele seria considerado retrógrado.

## Avanço

A proposta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano apenas reafirma o que já existe nos países capitalistas mais avançados, mas — reconhece Rocha Lagoa — representa um avanço para o Brasil.

É a primeira vez que o Governo federal toma consciência de que ele realmente é o responsável pelas cidades e que precisa controlar o direito de propriedade, fulcro de todos os nossos problemas urbanos.

Considerado um dos maiores especialistas em legislação urbana do Rio, o professor Rocha Lagoa comentou os pontos considerados polêmicos do anteprojeto, concebidos como instrumentos do Poder Público para dar à propriedade uma função social.

Um deles seria o direito de preempção, pelo qual o Governo terá preferência na compra de um imóvel, pelo mesmo valor que o dono cobraria a um particular.

Isso já ocorre na Inglaterra — lembra o assessor jurídico da Prefeitura. — A ideia, portanto, é velha. De novo há o fato de que seriam criadas áreas especiais onde o Governo poderia executar projetos de interesse social.

O direito de superfície, outro instrumento previsto no anteprojeto, existiu no Brasil até 1821. Foi extinto por D. João VI, pouco antes de sua volta para Portugal. "Desapareceu devido ao individualismo português", interpreta Rocha Lagoa.

Basicamente ele estipula que o dono do lote poderá, gratuita ou onerosamente, ceder a alguém o direito de propriedade sobre a superfície de seu terreno para edificação ou outro uso. Fim o prazo combinado, o proprietário terá de volta o domínio pleno sobre o terreno e as benfeitorias. Durante o contrato, o "superficíario" será responsável pelos encargos e tributos.

Na Inglaterra — explica o professor Rocha Lagoa — isso existe em massa. Boa parte do Centro de Londres é regulada pelo direito de superfície, do

qual se beneficia até a Coroa, com muito bom resultado. De tempos em tempos a propriedade volta ao Poder Público, que pode remodelar a urbanização sem precisar fazer desapropriações em áreas valorizadas. Nos Estados Unidos esse direito também é exercido como fonte de renda pelos Estados. O mesmo ocorre na Austrália, onde o brasileiro João Maia alugou enormes áreas para criar gado.

O direito de superfície, segundo Rocha Lagoa, será vantajoso mutuamente: para o usuário, que não precisará desembolsar muito dinheiro para ter direito a um imóvel; para o dono, que terá a propriedade de volta depois de algum tempo. Enfim, o solo passará a ser realmente um bem social.

O direito de construção, de acordo com a proposta do CNDU, determina que "a construção, a reforma e a demolição" ficam condicionadas à licença do Poder Público, que fixará os prazos para início e fim. Na licença para construir no solo urbano, deverá ser considerada a existência ou programação de equipamentos e serviços públicos compatíveis". Será possível a concessão de licença especial se o proprietário assumir o ônus da infra-estrutura.

Em qualquer lugar da Inglaterra — afirma Rocha Lagoa — o dono de um imóvel não pode lotá-lo ou nele construir sem autorização governamental. Na França a situação é a mesma. Na Itália, recente lei de 1975, estabeleceu que em certas áreas o proprietário para construir tem que provar a absoluta necessidade da obra. É claro que nesses países se loteia e se edifica, mas quando o dono do imóvel comprova ser necessário e toma sobre seus ombros o custo financeiro resultante.

Ainda conforme o "direito de construir", o Município poderá obrigar a edificação em terreno vago. Essa nova disciplina revoga o Código Civil, de 1917, dando ao Poder Público maior competência para regular o uso do solo.

Com a edificação compulsória, a pessoa que compra o terreno terá, em certas áreas, prazo para construção. Fim o prazo, se não tiver construído, pagará altos impostos. Com isso, supõe o professor Rocha Lagoa, a pessoa não comprará imóveis apenas para especular, como ocorre na Região Metropolitana do Rio, onde o número de lotes vagos corresponde ao dobro nos lotes construídos.

Nos países capitalistas — explica Rocha Lagoa — esse instrumento é muito comum. Mesmo na Espanha franquista também já existia. Não é, portanto, um recurso ideológico, é técnico. Nos Estados Unidos o sujeito não pode dei-

xar o apartamento vazio por muito tempo; tem que vendê-lo ou alugá-lo. Lá isso é capitalismo; aqui seria chamado de comunismo.

## Legitimação de posse

Como instrumento para tornar a propriedade um bem social, o Poder Público, segundo o anteprojeto do CNDU, poderá também promover a legitimização de posse, conferindo à pessoa que já usa o imóvel há algum tempo o direito de continuar nele por mais tempo ou indefinidamente, sem que o dono possa expulsá-lo. Deverá haver uma forma de compensação para o dono, que o anteprojeto ainda não prevê.

O professor Rocha Lagoa diz que isso já existe em relação a terras públicas, principalmente na Bahia, onde o Governador Antônio Carlos Magalhães habilmente encontrou esse meio para desafogar áreas de tensão social.

Outro instrumento proposto seria o usufruível especial. O simples existe há 3 mil anos e se diferenciaria do especial porque este só poderia ser usado coletivamente. Beneficiaria principalmente os favelados, que poderiam entrar em ação conjunta para obterem a terra onde moram. Esse instrumento seria "muito útil" nas grandes cidades brasileiras onde proliferam as favelas, entende o professor Rocha Lagoa.

Finalmente, ainda pelo anteprojeto, o tributo passaria a ser usado como forma de controle de uso do solo. Seria progressivo e diferenciado para atender ao interesse social.

Isso já devia existir no Brasil há 50 anos — sustenta Rocha Lagoa, que só vê no anteprojeto de reforma urbana dois defeitos "facilmente corrigíveis": redação imperfeita, "natural para um esboço do esboço", e tendência a dar ao Governo federal poderes exagerados para planejar, função que seria mais própria para os municípios.

Quanto ao resto, o assessor jurídico da Secretaria Municipal de Planejamento do Rio de Janeiro se diz satisfeito.

O nosso Código Civil é do inicio do século. Trata a propriedade como se ela fosse uma coisa solta no ar, quando não é. Sem se controlar a propriedade, não se controla nada. O ingresso do Governo federal na disciplina jurídica da cidade, através de normas gerais a serem aplicadas pelos municípios, será um avanço tão grande quanto foi a criação do Estatuto da Terra para o meio rural. Além de tomar consciência de que o Código Civil não serve mais para as nossas cidades, o Governo federal finalmente resolver assumir suas responsabilidades.

# CNBB aprova documento

## sobre o solo urbano

**São Paulo** — Com 192 votos a favor e apenas um contra — o do Cardeal do Rio de Janeiro, Dom Eugênio Sales — foi aprovado ontem no encerramento da 20ª Assembleia-Geral da CNBB, em Itaici, o documento **Solo Urbano e Ação Pastoral**, que tem como idéia fundamental “a primazia do direito natural à moradia sobre a lei positiva que preside a apropriação privada do solo”.

A quarta versão do texto só foi entregue ao episcopado na noite de quarta-feira e a votação final ocorreu ontem pela manhã. Dom Eugênio Sales apresentou como motivo do seu voto contra a falta de tempo para “um exame a fundo do documento”, mas garantiu que “por uma questão de colegialidade” se esforçará por executá-lo em sua arquidiocese.

### Coesão

Mesmo os bispos mais conservadores, que haviam criticado o texto nas sessões plenárias, classificando-o de técnico e não pastoral e advertindo para insinuações de luta de classes, aprovaram o documento. Foi o caso do Arcebispo de Aracaju, Dom Luciano Cabral Duarte, considerado um conservador, que criticou o texto, mas votou pela sua aprovação. Em 1980, ele foi um dos quatro votos contra no documento **Igreja e Problemas da Terra**, aprovado, então, por 172 votos.

Assessores da CNBB informaram que na votação de terça-feira (da terceira versão) quase um terço dos bispos se opunha às críticas diretas ao Governo e ao modelo econômico. Tais críticas foram suprimidas ou suavizadas. Também foram eliminadas as referências explícitas ao capitalismo — palavra substituída por economia de mercado — e aos riscos de “conflito de classes” que deram lugar a uma advertência sobre a possibilidade de “confrontação entre os muitos que têm pouco a perder e os poucos que têm muito a perder”.

Logo no inicio da Assembleia, dia 9, todos os bispos receberam cópia do anteprojeto governamental sobre reforma urbana. Houve comentários sobre a coincidência entre alguns pontos do anteprojeto e o estudo da CNBB, mas foram poucos os bispos que disseram ter lido o texto do Governo e estes só encontraram semelhanças nos limites ao direito da propriedade e na necessidade de medidas para controlar a estocagem de terrenos vazios.

Dos 240 bispos que participaram da Assembleia, apenas 193 estiveram no plenário para a votação final da manhã de ontem, porque os outros haviam antecipado a volta às suas dioceses.

### Texto faz a defesa do direito de morar

O condicionamento da propriedade “à sua função,” como forma de garantir “o direito de morar”, a “repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário” e o controle do uso do solo “para evitar a ociosidade de terrenos edificáveis e a especulação imobiliária” são algumas das diretrizes apontadas pelo documento **Solo Urbano e Ação Pastoral**, aprovado ontem na 20ª Assembleia-Geral da CNBB.

Com 22 páginas e 170 itens, o documento faz, em sua conclusão, “um apelo aos setores da vida nacional a tomarem consciência desta grave situação e a se empenharem, através de suas iniciativas e influência,

em colaborar efetivamente com aqueles que, sofrendo mais o problema, devem ser os agentes primeiros de sua solução”. Pede, ainda, o esforço de todos os cristãos para que “a cidade não seja mais o palco de tanta miséria e sofrimento”.

### O documento

Em sua introdução, o documento diz que “a CNBB tem consciência de que a complexidade desse desafio envolve aspectos técnicos alheios à sua competência. Assim, apela instantaneamente a todos os especialistas na matéria para que se disponham a dar ao tema sua contribuição específica”.

O capítulo mais extenso é dedicado à **Situação do Solo Urbano no Brasil**, com uma análise do processo de urbanização e do exodo rural. Trata, em seguida, da valorização do solo urbano e da especulação imobiliária, destacando duas destinações do solo: “solos de habitação, repartidos desigualmente entre as diversas camadas sociais” e “solos de especulação estocados e ociosos, destinados exclusivamente a operações imobiliárias”.

“É na cidade, que seria, por natureza, o lugar privilegiado da convivência humana que a economia de mercado vem revelando os piores frutos do egoísmo individualista que a caracteriza, se institucionalizando em um sistema de injustiça radical, o qual, em nome de seus princípios, violenta os direitos mais elementares de vastos contingentes da população”, acrescenta o texto.

Na avaliação da **Ação do Estado**, o documento afirma que “nos planos governamentais de nível federal, estadual e municipal são enunciados princípios que, se aplicados, atenuariam os problemas relativos ao uso do solo urbano. Recentemente o Governo manifestou publicamente preocupação com o problema, propondo-se a dar-lhe um equacionamento global. É de justiça reconhecer também o esforço ultimamente efetuado no setor de transportes e abastecimento de água potável em muitas cidades”. Em seguida, diz que a esperança criada com a fundação do BNH foi frustrada pelos desvios de seus recursos “para outros setores da economia”.

Depois de falar das “iniciativas populares” para obter uma moradia — corticos e barracos, com a ocupação de terrenos que “começa a ser denominada de invasão” — o documento diz que “a população diretamente interessada é o fator mais importante para a solução do problema de moradia”.

O capítulo sobre **Reflexão Ético-Ideológica** faz várias citações de documentos do Papa e lembra a advertência de João Paulo II de que “sobre toda propriedade particular pesa uma hipoteca social”.

O documento aponta vários obstáculos na realidade brasileira, entre eles a desigual distribuição de riquezas, e afirma que a falta de moradia para grande parte da população “é consequência da estrutura econômica do país que leva muitos a trabalharem por salários insuficientes e mantém os privilégios da minoria”. Destaca que as soluções para os problemas dependem mais de uma decisão política e não estão ligadas à carência de recursos.

Considera, ainda, que a legislação atual sobre posse e uso do solo urbano é inadequada à realidade atual: “inadequação baseada em uma superada con-

CONTINUA →

cepção do direito da propriedade, concepção privatista de um direito absoluto, sem nenhuma responsabilidade social".

No capítulo sobre **Ação Pastoral**, o texto adverte que "a aceleração do processo de humanização 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". E ressalta que, se não houver reformas para uma mudança global da sociedade, isso "significa, na prática, provocar a radicalização do processo de mudança".

## Recomendações

Depois de afirmar que novos modelos de organização da sociedade exigem "mudança do modelo socio-político-econômico vigente", o documento recomenda várias medidas a curto prazo: regularização de áreas de ocupação com projetos que não obriguem o morador a pagar o solo que ocupa; formas alternativas de urbanização adequadas aos recursos disponíveis; incentivo à autoconstrução e ao mutirão; subsídio à moradia para populações de "escassíssima renda"; loteamentos populares com infra-estrutura mínima, onde cada uma construa a sua casa; alterações no Código Tributário que garantam a destinação social do solo urbano; e apoio às associações comunitárias que organizam projetos de urbanização.

Jornal do Brasil 19-02-82

## D. Eugênio justifica voto contra

Solitário dissidente entre os 192 votos de aprovação ao documento, Dom Eugênio Salles afirmou, depois da Assembléia, que "evidentemente" está de acordo com a CNBB. Em plenário, ele havia discordado de três itens do texto, referentes a invasão e direito de propriedade, mas afirmou que todos foram corrigidos na versão final.

Depois de dizer que votou contra por falta de tempo para "examinar a fundo" o texto, observou que ele foi redigido em prazo curto, mas considerou esse fato "natural". Comentou que "há vários pequenos senões que não afetam a grandeza do documento" e deixou claro que suas divergências são de caráter secundário.

### Razões

Dom Eugênio afirmou que procurará executar o documento e deu suas razões para isso:

— Primeiro, porque a votação é uma etapa de um processo. No momento em que a Conferência dos Bispos adota, aceita e aprova esse documento, embora não seja obrigatório na minha diocese, por uma questão de colegialidade

esforçar-me-ei por executá-lo. Em segundo lugar, a votação negativa de minha parte reflete uma coerência minha com alguns aspectos dos quais eu divergia. Interessante observar que o agir desse documento é o que venho procurando fazer, pôr em prática, na Arquidiocese do Rio de Janeiro.

O Cardeal explicou ter discordado de três pontos porque eles "poderiam fomentar a invasão": "Em resumo estou de acordo com as idéias centrais do documento. Mas, como tinha aspectos dos quais divergia, achei mais coerente votar assim".

Lembrou que o documento foi entregue aos bispos na noite de quarta-feira para votação na manhã seguinte.

— Eu tive pouco tempo para examinar a fundo o documento. Tinha medo de votar em algo do qual, depois, alguém pudesse me cobrar, porque eu tinha dado a assinatura, sem eu ter tido o devido tempo. Os outros poderão ter tido tempo. Eu pessoalmente não tive. Fiz uma primeira e uma segunda leitura rápida, descobri os três pontos, mas não estava seguro do texto todo. O ponto principal foi esse: não ter tido tempo.

## As correções do Cardeal

São os seguintes os três pontos criticados por Dom Eugênio e corrigidos na versão final do documento:

— A título de exemplo, seguem algumas ilustrações que servem para alertar sobre a situação de injustiça. Não podendo pagar aluguel ou prestações de conjuntos habitacionais dos programas públicos, cerca de 30% dos mais pobres no Sul e 60% no Nordeste são obrigados (foi corrigido para "sao 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" quando o abuso do

direito de propriedade chegou a permitir e achar normal que alguns façam imensos estoques de terrenos ociosos como bem particular, muito embora o seu valor sempre crescente venha da própria estrutura da cidade e do mercado imobiliário". (Na redação final foi eliminado todo o trecho depois de invasão).

— O direito ao uso do solo urbano no sentido de garantir a moradia adequada e, portanto, uma das primeiras condições para a realização de uma vida autenticamente humana. Portanto, no caso de muitas ocupações lentas e até nas "invasões", o título legítimo de propriedade, derivado e secundário, deve ceder (foi corrigido para "deve ser julgado") diante do direito fundamental e primário de morar, decorrente das necessidades vitais da pessoa humana".

## D. Ivo explica o estudo

São Paulo — "Nem a Igreja nem os estudos do Governo vão querer acabar com a propriedade. Queremos sim, refletir melhor sobre o sentido e os limites dessa propriedade", afirmou o presidente da CNBB, Dom Ivo Lorscheiter, assegurando que não houve nenhuma comparação entre o documento da entidade e os estudos sobre reforma urbana do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Parece apenas que o que há de coincidente é o fato de a CNBB estudar a matéria ao mesmo tempo que os técnicos do Ministério do Interior. Isso indica a urgência do assunto e de sua solução — acrescentou Dom Ivo, com a observação de que o estudo governamental é "bastante polêmico".

Sobre os 10 dias da assembleia da CNBB, Dom Ivo Lorscheiter comentou: "A unidade da Igreja entre nós não é algo fácil, nem é algo já perfeitamente realizado".

## A questão urbana e a participação popular

JOSE ALVARO MOISES

**A** pesar da persistência, entre nós, do mito da não-participação popular na sociedade, tornou-se evidente, mais uma vez, o quanto são importantes os movimentos populares de base para a definição dos rumos que deverá tomar o processo de transformações que a sociedade brasileira está a exigir.

Foi necessária uma sucessão de conflitos urbanos, muitos dos quais envolvendo as invasões e as tentativas de posse da terra, sem uso social, por setores populares (para não falar dos frequentes quebraquebras de trens e de transporte de subúrbio), para que os problemas decorrentes do uso que o capitalismo faz das cidades voltassem à tona com força a sua força.

O primeiro a se pronunciar, nos últimos tempos, foi o governo Federal, logo deixando transparecer as suas razões estratégicas. O projeto de reforma urbana do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) demonstra, com muita clareza, até onde chega a preocupação dos dirigentes do regime quanto à recente intensificação das lutas sociais que resultam das desigualdades que marcam o desenvolvimento de nossas cidades e, particularmente, da especulação imobiliária.

Entretanto, se por um lado o anteprojeto do CNDU revela, até mesmo, a disposição do regime de recuperar, em algo, o velho princípio consagrado na Constituição, de dar algum sentido social à propriedade, por outro, a retirada de urgência para apresentação do projeto ao Congresso indica o quanto os nossos "homens de Estado" ainda se deixam afetar pela influência dos grupos interessados em não mexer, por nada, no "status quo" da propriedade.

Naturalmente, nem era o caso de esperar demasiada generosidade social do projeto elaborado por determinação do ministro Mário Andreazza. Na verdade, ele próprio, ao anunciar o projeto, já advertiu que o documento não era definitivo. Ou seja, ele estava aberto, mesmo, às pressões dos grupos interessados.

Mas não é só o governo que está interessado no problema. Por razões diferentes (e é bem verdade, que há mais tempo e com inspiração totalmente distinta), também a Igreja se manifestou sobre o assunto. Em realidade, é só agora, com a divulgação, pela CNBB, do documento "Uso do Solo Urbano e Ação Pastoral", aprovado na assembleia da entidade, que a ques-

tão urbana adquire toda a sua relevância social e política.

O governo, por razões conhecidas, evitara pôr os dedos na ferida. Já os bispos brasileiros foram direto ao ponto: o "pecado social da cidade" — expressão que não aparece no documento final da CNBB —, ou seja, as desigualdades que decorrem do "uso de habitação" e do "uso de especulação" do solo urbano resultam da economia de mercado, isto é, do sistema capitalista.

Além de chamar a atenção para a relação existente entre capitalismo e, por exemplo, o fato de quase metade dos terrenos urbanos permanecerem estocados para fins especulativos — o que equivale, na

prática, a impedir o direito à habitação de muitos cidadãos —, os bispos ainda enfatizaram o papel do Estado em face do problema: iniquamente, o Poder Público tolera o uso descontrolado do solo urbano, provocando desajustes sociais, deterioração da qualidade de vida, a escalada predatória da especulação, o crime, a violência e a marginalização.

Mas o aspecto mais importante do documento da CNBB sobre o qual é preciso chamar muito a atenção, ainda não é este. Na verdade, é bem provável que na atual conjuntura, a contribuição mais importante dos bispos brasileiros ao debate da questão urbana se refira ao que eles profanamente chamaram o "nível político" e os seus decorrentes "obstáculos de natureza sócio-jurídica".

Fugindo de qualquer tentação de ver o problema apenas no plano técnico, os bispos lembram que "os obstáculos a uma solução humana dos problemas relacionados com o uso de posse do solo urbano provêm, radicalmente, do nível político, ou seja, de uma opção política contrária aos legítimos interesses do povo".

E acrescentam: "a nossa legislação que regula a posse de uso do solo urbano revela uma profunda inadequação à realidade atual. Inadequação baseada numa superada concepção do direito de propriedade, concepção privatista de um direito absoluto sem nenhuma responsabilidade social. Essa concepção privatista garante aos proprietários, com direito absoluto, a faculdade de usar, gozar e dispor do solo urbano visando exclusivamente à defesa dos próprios interesses".

Não é difícil perceber o quanto uma determinada política urbana, baseada em um determinado direito de propriedade, se con-

trapõe aos interesses sociais: ao direito à habitação e, mais do que isso, ao direito a uma vida humana plena. Repito que chamar atenção para a dimensão política e para a jurídico-institucional do problema é uma forma bastante correta de escapar às velhas tentativas de apresentar os problemas urbanos apenas em sua dimensão técnica.

Os bispos indicaram que estão bem conscientes disso.

E pena que, apesar de pedir mudanças no modelo social e político vigentes no País, o documento não avance em direção a uma especificação do que se deve entender por uma verdadeira solução política dos problemas urbanos. De novo, apesar de falar na participação popular, essa ainda é vista em geral, sem indicações de como ela pode se dar.

Vale a pena lembrar, outra vez, que os movimentos populares de base, que se formaram nos últimos anos, já têm indicado alguns caminhos pelos quais as contradições urbanas podem ser resolvidas no Brasil. Esses caminhos se referem aos processos de democratização do poder local, via pela qual os setores populares reivindicam a sua intervenção na solução de problemas que lhes interessam diretamente.

Por outras palavras, tratando dos graves problemas sociais das cidades brasileiras, não é possível ignorar que a questão da participação popular começa pela necessidade de se recuperar a autonomia administrativa, financeira e política dos municípios brasileiros. Além disso, é preciso recuperar o direito da população das capitais e das áreas de segurança de escolherem os seus dirigentes pelo voto. Finalmente, a democratização do poder local implica aumentar a influência dos movimentos populares nas esferas de poder que decidem as prioridades do uso do solo, dos recursos públicos e do próprio modo de governar as cidades.

As experiências dos últimos anos — que criaram as Assembleias do Povo, os Conselhos Populares e os movimentos de bairro — estão apontando nessa direção. E isso significa que, mais do que nunca agora, a questão urbana só se resolve com a participação popular na administração das cidades.

Jose Alvaro Moises é vice-presidente da Associação dos Sociólogos do Estado de São Paulo, professor de Ciência Política na USP e diretor do CEDEC. É também autor do livro "Lições de liberdade e de opressão", que acaba de ser editado.

# UM PROJETO SEM OS PÉS NO CHÃO

ADEMI, março/82

pg. 18-23

Revista ADEMI - ano IX  
nº 88

Coincidentemente ou não, surgido num ano eleitoral, o projeto sobre uso do solo apresenta uma série de imperfeições, algumas graves, como a de, a título de justiça social, atentar contra o direito de propriedade

Marcelo Tognazzi

**O**mês de fevereiro foi marcado por uma série de debates que envolveram Governo e empresários, sendo o principal o anteprojeto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) que trazia no seu bojo reformas profundas sobre a questão do uso do solo. De imediato, a classe empresarial se levantou de encontro aos argumentos contidos no documento do CNDU e a situação se complicou mais com a tomada de posição favorável a diversos itens do documento pela Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), em sua reunião anual em Itaici (SP).

O anteprojeto do CNDU é um apanhado de legislações vigentes no país e em outros países e contém propostas novas de várias origens, inclusive da Igreja. Mas, apesar da polêmica, segundo fontes de Brasília, o texto passará por uma nova elaboração antes de ser entregue à Presidência da República para ser encaminhado ao Congresso Nacional.

## Prefeituras terão poderes aumentados

Entre as suas principais propostas são: a desvinculação

do direito de propriedade do direito de construir. Assim, qualquer obra dependerá de autorização da prefeitura ou dos órgãos estaduais ou federais competentes, com prazos prefixados. A prefeitura por seu lado poderá negar a licença se considerar insuficientes a infra-estrutura e os equipamentos ali existentes. Poderá também haver licença especial, se o proprietário assumir o ônus da infra-estrutura ou dos equipamentos.

Outros pontos do texto prevêem também que, por contrato gratuito ou oneroso, o dono de um terreno poderá ceder o direito de superfície para edificação ou outro uso, embora fendo o contrato volte a ter domínio pleno sobre o terreno e até sobre as benfeitorias, se isso foi o combinado. Além disso, o proprietário nunca perderá a posse de seu terreno e poderá ter alguém morando nele numa casa que não sua. Este mecanismo torna o uso do solo mais flexível.

O documento também fixa o direito de preempção, pelo qual o poder público terá preferência na compra de imóveis numa transação entre particulares, em áreas preestabelecidas por tempo determinado ou não. Segundo o anteprojeto, este direito só seria exercido para obras de interesse social, como

projeto habitacionais. Por outro lado prevê também o uso deste direito para a estocagem de terras, apesar de o poder público ter um prazo de 90 dias para responder se quer comprar ou não, tendo direito a pedir arbitramento judicial, se não aceitar o preço. O juiz, segundo o anteprojeto, não deverá levar em conta a valorização no período entre a data em que o dono do imóvel notificou sua disposição de vendê-lo e a data do julgamento.

O pagamento de desapropriação deverá ser feito em títulos da dívida pública e não em espécie, como manda a constituição. O anteprojeto também prevê incentivo às associações comunitárias, visando incrementar o desenvolvimento urbano.

Na reunião de Itaici, o bispo de Santo André, D. Cláudio Hummes, apoiou a proposta do Governo, e disse que ela vem ao encontro do Documento do Trabalho, que fala sobre solo urbano e ação pastoral. Já o arcebispo do Rio de Janeiro, D. Eugênio Sales, defendeu uma profunda reformulação no documento da Igreja por considerar que ele "é mais justificativo do que indicador de um caminho".

Entre todas as opiniões que pipocaram sobre o anteprojeto do CNDU, uma das mais importantes foi a de João

CONTINUA →

Pinheiro Neto, ex-ministro do Trabalho do governo João Goulart e presidente da extinta Superintendência de Política Agrária (Supra) onde estava sendo elaborado um projeto que tornava de interesse público, para efeito de desapropriação, 10 quilômetros de terras não aproveitadas ao lado de estradas de rodagem, ferrovias e açudes.

**Uma cópia do projeto João Goulart?**

Pinheiro Neto analisou o anteprojeto e disse que ele propõe exatamente aquilo que o governo de João Goulart queria fazer há 18 anos na zona rural. Sobre o Artigo 35 do documento do CNDU — que estabelece o não cumprimento da obrigação de edificar ou utilizar, por parte do proprietário — facultará ao poder público, com direito de alienação a terceiro, que se comprometa a realizar a edificação. Sobre este aspecto o ex-ministro comentou que significa uma continuação, na zona urbana, daquilo que se pretendia fazer em 1964 na zona rural.

"O Governo queria ocupar compulsoriamente a terra ociosa e entregá-la a quem quisesse produzir nela ou lá já estivesse trabalhando. Aquilo que timidamente foi tentado no passado, sem êxito, será executado com muito mais arbítrio, com o objetivo de racionalizar o crescimento das grandes cidades".

Em São Paulo, o anteprojeto foi recebido com forte oposição, principalmente por empresários da indústria imobiliária. "Um paradigma de defeitos", diziam alguns, enquanto juristas afirmavam que o anteprojeto cometia o grave pecado de não tocar nos problemas que atualmente estão ocorrendo quanto à ocupação do uso do solo. Outros chegaram a dizer que, do ponto de vista jurídico, o documento era extremamente incompetente, uma vez que contém dispositivos inconstitucionais.

**Elaborado pela CNBB, em sua reunião em Itaici, o documento Solo Urbano e Ação Pastoral sofreu mais de 300 emendas até atingir um consenso na solicitação de medidas ao Governo, como o incentivo à autoconstrução**

Passadas as primeiras reações sobre o anteprojeto do CNDU, a CNBB em sua vigésima Assembléia Geral em Itaici redigiu um documento sobre Solo Urbano e Ação Pastoral, que sofreu mais de 300 emendas durante os debates. Através deste documento, a CNBB propõe a criação do usucapião especial para a propriedade urbana com modificações que garantam a destinação social do solo e alterações no Código Tributário.

Além disso, a Igreja aponta como necessárias reformas de legislação que garantam uma distribuição mais justa do solo urbano, "cuja utilização não pode ser deixada aos caprichos do mercado". De acordo com o texto, alguns instrumentos legais devem promover medidas a curto prazo, com total reformulação do pensamento tradicional relativo a grandes projetos de renovação urbana, "cujo valor de investimento se torna inviável".

Os bispos destacam no texto alguns pontos que devem ser concretizados para a solução do problema do solo, "como a garantia pela ocupação, pela descaracterização de situação supostamente legítima" e a "regularização de áreas de ocupação sem projetos, obrigando o morador a pagar pelo chão que, por direito, já é seu, e que às vezes o criou fisicamente no mar ou no mangue".

Sugerem que sejam criadas formas alterativas de urbanização, adequadas às características fiscais e sociais e aos recursos financeiros disponíveis em cada área. Incentivo às soluções construtivas simples com utilização de autoconstrução — ou por mutirão, sem prejuízo da qualidade da moradia e

formas de subsidiar a habitação.

A CNBB pediu ainda nova legislação a respeito da amortização e da correção monetária para os conjuntos habitacionais de interesse social, observando que "sem esta reforma os despejos serão inevitáveis e as populações mais carentes sacrificadas". Porém, entendem que a reformulação deve atingir a estrutura e a filosofia de subsídios, "pois a triste experiência do BNH mostra que é totalmente impossível construir casas para a faixa populacional de até três salários mínimos de renda familiar, usando empresas que dependem do lucro da operação para funcionarem".

Um dos que se mostrou favorável ao documento aprovado pela vigésima Assembléia Geral da CNBB foi o presidente da ADEMI, Mauro Magalhães, para quem o documento Solo Urbano e Ação Pastoral é uma discussão que não pode ser resolvida a curto prazo. "Acho que os bispos sempre se caracterizaram por suas profundas preocupações com os problemas sociais, mas a sociedade também terá que assumir essas preocupações se quisermos resolver o problema" — destacou.

O empresário também frisou que a ADEMI também está preocupada com estes problemas de cunho social, tendo inclusive participado da elaboração do documento denominado Carta à Nação, divulgado pelos jornais durante a posse do Presidente João Figueiredo. Esta Carta não só chamava a atenção para o problema de moradia, como também apresentava sugestões práticas como a urbanização de favelas e o barateamento da habitação para o pessoal de

CONTINUA →

**Embora largamente debatido, o anteprojeto elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) deveria ter sido feito para um país socialista, que no caso foi confundido com o Brasil**

**Raul Luna**

baixa renda. "Na época expusemos a posição de que a propriedade dos barracos deveria ser dos seus residentes, a fim de que o favelado tenha condições de adquirir o terreno e melhorar suas condições de vida".

Ele também adianta que a ADEM1 está participando de um grupo de trabalho do qual faz parte o Ministro Hélio Beltrão, da Desburocratização, com o objetivo de propor soluções concretas que possibilitem o barateamento da casa própria.

Mesmo assinalando que o Governo do Presidente Figueiredo distribuiu mais títulos que qualquer outro durante o período pós-64, e que as autoridades estão empenhadas em criar condições de acesso à casa própria para um número cada vez maior de pessoas, Mauro Magalhães reconhece que muitas medidas governamentais não deram o resultado esperado. Grande parte das determinações governamentais, segundo ele, fizeram com que um enorme contingente humano deixasse o conforto do campo para disputar, sem sucesso, melhores condições de vida nos grandes centros.

Um destes exemplos, na opinião do empresário, pode ser observado no Rio de Janeiro, que tem na sua região Norte uma situação de tamanha pobreza, e que a renda per capita da região consegue ser inferior à do Nordeste. "Além disso um outro exemplo desta situação pode ser notado em Miracema, que há poucos anos exportava 56 milhões de sacas de grãos, e hoje não consegue passar dos 2 milhões, já que grande parte da população emigrou para os grandes centros em busca de melhores condições de vida".

Magalhães acentua que algumas medidas poderiam corrigir e atenuar a situação do Norte Fluminense, como por exemplo o projeto de irrigação para a região, que poderá triplicar toda a produção agrícola em um ano, sem falar na cobrança de royalties da Petrobrás pela exploração de petróleo no litoral do Estado.

Em São Paulo, o diretor da Gomes de Almeida, Fernandes, Raul Luna, tem acompanhado e participado dos debates em torno do problema do solo urbano metropolitano. Ele afirma ser impossível dar sugestões para o anteprojeto, uma vez que "ele deveria ter sido feito para um país socialista, que no caso foi confundido com o Brasil".

Luna explica que o documento do CNDU foi debatido de várias maneiras em São Paulo, com participação da Federação do Comércio, Federação de Indústrias, Associação Comercial, Sindicato da Construção Civil, Sindicato dos Corretores, Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis, além de outros e chegaram à conclusão unânime de que o anteprojeto deveria ser repudiado por completo.

Para ele, se o anteprojeto viesse lei iria interferir diretamente no desenvolvimento do Brasil. Diz também que o mais importante no planejamento urbano é dar maiores recursos aos municípios, porque os maiores problemas são causados pelo aumento vertiginoso de habitantes nas cidades. "Os municípios — ressalta — não possuem recursos suficientes para cumprarem suas necessidades, por isso a primeira coisa a ser feita é a fixação do homem ao campo, a fim de se inverter a curva de crescimento observada nos grandes centros metropolitanos".

O empresário faz sugestões para alteração de alguns dispositivos, como a transferência de estado para município na competência para instituir o Imposto sobre Transmissão de Bens Duráveis e direitos reais sobre os imóveis; a viabilização da contribuição de melhoria arrecadada dos proprietários dos imóveis valorizados por obras públicas que os beneficiam, restrita

ao teto da despesa realizada; e permitir imposto sobre propriedade predial e territorial urbana, variável e progressivo em caso especial. Considera igualmente importante uma lei ordinária sobre o uso dos terrenos urbanos com diretrizes para zoneamento das grandes cidades e estudos para criar uma lei de desapropriação.

Quando os debates já estavam num ponto de ebullição, o Ministro do Interior, Mário Andreazza, prometeu aos empresários da construção civil, durante uma reunião no BNH, retirar do anteprojeto do uso do solo tudo que venha contrariar o direito de propriedade. Garantiu inclusive que não há pressa para a tramitação e que pretende submeter a proposta ao Governo a longo debate público.

Durante o encontro, o ministro reconheceu a necessidade de uma legislação que regulamentasse o uso do solo urbano mas, justamente por isso, ele quer uma lei bem feita. Ele justifica o anteprojeto como a forma de provocar um debate amplo, a fim de catalizar as principais idéias em torno do assunto, sempre garantindo que o Governo tem o maior interesse em preservar e fortalecer o direito de propriedade. O encontro com o Ministro do Interior serviu para tranquilizar a classe empresarial, que deverá enviar sugestões para uma lei do uso do solo assim que suas entidades representativas tiverem debatido exaustivamente o assunto.

# MAIS PROPRIETÁRIOS — MENOS INVASORES

## MAIS PARTICIPAÇÃO — MENOS PROLETARIZAÇÃO

João Fortes

O título pode parecer provocador. No entanto, o que pretendendo é manifestar a convicção da sua factibilidade, vale dizer, da possibilidade de realizar-se uma Reforma Urbana e uma Reforma da Empresa que respondam ao ideal democrático de proporcionar mais oportunidades de acesso à casa própria e à propriedade "das empresas onde trabalham".

São temas indissoluvelmente ligados, apesar da individualidade de cada um. Têm tido amplo tratamento interdisciplinar em congressos, seminários, universidades etc. Sendo parte do desafio que todos enfrentamos em nosso dia-a-dia exigem resposta clara de todos, e, de nós, cristãos, definição inconfundível, quase demonstração pública de como os vivemos, face ao testemunho da nossa própria fé. Empolgam e podem nos intimidar.

No entanto, a apresentação ao público de dois documentos tratando da Reforma Urbana, um de origem do Governo (CNDU) outro da Igreja (CNBB), permite-me sair das minhas reflexões e iniciativas próprias para apresentar algumas considerações e propor linhas de ação. Não venho oferecer "solução salvadora", mas a contribuição de 32 anos de trabalho ligado aos referidos temas, sem pretensão mas sem omissões.

O núcleo dos debates, já levantado, situa-se na constatação imediata de que o que está sendo questionado é a legitimidade da propriedade privada. No cerne dos debates está o confronto entre a doutrina marxista, puramente materialista, e a doutrina social cristã, que, inspirada em teologia própria, oferece diretrizes para a solução temporal do correto uso da propriedade.

Os dois temas acham-se intrinsecamente ligados, porque as soluções dadas a um e a outro, constituindo a base do dia-a-dia dos milhões de homens e mulheres deste final de século, atingem o que hoje está sendo chamado de "qualidade de vida". Sera a "qualidade de vida" que nossos irmãos puderem ter, nesses dois pólos básicos sobre os quais se assen-

tam as suas vidas, o lar e a empresa de trabalho, que constituirá a base sólida, não única, para uma resposta positiva ao permanente chamamento do Pai, que, aqui na Terra, seria a realização da "Civilização do Amor", na expressão de João Paulo II.

Não estou tratando da dialética do TER versus SER e sim colocando a necessidade de ter o essencial como ajuda à plena realização do Ser.

### Qualidade de vida

a) A casa pode até ter padrão subnormal, mas nunca condições subumanas (feliz expressão, de Peñarosa, conhecido ideólogo colombiano, secretário-geral do Congresso do Habitat, em Vancouver (1970) e uma das principais figuras do Habitat-Interamericano, em Medellin-1974).

Traduzindo em linguagem cristã, penso que a "moradia" pedirá ter determinadas dimensões aquém de um ideal desejado e material muito pobre, mas terá que oferecer as condições fundamentais para que nele se possa constituir um "lar" que atenda às necessidades fundamentais para o desenvolvimento integral da família, no campo da formação moral, do desenvolvimento profissional, da conservação da saúde, da paz interior e exterior, da vida espiritual, do lazer, da segurança e da privacidade com que possa preservar os seus hábitos e o seu estilo de vida.

b) Na empresa, aqueles que a integram têm que encontrar o ambiente e as condições de trabalho que respeitem a sua dignidade quanto à moral, à inteligência, ou à força física, além da correspondente retribuição econômica pela sua contribuição à obra empresarial comum. Num passo adiante, deverá encontrar a oportunidade de participar mais intensamente do aperfeiçoamento desse trabalho comum, bem como dos resultados econômicos adicionais obtidos.

A missão do cristão-empresário, por obrigação de fé e vocação, é contribuir para o estabelecimento sólido dos dois ambientes que polarizam quase integralmente o nosso dia-a-dia: que a moradia proporcione

as condições essenciais à vida das famílias e que as empresas ofereçam àqueles que nelas trabalham oportunidade de maior participação.

### I — O solo urbano: destinação e propriedade

A política em desenvolvimento para estabelecer a legislação correspondente à ocupação do solo das cidades brasileiras, principalmente as que constituem as chamadas regiões metropolitanas, além de outras também de grande densidade habitacional, ou que constituam reconhecidos pólos de desenvolvimento, encontra-se ainda em gestação atrasada, face ao acelerado processo de urbanização. Isso em grande parte é consequência do desenvolvimento econômico do país, notadamente o industrial, aliado ao forte índice de crescimento demográfico.

As primeiras definições do Governo Revolucionário de 1964 já revelavam preocupação com o problema da ocupação do solo urbano. Proporcionaram legislação adequada e bastante eficiente, traduzida pelo Plano Nacional de Habitação, sem dúvida um dos mais importantes instrumentos de democratização do país, porque abriu um leque de oportunidades de acesso à casa própria, exatamente aos segmentos mais pobres da sociedade brasileira, até então marginalizados de qualquer plano habitacional. Além disso, a Lei do Condomínio e Incorporações Imobiliárias possibilitou o alargamento do mercado imobiliário e definiu com rigor as responsabilidades dos seus participantes, isto é, proprietários, incorporadores, construtores, corretores imobiliários e compradores. A Lei do Inquilinato permitiu a dinamização do setor de locação residencial, rompendo com a estagnação existente nos 10 anos anteriores. E a Lei de Estímulos à Construção Civil ofereceu condições para a ampliação dessa atividade específica altamente geradora de empregos, como convinha ao quadro político-econômico de então. Paralelamente, outras leis abriram o mercado de capitais e regularam as estruturas funcionais e as operações

CONTINUA →

das instituições financeiras do país, completando o conjunto de instrumentos de que o Brasil hoje dispõe para a realização do grande salto do nosso crescimento econômico. A poupança nacional passou a ser mobilizada em larga escala e melhor canalizada, sendo racionalmente direcionada para as prioridades formuladas nos sucessivos planos econômicos.

Seria enfadonha a repetição do óbvio, mas vale registrar que crescimento do porte do realizado no Brasil não se processaria sem desequilíbrios e sequelas, agravados por ter sido a economia internacional abalada por diversos fatores, notadamente os "dois choques do petróleo".

Passados 17 anos, constata-se a realidade de acentuado desequilíbrio, refletido em desenvolvimento regional desigual e agravado por forte diferenciação na distribuição da renda nacional entre os segmentos da sociedade brasileira. Sequelas importantes registram-se também nos campos da educação e da saúde. E grandes esforços são necessários para a manutenção do nível de emprego.

Uma inflação própria, somada à inflação "importada", veio perturbar ainda mais o sistema de trocas nos mercados interno e externo. Soluções ortodoxas e não ortodoxas são tentadas com resultados ora mais ora menos satisfatórios. O momento político-social exigindo abertura do regime autoritário então vigente, traz em seu bojo outros elementos que afetam marcadamente esse processo, como a presença de reivindicações trabalhistas (muitas legítimas, outras ilegítimas e inaplicáveis) e a formação de Partidos políticos novos, para mais ampla representação política da sociedade. Nova legislação salarial mudando os períodos de ajuste e introduzindo fatores corretivos da excessiva abertura do leque das escalas salariais, obteve inegável êxito na condução das principais reivindicações trabalhistas, embora já hoje mereça reexame em profundidade.

Esse processo histórico inspirou desde 1975 um *nova proposta de legislação para o desenvolvimento urbano*, consolidada no início de 1979, em projetos de diversos instrumentos legais, prontos para serem desde logo submetidos à apreciação da sociedade, através de seus representantes políticos, técnicos, profissionais, empresariais e trabalhistas.

O novo Governo que, em 15 de março de 1979, assumiu os destinos da nação, transferiu todo o acervo dos trabalhos realizados para o novo órgão criado, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU.

Desde logo, o CNDU começou a desincumbir-se de suas atribuições, captando outras contribuições, no sentido de ampliar o conjunto de alternativas a serem apreciadas, em última instância, pelo Congresso Nacional. Em princípios de 1980, um primeiro anteprojeto definia as três principais linhas que constituem

também o novo anteprojeto que veio à luz em fins de 1981 e que se encontra em julgamento pela sociedade brasileira.

Paralelamente, foi divulgado documento da CNBB tratando do *Solo Urbano e Ação Pastoral* que, em sua versão final (*Folha de São Paulo* — 21/2/82), revela desinformação sobre dados importantes quanto aos Planos Nacionais de Habitação e de Saneamento Básico, e desconhecimentos dos seus instrumentos de promoção e investimentos.

O importante nesses dois documentos é a surpreendente constatação de que, na busca de soluções para modificar uma realidade inaceitável pela consciência cristã e democrática, que inspira tanto o Governo como principalmente a Igreja Católica, abrigam conceitos contrários à propriedade privada, justamente o instrumento mais apto para realizar, com maior rapidez e eficiência, o ideal de uma apropriação mais justa dos bens criados por Deus e, em parte, transformados pelos homens, que, em última instância, se destinam à plenitude do bem comum, para uma partilha fraterna e amorosa.

Participando do CNDU e conhecendo a filosofia do Governo através do Ministro Mário Andreazza e, por outro lado, trabalhando em perfeita consonância com a Pastoral desenvolvida na Arquidiocese do Rio de Janeiro, pelo Cardeal D. Eugênio Sales, estou certo de que, em ambos os casos, o que se busca são as melhores formas de oferecer mais oportunidades de acesso à casa própria e de eliminar no menor prazo possível, as condições de vida subumanas em que se encontram milhões de brasileiros.

Como subsídio, para ampliar o grande diálogo nacional sobre a matéria, proponho que retomemos a análise de alguns princípios e instrumentos apresentados em momentos e locais diferentes, por mim mesmo e por muitos outros responsáveis por experiências e soluções encontradas nesse processo de desenvolvimento urbano nacional, sob a forma de um *decálogo básico* que, resguardando a propriedade privada na sua utilização e nos seus fins, consagraria a obrigação de atender também à sua destinação social.

1. Considero a moradia elementar como direito natural que corresponderia a uma obrigação do Estado proporcionar. Deveria ser atendido com empenho, através de mobilização dos recursos e instrumentos disponíveis nas estruturas econômicas, políticas e sociais da nação. Ressalvo que me parece impossível garantir de imediato o atendimento global de tal direito, dentro dos critérios e características que o define hoje. Por isso, é que me parece mais sincero dizer que caberá à comunidade, como um todo, a obrigação de "promover o acesso à moradia a todas as camadas da sociedade", conforme alias cheguei a sugerir ao CNDU.

2. Creio, também, que o direito à propriedade privada deverá ser preservado, como consequência lógica

do direito à moradia, de modo que não se instale uma situação de inssegurança incompatível com o próprio conceito que se quer preservar.

3. Creio que a propriedade privada do solo urbano só poderá ser aceita dentro do conceito de que será utilizada para uso próprio na construção de sua moradia, ou com uma destinação diretamente social, através da construção de "moradias" para outros que não a tenham ou que desejam melhorar as suas condições, ajustando-a às suas necessidades, ou novas e legítimas aspirações.

4. Considero inaceitável a existência de espaços inaproveitados (chamados ociosos) dentro da malha urbana já servida por infra-estruturas, sem projeto para a sua correta utilização, inclusive e especialmente os de propriedade pública. Em relação à propriedade privada, que se apliquem os instrumentos da desapropriação e do imposto territorial progressivo para corrigir tal situação. Contudo, deve haver sensibilidade para casos especiais, de muitos proprietários que não conseguem obter os recursos necessários à construção, o que modificaria esse "status" de não aproveitamento, habilitando os maiores facilidades de financiamento. Assim, não me parece necessário tentar novos conceitos, visando a separação do direito de construir do direito de propriedade, o que seria negar o valor intrínseco da propriedade urbana.

Essa limitação do direito de construir já é uma realidade do nosso direito positivo, bastante antiga e perfeitamente ajustada à atual legislação urbana, utilizado em cada município em decorrência do seu próprio processo histórico de ocupação do solo, adaptando-se periodicamente às novas tendências e vocações despertadas pelos planos de desenvolvimento e respectivos investimentos.

5. Creio justo que os proprietários, beneficiados por valorizações do seu patrimônio em função de planos e investimentos públicos, sejam obrigados a contribuir para a comunidade, redistribuindo o valor recebido, merecendo exame, por isso mesmo, o caso em que ocorrer o inverso, por obras de interesse da coletividade.

6. Julgo inaceitável que o Poder Público altere o uso da propriedade privada, ampliando sua utilização (em consequência, seu valor), com o fim específico de gerar tributos (seria o caso do chamado "solo criado", quando utilizado em benefícios da receita e desligado dos compromissos com a qualidade de vida da comunidade).

7. Parece-me também inaceitável confundir a ação da especulação imobiliária (que mantém terrenos ociosos, a espera de benefícios públicos ou dos efeitos do próprio processo de crescimento) com a ação de pessoas físicas e, principalmente, jurídicas, que se organizam utilizando recursos próprios e financiamentos adequados para promover condições para a produção de moradias. O que se impõe é a atuação do Poder

CONTINUA →

Público para estimular ou inibir as iniciativas privadas em função da promoção prioritária do bem comum, perfeitamente definido e caracterizado na efetivação do planejamento urbano, seriamente praticado.

8. O empresário imobiliário não pode ser confundido com o especulador. Na sua atividade específica de construção imobiliária, o solo urbano é um insumo muito oneroso que não pode ficar estocado à espera de valorização. A sua não utilização momentânea derivará exclusivamente da ausência de demanda ou de financiamentos adequados e necessários à própria produção.

9. Finalmente, vejo como inaceitável que o Estado substitua a iniciativa privada no campo da produção de moradias, quando lhe cabe a tarefa muito mais profunda de gerar as condições ao desenvolvimento como um todo.

10. O direito de propriedade, quando vinculado ao solo urbano, apresenta-se como o elemento-chave para o ordenamento das cidades e o bem-estar das comunidades que nelas precisam viver e trabalhar.

## II — A empresa atual e seu compromisso social

A empresa, seja para produção de bens, seja para prestação de serviços, é basicamente uma composição de *recursos econômicos* (capital) geridos por uma *administração* que, para atingir os objetivos propostos, mobiliza em diferentes graus de intensidade diversos fatores, entre os quais se destacam os *recursos humanos* (trabalho).

Uma apreciação global da vida da empresa possibilitaria registrar seu compromisso social em vários aspectos: numa visão intrínseca, principalmente voltada para seus recursos humanos, em apreciação paralela ao seu compromisso econômico com os proprietários dos recursos econômicos e, numa visão extrínseca, definindo os compromissos sociais e econômicos com a comunidade e o meio-ambiente em que atua, inclusive com seus clientes, fornecedores, credores tributários, concorrentes etc. No âmbito da visão extrínseca, inserem-se também os compromissos da empresa em face das universidades e escolas de formação e, principalmente, em face do Estado e as leis que regulam sua atividade.

Na busca das formas de respostas a esse compromisso social (dirigido aos seus recursos humanos), é indispensável conduzir a análise diferenciadamente quanto (1) ao porte operacional das empresas (2), ao agente promotor da sua constituição e correspondentes fontes dos recursos econômicos, e (3) quanto aos objetivos da sua atividade. Do mesmo modo será fundamental a distinção entre as empresas de capital intensivo e as de mão-de-obra intensiva, com um extenso leque de variações.

Não pretendo abordar a análise de empresas que atuam nos países mais avançados e nos mais atrasados. Creio que a grande maioria da sociedade brasileira desconhece a realidade empresarial do nosso país, o que a leva muitas vezes a julgamentos falsos sobre o papel desempenhado pelas empresas e pelos responsáveis por sua atuação. Tal realidade é *in generis* na medida da convivência, aparentemente pacífica entre os três grandes grupos representados pelas (1) empresas estatais, com designações alternativas de empresas públicas ou sociedades de economia mista, (2) empresas privadas nacionais e (3) empresas estrangeiras, sob designações de multinacionais, transnacionais ou internacionais.

Focalizando apenas a sua presença quantitativa, os números, grosso modo, são interessantes ao se constatar que as estatais, segundo o levantamento apresentado pela SEST, são cerca de meio milhão, do mesmo modo, as estrangeiras serão pouco mais de 200, enquanto as empresas privadas nacionais ativas são mais de 1 milhão, subdividindo-se em grandes, médias, pequenas e até microempresas, as de maior porte talvez não atinjam o milhão.

O importante a assinalar é que esse enorme número de empresas privadas, espalhadas por todo o território nacional, representa uma densa e poderosa malha democrática, onde trabalha a grande maioria da população nacional economicamente ativa, ultrapassando, nas cidades, 32 milhões de pessoas e, nos campos, cerca de 12 milhões.

Se o enfoque escolhido for o econômico, poderemos constatar que esse grande potencial está sob a tutela direta ou indireta do Estado, por motivos históricos em grande parte válidos e, por isso mesmo, não significando uma "opção pelo socialismo". Contudo, representa certo grau de perigo, para o melhor desenvolvimento social do nosso povo, se acreditarmos que, só através de uma economia capitalista moderna, aberta à mais ampla difusão da propriedade da empresa, poderá realizar-se com legitimidade o ideal de democratizar, efetivamente, as estruturas econômicas e políticas, com a participação efetiva da grande maioria dessa população. Com a consequência peculiar de operar melhor, economicamente, ao oferecer vantagens reais aos seus participantes e a toda a sociedade.

### O compromisso social

De inicio, mereceria destaque que a empresa moderna tende a romper, em grande parte, o tradicional confronto Capital X Trabalho, cuja realidade, principalmente no século XIX, deu criação à *doutrina marxista* e exigiu da Igreja Católica uma explicitação inconfundível da sua mensagem evangélica no campo social — a sua *doutrina social* — com manifestações concretas desde o sé-

culo anterior. Sua formulação mais consistente foi assumida pela encíclica *Rerum Novarum*, 1891, e vem-se desdobrando em permanente atualização, através das encíclicas *Quadragesimo Anno*, 1931, *Mater et Magistra*, 1961, *Octogesimo Aniversario* — 1971 e diversos outros documentos de importância universal, como por exemplo a *Pacem in Terris*, 1963, e a *Populorum Progressio*, 1967 e, recentemente, a oportuna *Laborem Exercens*, de João Paulo II.

As empresas estatais, por sua natureza jurídica, escapam à dialética Capital X Trabalho. A tendência a uma certa indefinição quanto ao que seria uma política social dessas empresas as têm induzido a ingressar, perigosamente, no campo da "compensação" através da chamada "seguridade social", o que poderá levar, salvo controles adequados, a alguns impasses, de solução onerosa para a sociedade como um todo.

As estrangeiras têm comportamento orientado por suas matrizes, procurando acompanhar as exigências da legislação nacional, oferecendo algumas vezes exemplos de iniciativas inovadoras.

Por fim, as empresas privadas, micro, pequenas e algumas médias (milhares delas), respondem bem quanto a relações de confronto Capital X Trabalho, pelo seu cunho muito personalizado e, por isso, processando satisfatoriamente o compromisso social, assimilando até com facilidade algumas das formas adotadas com alguma dificuldade nas grandes empresas.

Caberá pois as empresas privadas de maior porte, especialmente as grandes *companhias abertas*, sem excluir as empresas de responsabilidade limitada, sociedades anônimas, familiares ou não, fechadas ou de capital aberto, corporações empresariais e outras, a grande responsabilidade de alcançar a superação do confronto Capital X Trabalho.

### As duas linhas de atuação

1º) A primeira seria pela presença de uma *administração* que sirva de "ponte", entre as duas partes, em confronto direto. Esse trabalho é conseguido através da *humanização da empresa* que se caracteriza pela concepção básica de que o trabalhador é uma *pessoa*, centro e destinatário de todas as leis jurídicas e morais, merecendo toda a atenção da estrutura empresarial com vistas à sua promoção pessoal e integral, desde o campo da saúde e da formação geral e profissional, até o atendimento dos seus problemas de ordem emocional e espiritual.

Nessa linha é que a utilização do chamado "Balancço Social" (demonstrativo que procura avaliar, como resultado final o grau de satisfação pessoal, em consequência da política de apoio e valorização dos Recursos Humanos) teria efeitos altamente positivos, permitindo avaliar e acompanhar os resultados, gerados para a coletividade, de uma política social e de valorização do trabalho. A difusão do "Balancço Social", já em uso

CONTINUA →

na Europa, vem motivando muitas empresas brasileiras a incursionarem nesse inexplorado setor de avaliação.

Penso que as empresas passarão a ostentar melhores *Balanços Econômicos* quanto mais notáveis forem os seus *Balanços Sociais*.

2º) A segunda seria obtida gradativamente, a medida que um número crescente de integrantes do setor *trabalho* passem a pertencer também ao setor *capital*. Esse movimento é que denominou de *participação e integração*. Tem sido tratado, de forma ora isolada, ora conjugada, como *participação nos lucros*; *participação na propriedade* e *co-gestão*. Sobre esse assunto há extensa gama de trabalhos, quer de origem estrangeira, quer de autores nacionais. A UNIAPAC (entidade fundada na Europa em 1961 como resposta à publicação da encíclica *Quadragesimo Anno*. Tem hoje entidades filiadas em mais de 20 países), vem-se dedicando intensamente à busca das melhores soluções.

A ADCE-Brasil (filiada da UNIAPAC no Brasil), procurou também seus próprios caminhos, registrando algumas experiências para formular um anteprojeto de lei que tramitou no Legislativo Nacional, sem lograr, contudo, grande êxito.

a) — O Preceito Constitucional, impositiivo de *participação nos lucros* ainda não chegou em grau adequado ao nível da empresa. A criação do PIS — Programa de Integração Social inibiu o que poderia ter sido caminho de grande alcance social. Ao PIS não foi possível realizar a integração mais importante que é empregado-empresa (na sua empresa), além do que a participação econômica é muito modesta. Seria oportuno registrar que, num país como o nosso, de grande extensão territorial, com uma população em diferentes estágios de atividade econômica, social e cultural, o bom senso indica a conveniência de certa liberdade na busca das formas mais adequadas a cada segmento empresarial, já que se atua em contextos sociais distintos.

O importante é que seria indispensável a formulação de estímulos específicos, bem definidos e mais estáveis, para os passos iniciais no caminho da *participação*, ao contrário do que ocorre hoje, quando se verifica uma concreta paralisação das empresas que o tentam.

A participação nos lucros responde a toda uma linha coerente da doutrina social da igreja, como já tivemos oportunidade de mencionar; mereceria ser adotada não só como uma imposição ética, mas também econômica, quando os resultados da empresa forem suficientes para uma indiscutível compensação ao componente *capital* e para resguardar sua liquidez econômico-financeira.

b) — A *participação na propriedade* é, a meu ver, no campo capitalista, uma das mais poderosas contribuições ao fortalecimento das estruturas democráticas no nosso país.

Na medida em que ampliarmos o número de participantes dentro da própria empresa, abremos com chave de ouro o caminho que em países mais adiantados vem sendo chamado de *capitalismo do povo* (exemplo principal dos EUA), numa difusão mais ampla da propriedade acionária nos diversos segmentos sociais.

O mais importante nessa iniciativa é colocar a nu a falácia do *capitalismo de estado*, em confronto com o *capitalismo social*, que seria essa maior abertura para a participação da sociedade no capital das empresas.

c) — *Co-gestão* — experiências em funcionamento indicam todas as dificuldades para delimitar com exatidão até onde a presença individual dos trabalhadores é positiva para a tomada de decisões, com vistas à realização da obra comum.

Em todos os setores da atividade empresarial e nas decisões correspondentes, onde interferem fatores indissoluvelmente ligados às pessoas participantes, uma representação coletiva poderá oferecer benefícios comuns. (Exemplo: as CIPAS (\*). (\*)) (Comissão Interna de Prevenções de Acidentes) No entanto, nas decisões que envolvem especificamente o patrimônio econômico da empresa, tal representação poderá ser inibidora da melhor solução, até pela eventual incapacidade de alcançar todos os ângulos de suas repercussões. No Brasil, as experiências de *co-gestão* também deverão ser vividas com prudência e moderação, na medida do crescimento e amadurecimento das próprias comunidades envolvidas. O tipo de atividade objeto do trabalho da empresa indicará a maior ou menor viabilidade da sua adoção, em função do grau de tecnologia e competência do fator humano envolvido.

### Considerações finais

Não obstante a convicção de que a superação do atual momento de transição da civilização está vinculada nos dois núcleos fundamentais das Sociedades — a *família* e a *empresa* (nos seus sentidos mais amplos, isto é, local onde os homens e mulheres se encontram para trabalhar, núcleos de produção, centros de saúde e de educação, etc.), não podemos perder de vista que o grande risco desse fim de século, com o extraordinário desenvolvimento tecnológico atingido, será o desvio de grande parte desse potencial para a produção bélica ou para o estímulo desenfreado ao consumo do secundário, ainda quando há carência do

essencial e, muitas vezes, do vital.

Esse mesmo desenvolvimento tecnológico marca o atual momento, com a denominação de *Civilização Planetária*; todos os povos, todos os homens se encontram e se conhecem pela força instantânea dos meios de comunicação, o que realça, por outro lado, as grandes desigualdades econômicas e sociais, despertando uma força irresistível de *participação*.

O mero confronto "Capital X Trabalho", numa visão geopolítica, cedeu ao tradicional confronto ideológico Leste-Oeste, na sua concepção prioritária do poder político. Esse poder vem sendo superado pela consciência da maior importância da disputa econômica Norte-Sul, que deverá ser solucionado na base do grande *Dialogo Mundial*.

Esse momento de transição marca essa *participação* na linha do *ter*, em detrimento da valorização do *ser*. *Ter mais* ainda é mais importante do que *ser mais*.

Para realizar a inversão desejada deverá ser mobilizada toda a sociedade, especialmente os seus núcleos básicos: a *família* e a *escola*. Mas, nesse trabalho, a *empresa* será também peça fundamental!

João Fortes é empresário.

# O direito e a palavra da CNBB

Rodrigo Baptista Martins

**A**20ª Assembléia Geral da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, realizada em fevereiro, na cidade de Itaici, tornou público que a Igreja irá exercer pressões visando modificar a legislação relativa ao solo urbano, uma vez que "o direito natural à moradia tem primazia sobre a lei positiva que preside a apropriação privada do solo".

Com base em tal premissa entende a CNBB que "a ocupação do solo, que alguns chamam de invasão, pelas populações tangidas pelo exodo rural, é a única solução possível para o impasse no qual se encontram" e é, também, o título justificativo do direito de propriedade, como uma consequência do direito fundamental e primário de morar, decorrente das necessidades vitais do homem".

Entretanto, o direito natural, por si só, não justifica, nem legitima o direito de propriedade.

Para a teoria do direito natural, segundo a qual "a fonte do direito é a natureza humana" (Cícero, das Leis, I, 1-7-VII), direitos naturais primários e inatos são aqueles direitos que indissoluvelmente relacionados com a natureza do homem, suas inclinações, instintos e necessidades, estariam acima da lei.

Não reconhecesse o Direito um princípio ético superior à lei, sendo esta mutável, por natureza, seria flagrante a insegurança dos direitos naturais do homem, caso eles decorressem apenas da função legislativa.

Como a lei é revogável, por definição, o direito natural alcançando-se acima dela, assegura e dá estabilidade aos direitos humanos fundamentais, deixando a lei, apenas, o poder de reconhecê-lo e de discipliná-lo, mas não o de criá-lo.

Se o direito positivo pressupõe a anterioridade de uma noção que lhe atribui a qualidade e a natureza de direito, e inadmissível encontrar tal noção com exclusividade na lei, proclamam, por fim, os adeptos dessa teoria.

Entretanto, sendo a lei o principal vínculo institucional do Estado, os direitos humanos subjetivos não podem prescindir do direito positivo, o direito natural, enquanto não se traduzir em preceitos positivos, serão, apenas, um mero princípio ético que aspira a se tornar direito.

Por tal razão, as relações entre o direito subjetivo e o direito objetivo devem ser imanentes, não podem ser antagônicas, porque neste caso, trairiam a *finalidade de realização*, sem a qual, segundo Jhering, o direito não pode existir (Rudolph von Jhering, *L'Esprit du Droit Romain*, Librairie A. Marescq, Ainé, Paris, 1886, vol. I, pag. 50).

Sob o pretexto de afirmar o primado do direito natural à moradia sobre a lei que assegura a propriedade do solo urbano, o documento de Itaici, embora elevado das melhores intenções, agrupa o direito de propriedade às teorias espúrias da ocupação e da posse.

Sabe-se que a ocupação pode assumir duas características: 1º, a pacífica, das coisas de ninguém ou das coisas abandonadas, 2º, a conquista ou invasão.

Para fundamentar o direito de propriedade, essa antiga teoria admite a ocupação pacífica das *res nullius* ou das *res derelictae*, nos termos da sentença de Ulpiano: "Res nullius cedat occupanti" — L 1 D. *Pro Derelicto*, 41, 7.

Note-se que a ocupação válida, ou legítima, era, apenas, a do *primeiro ocupante*, porquanto a conquista ou a invasão são atos de força e a força não cria o direito.

Essa conceituação de direito só pode ser aceita pelos povos primitivos de escassa população e quando os valores patrimoniais eram ainda naturais, como o topo de uma árvore ou uma caverna bem protegida.

Por tal razão, as legislações modernas só admitem a ocupação de semoventes de coisa móvel abandonada, do produto da caça e da pesca e do tesouro oculto (Código Civil, arts. 592, 594, 602 e 607).

É verdade que alguns juristas alemães viram na posse, não obstante qualquer vício de origem, uma propriedade provável ou possível ou uma propriedade que começa. A posse civil seria uma decorrência da *vontade em si*, um poder de fato sobre uma coisa pelo ânimo de detê-la (*animus possidenti e animus domini*). "A posse é a vontade em si, o fato, pois, pelo qual a vontade humana se realiza sobre as coisas, o que deve ser reconhecido e respeitado pelo Direito sem indagar se é útil ou perigoso; é um direito primordial da vontade de que a posse seja reconhecida pelo legislador *in abstrato*". Em suma, o possuidor pode reclamar o reconhecimento da proteção com o mesmo direito que o proprietário. A posse é tão economicamente necessária como a propriedade, ambas não passam de formas jurídicas sob as quais se realiza o destino econômico das coisas para satisfazer as necessidades da humanidade" (Rudolph von Jhering, *Fundamentos dos Interdiitos Possessórios*, Livraria Francisco Alves, Editor, 1908).

É certo que a vontade é um atributo da personalidade, mas o interesse individual só se tornara direito se a lei o entender. Se a lei é que distingue e define o que é fato e o que é Direito, só a lei cria e institui o direito de propriedade.

Só através da lei deixara o direito natural de ser um direito egoísta, um mero atributo da personalidade, da vontade individual e será dinâmico, social e construtivo.

Não há dúvida de que a moradia é uma necessidade de qualquer pessoa, como o é, também, a de alimentar-se, vestir-se, transportar-se. Entretanto, os bens referentes a tais exigências não nos podem ser fornecidos, como uma dívida ou benefício, pelo direito natural. São bens a serem produzidos por uma economia mais ou menos prospera, já que os bens naturais são insuficientes para o domínio de todos. E não há um direito inato quando não há um poder de fato, que o viabilize.

Estimular a invasão do solo urbano não será admitir que o invasor de ontem será o invadido de hoje, por correntes migratórias ainda mais miseráveis que as da véspera? Se o exodo é rural, o problema não estará no campo, e não na cidade? Quem pagará os impostos e as taxas da propriedade urbana?

A única solução proposta pela Igreja para tais problemas é a modificação das leis, para tanto promete engajarse em movimentos tendentes a inculcar conhecimentos, "difundir conceitos", "denunciar a mistificação", apressando-se, de imediato, em proclamar a necessidade de mudança do modelo socio-político-econômico vigente, já que a economia de mercado tem revelado os piores frutos do egoísmo individualista que a caracteriza.

Essa vocação para a rejeição da lei é própria do direito natural, quando reconhece o primado do direito subjetivo sobre o direito positivo. O indivíduo possui, seja qual for, a forma de organização do Estado, os seus bens sociais e o seu ordenamento jurídico, certos direitos invioláveis, limitados por direitos primários e inafáveis.

CONTINUA →

E, ele que, reunindo-se a outros homens, concede subjetividade jurídica e personalidade ao Estado, a quem compete reconhecer e tutelar os direitos individuais prioritários de cada um dos homens que o integram.

Assim, quando a legislação estatal interfere nos domínios reservados àqueles direitos personalíssimos, a teoria proclama a impossibilidade daquelas disposições legais, no empenho de subtrair os interesses que defendem, das incertezas do direito positivo, dando-lhes uma consagração superlegal.

Essa é a doutrina tradicional da Igreja, expressa em diversas encíclicas, como a *Renun Novarum*, a *Quadragesimo Anno*, a *Pacem in Terris*.

Afirma a encíclica *Mater et Magistra*, de 1961, do Papa João XXIII: "O direito de propriedade, mesmo dos bens de produção, tem valor permanente, pela simples razão de que é um direito natural, baseado na prioridade ontológica e finalidade dos indivíduos sobre a sociedade. A história e a experiência demonstram, além disso, que sob regimes políticos que não reconhecem o direito de propriedade privada, até dos bens de produção, as expressões fundamentais da liberdade são comprimidas e abafadas."

Entretanto, não tendo o direito de propriedade um

conteúdo moral, sendo, antes, uma simples relação material do homem com a coisa (que pode existir anteriormente ao proprietário ou ser criada por outro), não há um direito natural de propriedade, mas, sim, um direito natural à propriedade, como uma mera consequência do direito moral à liberdade.

A livre iniciativa e a propriedade privada são, portanto, condições fundamentais da própria liberdade e sem a lei esta não existe, como bem observou Lacordaire: "Entre o forte e o fraco é a liberdade que opõe e a lei que liberta."

A justiça social é um produto da lei porque só esta pode distinguir a liberdade do indivíduo, ou de grupos de indivíduos (liberalismo), da liberdade e igualdade de todos os nacionais de um mesmo Estado (democracia).

Pregando a supressão da lei para que a propriedade se legitime através de invasões e da posse violenta, o documento de Itaici falha na concepção de direito natural, é paradoxal nas premissas e tumultuaria nas conclusões que adota e em nada contribui para a solução dos graves problemas da justiça de propriedade e do direito de moradia no Brasil. Em consequência da desordenada migração rural para as grandes regiões metropolitanas

Rodrigo Baptista Martins é advogado.

# O Projeto de Lei Federal sobre o desenvolvimento urbano

Domingos Theodoro de Azevedo Netto  
William Munford

*Com a divulgação pela grande imprensa do anteprojeto da Lei da Reforma Urbana, elaborado pelo CNDU, e ora em estudo pelo governo, o Instituto Brasileiro de Planejamento - SP pressente uma oportunidade concreta de um debate amplo sobre proposições oficiais para um dispositivo legal que poderá alterar, de maneira profunda, vários dos mais importantes institutos jurídicos de nossa sociedade, tal como o próprio direito de propriedade.*

*Com o objetivo de estimular este debate, solicitamos a colaboração do Arq. Domingos Theodoro de Azevedo Netto para a elaboração de uma análise preliminar do anteprojeto e de algumas de suas repercuções que, graças à Revista Projeto, divulgamos (Willian Munford - presidente IBP/SP):*

## O IBP/SP e o Projeto de Lei Federal sobre o desenvolvimento urbano

Sem dúvida alguma, o grande mérito do Projeto de Lei sobre o Desenvolvimento urbano foi propiciar um debate, colocando na ordem do dia os problemas do desenvolvimento urbano, da função social da propriedade, da centralização do poder e da legitimidade da participação popular nas decisões do direito à habitação, enfim de uma série de questões cujo simples enunciado faria lembrar com ironia os chamados "problemas de base" dos primeiros anos da década de sessenta.

Esse debate se faz necessário e urgente visto a prêmência dos problemas sociais que se agravam e se agravam dia a dia, para os quais as soluções cogitadas ainda não foram suficientemente exploradas e debatidas, não havendo ainda um mínimo de consenso, nem mesmo entre técnicos, políticos ou agentes econômicos que atuam sobre o desenvolvimento urbano.

As opiniões divergem muitas vezes em aspectos fundamentais, como a própria necessidade de uma Lei de Desenvolvimento Urbano a nível federal e a discussão sobre moradia versus casa própria, abrangendo ainda a distribuição tributária e o maior ou menor controle da iniciativa privada.

Uma apreciação, mesmo que sumária, do Anteprojeto de Lei em questão, a nosso ver, exige uma série de esclarecimentos. Em primeiro lugar, o documento divulgado não chega a ser um anteprojeto, mas sim um esboço, um anteprojeto em elaboração (com redações alternativas, partes inacabadas etc), que propositadamente (ou talvez accidentalmente?), veio a público nesse estágio de elaboração. Assim não se poderia exigir a ordem, lógica e coerência esperadas em um documento acabado. Em segundo lugar, para au-

mentar a confusão do debate, o documento foi publicado pelo Jornal da Tarde, em 27/1/82, precedido de extensa matéria atribuindo-lhe conceitos, extensão e impacto, inclusive o caráter de "reforma urbana" que são estranhos ao anteprojeto propriamente dito. Na realidade, o anteprojeto circulou acompanhado de um texto sobre a situação urbana e as deficiências de instrumentos jurídicos para enfrentar os problemas urbanos. É provável que tal texto devesse servir de justificativa, ou, pelo menos, de subsídio para a justificativa formal do Anteprojeto. Tal texto é, aliás, muito mais "avançado" do que o anteprojeto e sua leitura isolada autoriza expectativas de mudanças mais amplas e radicais do que as concretizadas no Anteprojeto. É provável que a matéria publicada no Jornal da Tarde tenha se baseado nesse texto "justificativa", mas nos debates e pronunciamentos que se seguiram à publicação, muitos entrevistados se referiram a dispositivos e proposições que não constam do anteprojeto, mas como possíveis soluções a estudar, conforme o texto "justificativa".

São exemplos típicos a separação do direito de construir do direito de propriedade, e a desapropriação com pagamento em títulos.

Após estas considerações iniciais, passaremos ao exame do Anteprojeto divulgado:

Sempre são aguardados com certa ansiedade os projetos de lei federal sobre o desenvolvimento urbano, pois não se nega a necessidade de leis federais que ampliem para os municípios as possibilidades reais de controle do desenvolvimento urbano e do uso do solo, bem como de provisão de infra-estrutura urbana etc.

Contudo, experiências anteriores têm mostrado que as preocupações do Governo Federal com o desenvolvimento urbano trazem sempre uma sobrecarga de centralização de poder, de cerceamento da autonomia municipal e de ampliação da máquina burocrática.

O atual Anteprojeto não foge à regra. Seu último capítulo (Cap. IX) cria o Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano - SIDURB, abrangendo, além do CNDU, a Secretaria Geral e todos os Ministérios, Superintendências Regionais e uma Fundação de apoio técnico, a ser criada.

A centralização do poder em detrimento dos municípios se manifesta no Cap. III - "Da Promoção do Desenvolvimento Urbano", que estabelece as competências entre os três níveis de poder. As competências da união e dos estados são tão amplas que pouco resta para os municípios, a não ser o título de complementar e supletivo. Diga-se, a bem da verdade, que no final desse mesmo capítulo (art. 26), a formação de associações comunitárias é incentivada sendo facultado ao Poder Público prestar-lhe apoio técnico

CONTINUA →

e financeiro. A intenção é louvável, embora o dispositivo seja de eficácia duvidosa. Com o mesmo propósito, poder-se-ia, por exemplo, reconhecer-las como parte legítima nas ações judiciais, em defesa dos interesses da comunidade de seu bairro.

Entretanto, o Anteprojeto apresenta também diversos aspectos positivos. Entre estes, merece ser destacado, em primeiro lugar, a preocupação com a função social da propriedade, presente em todo documento e anunciada como uma das diretrizes do desenvolvimento urbano, no artigo 2º, item III (Cap. I - Dos Objetivos e Diretrizes do Desenvolvimento Urbano).

O Capítulo II - Da Urbanização, procura, por ordem, algumas questões relacionadas com a zona urbana e de expansão urbana, bem como com a delimitação de áreas de interesse especial para diversas finalidades: de urbanização preferencial, de urbanização limitada, de regularização fundiária e urbanização específica, de renovação urbana e de planejamento obrigatório. A complexidade dessa questão e as graves consequências das definições fixadas merecem uma discussão muito profunda e detalhada, que exige uma análise específica.

O Capítulo IV - Dos Instrumentos do Desenvolvimento Urbano, talvez o mais polêmico, enumera nada menos que dezoito instrumentos, alguns já existentes, a saber:

"no condicionamento da propriedade urbana a sua função social...".

- desapropriação;
- servidão administrativa;
- limitação administrativa;
- ocupação temporária;
- requisição;
- tombamento;
- direito de preempção;
- edificação ou utilização compulsória;
- direito de superfície;
- direito real de concessão de uso;
- legitimação de posse;
- usucapião especial.

"instrumentos fiscais e financeiros, especialmente":

- tributação sobre o imóvel urbano, progressiva e regressiva e sobre o lucro imobiliário;
- taxação diferenciada, progressiva e regressiva;
- contribuição de melhoria;
- incentivos fiscais;
- financiamento e subsídios;
- fundos e recursos públicos destinados ao apoio ao desenvolvimento urbano.

A utilização da maior parte desses instrumentos é, no entanto, remetida para legislação própria, limitando-se, o presente projeto de lei, apenas ao Direito de Construir, ao Direito de Superfície, e ao Direito de Preempção, respectivamente nos capítulos V, VI e VII. Quanto ao Capítulo VIII, que trata "Da Regularização da Ocupação dos Terrenos Urbanos", certamente aquele que se ocuparia do Usucapião Especial Urbano foi apenas anunciado, informando-se que estava ainda em estudos.

Quanto ao direito de construir (art. 33), a lei autoriza a compensação pecuniária da parte do proprietário, cujo imóvel é valorizado em função de modificações de índices urbanísticos, ou de usos.

Os artigos seguintes (34 e 35) que tratam da edificação, ou utilização compulsória, são os mais inovadores. O poder público não apenas restringe e orienta a iniciativa privada. Ele a coíbe, forçando-a a uma utilização social do imóvel, sob pena de expropriação. O valor da expropriação, aliás, será o da data de notificação inicial. O instrumento é drástico e representa um passo avançado bastante grande; talvez demais, a ser usado apenas quando todos os recursos como a tributação progressiva etc. não se mostrarem eficazes.

O "direito de superfície", instituído no capítulo VI, nos parece algo novo, com muitas possibilidades a serem exploradas, mas sua utilização ainda é uma incógnita. Observa-se, desde logo, que não se trata da separação do "Direito de Construir" do "Direito de Propriedade", como equivocadamente já foi considerado.

O Direito de Preempção para o Poder Público é outra inovação, certamente inspirada na legislação francesa. Visa permitir ao Poder Público adquirir terrenos no mercado usual de imóveis, sem recorrer a expropriação em áreas previamente definidas, onde ele tenha interesse específico, que o projeto de lei teve o cuidado de enunciar. Ainda que o instrumento seja louvável os seus aspectos mais vulneráveis e controvertidos são os processuais, pois no caso de haver necessidade de arbitramento judicial do preço, não se hesitaria os inconvenientes da expropriação. Nesse sentido o projeto de lei é explícito em que o preço de aquisição não deve considerar valorizações posteriores à data da definição da área para incidência do direito de preempção.

Antes de concluir há que se observar que o caráter fragmentário do anteprojeto e a deficiência da justificativa formal de disposições tornam difíceis uma análise crítica e sistemática. Ainda assim, parece-nos que o Anteprojeto deixou de contemplar certos aspectos da problemática urbana para os quais ainda não há instrumentos adequados.

Os problemas de preservação, seja do patrimônio histórico e artístico, de memória urbana, seja dos recursos naturais e da paisagem, não podem ser resolvidos só com o tombamento ou expropriações. A possibilidade da transferência dos direitos de construir poderia ser institucionalizada e estimulada sem prejuízos para as partes envolvidas.

Para a construção intensiva e os problemas que ela ocasiona para as comunidades urbanas não foram acenadas soluções eficazes, pois não aparecem dispositivos contra as pressões da especulação imobiliária para elevar os coeficientes limitativos da construção. Por outro lado, instituiu-se a edificação compulsória, mas a urbanização compulsória é tão ou mais necessária. Estaria ela implícita? Da redistribuição tributária e dos recursos para a implantação de infra-estrutura urbana nada se fala.

Deve-se ainda observar que os instrumentos propostos pelo Anteprojeto, ou apenas enunciados,

CONTINUA →

se complementam, se completam e se reforçam e estarão a serviço de uma política de desenvolvimento urbano ainda não explicitada. Também não se deve esquecer que toda a problemática urbana é diretamente vinculada à vida econômica e social do país e, consequentemente, a política que orienta onde os aspectos especiais ocupam um plano relativamente secundário.

Finalmente, há que se considerar que se com vistas ao maior bem-estar social devem aumentar

as prerrogativas do Poder Público em benefício da comunidade. É claro que esse poder, na medida em que se fortalece, precisa ser cada vez mais legitimado, mais democraticamente representativo dessa mesma comunidade. Do contrário, os instrumentos criados, para o bem da comunidade, serão facilmente instrumentos utilizados para opressão.

Nota: O artigo representa a opinião dos autores e não do Instituto Brasileiro de Planejamento-SP.



## Superintendente do IBAM: "reforma urbana já vem tarde"

O IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal está organizando, no Rio, um encontro para debater o projeto de reforma urbana do CNDU. Segundo seu superintendente, Diogo Lordelo de Melo, "o uso do solo urbano já deveria ter sido regulamentado há muito tempo. Se isto tivesse ocorrido na década de 50, quando se iniciou o aceleramento da industrialização e o crescimento das cidades, não estariam enfrentando os problemas atuais. Para ele, o projeto elaborado pelo CNDU não representa em hipótese alguma uma ameaça à propriedade privada. O que existe, na sua opinião, é uma subordinação do uso do solo urbano a um interesse social, como ocorre em muitos países. "Hoje, observamos um grande abuso do direito de propriedade, visto como uma coisa sagrada, com mínima subordinação aos interesses sociais. Este é um conceito ultrapassado. Daí se dizer que haverá expropriação ou socialização da propriedade privada vai uma diferença enorme."

Melo acha que o estudo do CNDU precisa ser aprimorado em alguns pontos, principalmente no que diz respeito à propriedade da terra. "É necessário que se dê solução para as pessoas de baixa renda, que precisam e têm o direito de morar. É necessário que haja uma conciliação entre o interesse social e o de particulares. Para algumas pes-

soas, por questões ideológicas, o projeto não agradou pois para elas o direito à propriedade é sagrado e não pode ser violado. Mas, elas são minoria. O que existe são milhões de pessoas afetadas pela falta de disciplina no uso do solo urbano."

## Reforma urbana: podem vir novas modificações

O projeto de lei de reforma urbana, que deveria ser encaminhado ao Congresso durante o mês de março, teve sua apresentação adiada devido "à grande quantidade de sugestões feitas ao projeto por representantes de diferentes setores", segundo explicou o chefe de gabinete do ministro Andreazza, Urquiza Nóbrega. Essas sugestões foram encaminhadas ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano para apreciação e daí poderão surgir novas modificações no texto do projeto. Para o ministro Andreazza, no entanto, "as alterações na legislação urbana propostas continuarão respeitando a propriedade privada, embora esta não seja absoluta pois deve ser vista também sua função social". O ministro elogiou também no início do mês de março o documento Uso do Solo e Ação Pastoral, aprovado na última reunião de Itaici pela CNBB. "O documento é importante, é uma conversa iniciada", mas ressaltou que, apesar de esperar manter estreito contato com a igreja, não pretende convidar a presidência da CNBB para um encontro.

## ENCONTRO DE TRABALHO SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Promovido pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal,  
através do CDM – Centro de Desenvolvimento Cívico e Municipal.  
Rio de Janeiro, abril de 1982.

### RELATÓRIO FINAL

#### 1. OBJETIVO DO ENCONTRO

Tendo por objetivo pôr em estudo e debate o anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, elaborado pela Secretaria Executiva do CNDU, realizou o IBAM em seu Auditório, no Rio de Janeiro, um Encontro de Trabalho, no período de 14 a 16 de abril de 1982. Tratando-se ainda de versão preliminar, pretendia o IBAM oferecer à Secretaria Executiva do CNDU subsídios à preparação definitiva do documento, a ser encaminhado ao plenário daquele Conselho e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

Participaram do Encontro técnicos e autoridades da área federal, estadual e municipal, conforme relação constante do Anexo II.

#### 2. IMPORTÂNCIA DO ASSUNTO

O Encontro considerou louvável a atitude do Governo Federal e, em especial, da Secretaria Executiva do CNDU, que está submetendo o documento preliminar ao exame da sociedade brasileira, estando bastante receptivo ao recebimento de sugestões para o seu aprimoramento.

O anteprojeto tem provocado extraordinária polêmica em vários setores representativos da sociedade brasileira, porque é inegável que um país como o Brasil, com um crescimento urbano a taxas aproximadas de 4,4% a.a., pede uma lei federal orientadora do desenvolvimento das cidades, vilas e povoados, para garantir aos seus habitantes condições de vida dignas do ser humano.

Considerou, ainda, o Encontro que a lei está chegando com muito atraso; se tivesse sido votada na década de 1950, quando aceleramos o processo de industrialização e crescimento das cidades, muitos problemas urbanos atuais não teriam ocorrido.

O controle do desenvolvimento urbano implica em regular o uso do solo, afetando a noção individualista do direito de propriedade. E a sujeição da propriedade, como direito individual, aos interesses da sociedade que cumpre ao Estado preservar sempre foi universalmente aceita. A prática administrativa vem ao longo do tempo limitando o domínio mediante restrições do chamado poder de polícia. As estão as regras de polícia urbanística, de segurança, de higiene e outras utilizadas largamente pelos Estados e Municípios, sem ferir o direito de propriedade, baseando-se na norma jurídica de que é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, mas só podemos utilizar o que possuímos dentro dos limites da lei.

Dessa forma, a posição do Encontro é a de que o anteprojeto não atenta contra o direito de propriedade, mas procura condicionar a propriedade urbana à função social, respaldado em normas de controle do uso do solo e das construções.

#### 3. PRINCIPAIS PROPOSTAS DO ANTEPROJETO

Como principais proposições contidas no documento de anteprojeto foram destacadas as que seguem, consideradas oportunas pelos participantes do Encontro:

- a) *desvinculação do direito de propriedade do direito de construir;*
- b) *edificação ou utilização compulsória;*
- c) *direito de perempção;*

LONTINUA →

- d) *direito de superfície*;
- e) *usucapião especial*;
- f) *tributação progressiva e regressiva*;
- g) *estímulo à participação comunitária*.

O anteprojeto previu, mas não incluiu, regras tendo por objeto a regularização de ocupação dos terrenos urbanos. Relativamente a esse ponto, convém assinalar que o problema se divide em três partes: uma diz respeito à necessidade de assegurar ao favelado (que é, habitualmente, quem necessita de maiores garantias a respeito) a posse do imóvel onde ele se encontra; outra, à possibilidade de lhe assegurar o acesso à propriedade e, finalmente, à aceitação da realidade social da favela na legislação urbanística municipal.

Favelados existem que podem adquirir os barracos em que moram, mediante financiamento. Porém, não detendo os referidos barracos validade jurídica quanto à sua existência, eis que não recebem o "habite-se", não podem eles ser objeto de comércio jurídico, isto é, não são suscetíveis de atos jurídicos de transferência de propriedade (ou de outorga em hipoteca) e não podem ser objeto de registro.

O problema do reconhecimento jurídico da existência da edificação depende exclusivamente da legislação municipal, pois é ela que outorga a licença para construir e o "habite-se"; no momento a tendência no Brasil, em geral, é no sentido de negar a concessão do "habite-se". A norma geral, de origem federal, poderia dispor a respeito da questão.

A garantia da posse poderia ser assegurada através da locação obrigatória, instituto não existente na atual legislação, nem previsto no anteprojeto, mas que corresponde a uma necessidade social efetiva, principalmente num país em notória situação de carência quanto à habitação. Outro auxílio poderia ser a proibição de reintegração de posse, após certo número de anos, garantindo-se a habitação: isto é, o proprietário do terreno não havendo exercido o dever de zelar sobre o seu bem, ensejando a construção do barraco, perderia, após certo número de anos, o direito de se reintegrar na posse do mesmo. É também de se conferir ao favelado, nas reintegrações de posse ou nos despejos, o direito à obtenção de perdas e danos pelas benfeitorias por ele realizadas, seja no terreno (quando há locação do terreno), seja na construção (quando há locação do barraco).

Quanto à propriedade, a melhor solução encontra-se, inegavelmente, no usucapião urbano especial, suscetível de conferir domínio à comunidade de favelados. Entender que o imóvel onde o barraco se encontra seria coisa abandonada, e sobre ela o proprietário haveria perdido o direito de domínio, é algo muito difícil de ser disciplinado, eis que a manifestação da vontade de abandono, por parte do proprietário, é muito subjetiva e extremamente difícil de caracterizar-se. Seria um instituto inútil.

Para dar ao favelado assistência nas ações em que fosse ele parte, é de ser conferida ao Ministério Pùblico a obrigatoriedade de sua intervenção nos processos dos quais o favelado participasse, relativos ao uso da terra urbana; o ingresso facultativo nas demandas do Banco Nacional de Habitação e das Associações de Moradores conferiria, outrossim, uma assistência de valia, eis que tem capacidade para utilizar profissionais mais experimentados.

Se o Capítulo VIII ainda está em estudo, convinha levá-lo aos maiores interessados através da consulta a líderes, pesquisa de amostra ou inquéritos.

#### 4. IMPERFEIÇÕES DO ANTEPROJETO

Inúmeras sugestões foram propostas pelos conferencistas e debatidas em plenário e vão elas aqui resumidamente expostas, com vistas a chamar-se a atenção da Secretaria Executiva do CNDU para os problemas suscitados.

Sugeriu-se, em primeiro plano, que se redigisse uma emenda constitucional, visando afastar o problema de competência legislativa. Posto a União tenha competência para legislar sobre direito civil, desapropriação, normas gerais de saúde e de direito tributário, patrimônio histórico e registros públicos e outras matérias, a melhor doutrina põe em dúvida tenha ela competência para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano.

Por outro lado, aceita a tese da elaboração de uma emenda, com o que se eliminariam muitos pontos de conflito, o anteprojeto deveria manter-se fiel aos limites de competência da própria Constituição, não podendo ultrapassar essa competência.

CONTINUA →

Suponhamos que a desejada emenda desse competência à União para legislar sobre *normas gerais* de desenvolvimento urbano. Ainda assim, o anteprojeto conteria inconstitucionalidades, porquanto inúmeros de seus preceitos não constituem *normas gerais*. É preciso, pois, atentar para o conceito de *normas gerais* e não pensar que, com tal redação, teria a União competência para tudo.

Todo o artigo 1º deve ser eliminado. Não é de boa técnica a lei dizer para que objetivos está sendo editada. Deve, sim, normatizar, estabelecer regras através das quais se atinjam tais ou quais objetivos. O Código Civil Brasileiro não possui um artigo estabelecendo seus objetivos, nem o Código Tributário Nacional, nem o Eleitoral, o Penal ou qualquer outro. E todos nós sabemos quais os objetivos desses códigos, sem que as leis o digam de modo direto.

O artigo 2º deve ser integralmente eliminado, pelos mesmos motivos acima apontados. Por outro lado, refere-se a *diretrizes*, o que, evidentemente, para o jurista, não seria *princípio*, tampouco *norma*. Isto produziria certa dúvida. Passaríamos a ter princípios, normas e diretrizes jurídicas, estas últimas de caráter puramente acadêmico. O item IV do citado artigo contém matéria pertinente ao peculiar interesse municipal, além de não se inserir no conceito de *norma geral*.

Basta ler, demais disso, os itens VI, VII e IX, para a certeza de que o preceito em nada *inovará*, contendo diretrizes em branco, em aberto, não constituindo matéria de lei.

O artigo 3º não fará falta alguma. Muito pelo contrário, porque mandando integrar a política nacional nos planos nacionais, respeitadas ainda as competências, armou enorme babel jurídica.

O parágrafo único do artigo 3º deve merecer igual destino. Aliás, cria quatro *categorias*, não se sabe juridicamente de quê. São quatro espécies de algo indefinido. O pior é que, se houver gênero, tais categorias terminarão sendo, pela sua imprecisão, maiores e mais importantes do que esse próprio gênero.

O artigo 4º comete o erro de definir a palavra pela palavra. Observe-se que, em todos os seus itens, I a V, encontramos o vocábulo *urbano*, do que se conclui que o artigo conceitua *urbanização* com o uso da própria expressão *urbano*. Seria a mesma coisa que dizer que urbanização é urbanização. Ademais, ninguém duvidará da idéia de que a “expansão das zonas *urbanas*” não seja *urbanização*.

A lei não deve se preocupar com conceitos. A doutrina, sim. Logo, o artigo 4º deve ser retirado do anteprojeto.

A referência a *ato*, no parágrafo único, não é de boa técnica. Aliás, a autorização também é ato. E se for *licença*? *Autorização* e *licença* são coisas distintas.

O artigo 5º é inconstitucional. O *unicamente* fere a autonomia dos Municípios.

Não é de boa técnica determinar-se que a *lei delimita* zonas. A mera delimitação física da área deve ser feita por *decreto*, com fundamento na lei, que estabelecerá os pressupostos.

A participação do Conselho Deliberativo, na delimitação das zonas dos Municípios metropolitanos, representa, como prescrito no § 2º do artigo 5º, inovação no processo legislativo, ou restrição à autonomia municipal.

O artigo 6º trará complicações. Não revoga a Lei 5.868, de 12.12.72. Não revoga dispositivo da Lei 6.766, de 19.12.79, que trata de zonas urbanas para parcelamento do solo. E lei geral não revoga lei especial. Adapta com imperfeição o artigo 32 do Código Tributário Nacional, com a desvantagem de não servir para *efeitos tributários*, por não ser lei complementar. Logo, passaremos a ter vários conceitos de zona urbana.

A alínea b do inciso II refere-se a esgotos sanitários ou pluviais. Ora, o segundo equipamento, mais fácil de obter-se, elimina o primeiro, pelo que não devem ficar na mesma alínea.

Não existe mais escola *primária*. A expressão *escola primária* deve ser substituída por escola de primeiro grau (alínea d, art. 6º).

O § 1º do artigo 6º diz o lógico: *expandir*, já se sabe, é *crescer*. Logo, área de expansão é área de crescimento mesmo.

O § 2º do artigo 6º vai criar dúvidas. A expressão *suficiente* só trará problemas.

O artigo 13 peca por falta de rigor técnico. Primeiramente, porque tenta conceituar áreas de planejamento obrigatório, mas termina apenas dizendo que áreas de planejamento obrigatório são áreas de planejamento obrigatório. Depois, porque a referência a *poder público* conduz a erros e inconstitucionalidades.

CONTINUA →

A parte final do artigo 14 não diz respeito à *atividade em si* (especificação de tipo e intensidade), mas aos objetivos. Carece de revisão.

Os artigos 16, 17 e 18 discriminam competências. Não cabe à lei, *no Estado Federado*, discriminar competências, mas à Constituição. A lei, aqui, avorase em Constituição. Faz o papel de Constituição.

O artigo 18 confere ao Município poderes que ele já tem, nascidos da Carta Magna e não de lei ordinária. A lei, no caso, virá apenas restringir a autonomia municipal.

Por sua vez, a própria competência que o anteprojeto tenta discriminar está confusa e conflitante. O item III do artigo 16 conflita com o item III do artigo 17. E é bom não confundir também, como, aliás, faz o anteprojeto, *estabelecer regiões metropolitanas com regulamentar sua implantação*, coisas bem distintas.

O parágrafo único do artigo 17 deve ser melhor estudado. Caso contrário, Governadores de Territórios passarão a praticar atos, julgando-se competentes para assuntos que não são seus.

O artigo 20 deve ser objeto de lei complementar e não ordinária.

O artigo 21 é inconstitucional. Sua alternativa também. *Procedimentos* constituem direito administrativo, de competência municipal e nunca da União.

O § 1º do artigo 21 é inconstitucional. A lei, no caso, é de iniciativa *geral* e não *privativa*. Essa é matéria constitucionalmente regulada, não podendo ser tratada em lei.

O § 2º do artigo 21 se constitui em exemplo de anacoluto.

O artigo 24 é desnecessário. Os Estados e Municípios poderão associar-se, não porque uma lei federal o permite, mas porque a Constituição lhes garante isto, seja pela autonomia que possuem, seja por causa do disposto no artigo 13, § 3º, da Carta Magna.

O artigo 25 tem efeitos meramente didáticos. Se cria, contudo, obrigação aos Municípios de aceitarem a associação, inconstitucional será. A União não pode impor aos Municípios, nesse campo, a aceitação de associações para execução de projetos e urbanização, sobretudo em se sabendo que por projetos de urbanização entende-se praticamente tudo nesse setor.

O artigo 26, embora inovador, é igualmente didático. É inconstitucional, se cria *obrigação* aos Municípios de incentivar a formação de associações.

A aplicação e execução desta lei, quanto ao cumprimento dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano (art. 28), é coisa difícil de ocorrer, já que os arts. 1º e 2º não são bastantes em si, não são auto-aplicáveis e, por isso mesmo, carecem de outros comandos normativos, sem os quais não terão vida própria. Assim, a redação do artigo 28, ao invés de ajudar, complica.

No artigo 28-B dever-se-ia substituir a expressão *urbanização de parcelas* por *parcelamento, ocupação ou mudança de uso*.

O artigo 28-C é mero elenco de instrumentos. Simples lembrete legal, sem conteúdo normativo algum. O próprio parágrafo dá-nos conta disto.

O artigo 28-E apenas reuniu os instrumentos, sem os regular, contudo. É preceito sem conteúdo normativo. Salvo a referência a imposto sobre o lucro imobiliário, todos os instrumentos citados já são conhecidos e aplicados, não tendo o capítulo trazido nada de novo para facilitá-los ou viabilizá-los.

O parágrafo único estabelece que os instrumentos serão regidos por legislação própria, com o que se anulou todo o conteúdo do preceito.

O item II fala em taxação diferenciada. Seria oportuno saber se a referência a *taxação* deve ser mantida, ou substituída por tributação. Há de se considerar ainda a hipótese de preços (ou tarifas).

O capítulo V foi considerado de concepção muito plausível.

O artigo 33, no entanto, é inconstitucional. Com efeito, a compensação pecuniária nele prevista configura hipótese de imposto, e lei municipal não pode criar imposto novo, não constitucionalmente previsto. A competência tributária decorre de norma constitucional e não de lei.

No artigo 34, retire-se a expressão “e respectiva legislação”, quando menos.

O capítulo VI foi considerado oportuno.

O capítulo VII foi igualmente acolhido. A expressão *poder público* poderá criar, contudo, sérios embargos.

O capítulo IX deve ser integralmente retirado do anteprojeto, por nada ter a ver com normas gerais de desenvolvimento urbano. É matéria para lei à parte.

## 5. ACRÉSCIMOS AO ANTEPROJETO

O anteprojeto da nova lei sobre o uso do solo urbano, além de uma revisão relativamente aos pontos já abordados, necessita de acréscimos tendo por objeto matérias nele não incluídas, mas de grande importância para a instituição de uma disciplina efetiva do uso do solo urbano. Importa serem introduzidos nesse anteprojeto preceitos que ensejem ao Município, após desenvolvê-los em suas leis próprias, instituir normas efetivas de gestão do solo, utilizando-se tanto dos poderes que a União já possui (legislação sobre direito civil, processo civil, direito penal, processo penal, águas, florestas, produção e consumo, etc.) como daqueles que lhe advirão através de emenda constitucional. Sim, pois é um pressuposto lógico-necessário dessa futura lei que ela seja uma "norma geral", baixada pela União Federal, cujos preceitos sejam desenvolvidos localmente, tendo em vista as respectivas condições específicas.

Entre as matérias que deveriam constar e não se encontram ainda incluídas no anteprojeto podem ser lembradas as seguintes:

- a) controle jurisdicional dos atos normativos (leis e regulamentos) e dos atos administrativos (licenças para parcelar e para construir) tendo por objeto a matéria urbanística, criando-se uma ação popular urbanística;*
- b) pagamento de mais valia pela regularização de imóveis construídos sem licença ou em desacordo com ela;*
- c) construção de edifícios, pela Administração Pública, cuja disciplina deve ser especial;*
- d) reforma da legislação sobre enfiteuse, criando-se uma categoria especial, a da enfiteuse de propriedade das cidades, cujo tratamento legal deve levar em conta considerações urbanísticas.*

Objetivando viabilizar a utilização da contribuição de melhoria, os participantes do Encontro de Trabalho recomendaram a aprovação de emenda constitucional modificando o atual fato gerador do tributo, que deixaria de ter por objeto a mais-valia gerada pela obra, para ser a simples realização da obra pública, na forma das Conclusões do II Simpósio sobre a Contribuição de Melhoria, realizado pelo IBAM, no Rio de Janeiro, em outubro de 1981.

Finalmente, como recomendação de caráter geral, os participantes do Encontro propuseram que o CNDU, caso a lei seja aprovada, deveria escolher alguns centros urbanos para experiências-piloto. Estes locais contariam com assessoria urbanística especial e seriam observados durante algum tempo para avaliação de impactos e resultados.

Rio de Janeiro, abril/82

# INFORME



CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO  
Avenida Nilo Peçanha, 50 - Conj. 2612 CEP 20020 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (021) 262 7713 e 240 8374

MAIO 1982 - Nº 20

## SOLO URBANO O POSICIONAMENTO DA INICIATIVA PRIVADA NO SETOR DA CONSTRUÇÃO

"O anteprojeto que trata da reforma urbana, depois de conhecido publicamente, foi analisado e debatido entre os membros da CBIC interessados no assunto, inclusive em audiência bastante longa, de quase quatro horas de trabalho, com o Ministro do Interior e os dois executivos principais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Nessa reunião, ficou bastante nítido que alguns dos aspectos do anteprojeto eram inaceitáveis, principalmente, no que diz respeito a iniciativas formuladas a margem de qualquer apoio na Constituição, como as que dizem respeito à propriedade privada e à criação de alguns institutos de direito não existentes, no país. Essas iniciativas mereceriam análise preliminar na área própria, que seriam o Ministério da Justiça e, posteriormente, no Congresso Nacional".

A opinião é do presidente da CBIC, João Fortes. Ele informou ainda que o conhecimento posterior do parecer da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Sepplan), em desacordo com o anteprojeto, e o longo parecer do Ministério da Justiça, apresentado também posteriormente em plenário do CNDU, consolidaram ainda mais a necessidade de total reformulação do anteprojeto. Essa reformulação, segundo Fortes, está em marcha, juntamente com o anteprojeto sobre a Lei das Desapropriações, que também mereceu outro projeto do Ministério da Justiça, apresentado ao CNDU. "O documento tornado público e oriundo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil", afirmou Fortes, "trouxe, por outro lado, elementos úteis para uma melhor meditação e formulação de uma nova lei para o desenvolvimento urbano".

## FORTALECER OS MUNICÍPIOS

**Lúcio Assunção**  
Vice-presidente do Sindicato da  
Indústria da Construção Civil do  
Estado de Minas Gerais (SINDUSCON)

"É indiscutível a necessidade de se encontrar uma solução urgente e eficaz para o problema do solo urbano, mas é também indiscutível que há uma verdadeira inversão na ordem que o próprio anteprojeto do CNDU pretende dar, inversão essa cuja característica principal é a centralização de poderes. É preciso fortalecer os municípios, porque aí é que se dá o problema real, concreto e imediato". Outro ponto destacado por Lúcio Assunção se relaciona com a necessidade de se utilizar "a iniciativa privada como instrumento de solução do problema do solo urbano". Segundo Lúcio, "essa participação viria através do equacionamento dos problemas de mercado que ocorrem relativa-

mente ao solo urbano. Superados os estrangulamentos de mercado a participação do Governo tem de se ater à área de interesse social, complementarmente à iniciativa privada, através de medidas diretas do tipo loteamento popular".

OGO no início de março, o então presidente em exercício do Sinduscon, eng. Lúcio Souza Assunção, enviou à CBIC o posicionamento, em relação à iniciativa do CNDU, da Comissão de Desenvolvimento Urbano, também por ele presidida, da Associação Comercial de Minas. Segundo Lúcio, o documento não detalhou artigos, porque as principais premissas do anteprojeto são inaceitáveis. "As questões de centralização e respectiva burocratização conduziriam cada vez mais ao emperramento de mercado e, no futuro, proporcionariam o aparecimento de uma "Solobrás", sob o argumento de que a iniciativa privada foi incapaz de dar soluções adequadas. Creio que devemos ser enfáticos nesse ponto: a solução deve e pode vir através da ação empresarial, complementada pela governamental, nas

O vice-presidente da CBIC e responsável pela área de Desenvolvimento Urbano, Mauro Magalhães, a respeito do anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), observa "ser extremamente perigoso discutir-se um projeto como esse em um ano eleitoral, de disputa de votos". Segundo Mauro, "a importância de um projeto que regule o uso do solo é tamanha, que precisa ser estudado com atenção e profundidade para evitar o que aconteceu com o Rio de Janeiro".

Por outro lado, ressaltando o fato de o anteprojeto afetar frontalmente o direito de propriedade, ele afirmou ser incompatível com "o governo do presidente Figueiredo, que se caracteriza fundamentalmente por criar o maior número de proprietários no País, seja através da construção de mais moradias, seja através da distribuição de terras para a agricultura".

áreas sociais, bastando que medidas práticas e objetivas conduzam mais ordenada-

ção ao uso do solo e sua má distribuição entre as pessoas da comunidade, encarados no seu aspecto de mercado, decorrem de fenômenos típicos do subdesenvolvimento,

em que os custos de produção (urbanização) são incompatíveis com a renda de diversas faixas da população. "Para as camadas com poder aquisitivo, financiamentos adequados, desburocratização de processos e desincentivos à procura especulativa. Para as camadas com baixo ou nenhum poder aquisitivo, programas sociais, conduzidos por órgãos governamentais tipo Cohab, acoplados a programas comunitários e associativos. O enfoque unificado de problemas, que são distintos e exigem medidas inteiramente diversas, tem conduzido a análises precárias e, pior, levado a propostas de soluções inadequadas, como as que contém o anteprojeto".

"Nosso posicionamento", continua o documento, "é enfatizar que a solução da problemática urbana deve decorrer de

SOLO URBANO

## ANO ELEITORAL

CONTINUA →

ação da iniciativa privada, superados os obstáculos de mercado e, complementarmente, do governo, a quem caberá as soluções de caráter social". As sugestões apresentadas pelo documento são as seguintes:

a) Simplificação de normas e exigências, inclusive de concessionárias de serviços públicos, sofisticados e elitistas; b) loaneamentos populares, com a utilização da estrutura e nos moldes das Cohab; c) padrões seletivos de urbanização, adequados às características físicas e sociais de cada área; d) incentivos a soluções que adotam a autoconstrução ou o mutirão; e) financiamentos e estímulos à produção e à aquisição de terrenos urbanizados, nos moldes do SFH, como fórmula de aumentar a oferta e adequar o poder aquisitivo aos custos de urbanização; f) desestímulo à estocagem, com legislação apropriada; e g) reforma tributária, objetivando dotar os municípios de maiores recursos.

## AUMENTAR O PODER AQUISITIVO

Hans Bruhn  
Vice-presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Sul (SICC-RS)

"Assim como não se pode perder a sensibilidade social para os problemas urbanos, não se pode também perder de vista o direito legítimo de propriedade. O anteprojeto do CNDU compromete os direitos de propriedade, legitimamente adquiridos. Não acredito que o paternalismo seja uma boa política, porque ninguém dá valor àquilo que recebe de mão beijada. O Governo deve proceder a uma ampla modificação, que aumente as possibilidades de rendimentos das pessoas mais desprovidas de bens, de tal forma que elas possam, dentro do regime da livre-iniciativa, fazerem as suas aquisições de propriedade".

**A** análise do SICC-RS compreendeu oito itens. Destacamos, a seguir, a íntegra do item nº III, segundo o qual o anteprojeto somente enuncia princípios e adota institutos a uma ação que não define.

"Já foi dito — e não parece indevido repetir e alargar o tratamento — que, nos moldes de uma Constituição Federal, o anteprojeto simplesmente enuncia princípios de comportamentos e insere alguns institutos jurídicos estranhos à nossa legislação e tradição legal. Obviamente, tudo isso é considerado a uma futura ação. Importa assinalar que a ação propriamente dita não se opera, mas se tutela a autoridade pública de princípios e armas a uma política que parece ser regulada no futuro. A dificuldade cresce quando se constata que a discrição do poder público, além de evidente e em excesso, esten-

de-se aos órgãos envolvidos e em igualdade de grandeza. A premissa dessa discrição, no entanto, é a submissão do Município e do Estado à União. Isso haverá de criar um caos legal que entravará o processo urbano e aumentará os problemas existentes. Cada órgão e cada integrante poderá ter sua política e suas opiniões, com sacrifício da utópica integração exigida no artigo 29 do anteprojeto, sem falar no caminho aberto à corrupção sem fronteiras".

"A competência do Estado, do Município e da Região Metropolitana, tal como previsto, não está, pois, respaldada em norma constitucional. Tal respaldo, no entanto, não supriria de legalidade o anteprojeto. Ocorre que a ação urbanística só é possível através de planos próprios, atendida, ainda, em relação a estes planos, a competência, nos diversos níveis governamentais, em torno da matéria".

"Os planos de ordenação do solo, inclusive sua forma de execução, são essenciais para tornar eficaz, através de Lei própria, a intervenção do poder público na ordenação pertinente. Pretender o contrário é deixar a subjetividade do administrador dirigir as exigências e comportamentos, o que, obviamente, repugna ao Art. 153, § 2º da Constituição Federal. A reforma urbana não é problema técnico a ser enfrentado pelos urbanistas, mas um problema político, no qual a função ordenadora do urbanista será apenas um recurso instrumental parcial. Esquecer dos planos, como resultante dos interesses da coletividade que o Estado deve tutelar, seria submeter a comunidade ao totalitarismo de uma técnica e à instabilidade da multiplicidade dispera de opiniões dos seus aplicadores".

## QUALIDADE DE VIDA, NAS CIDADES

Hélio Campos  
Vice-presidente da CBIC e presidente do Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Paraná (SICC-PR)

"Nós, do SICC-PR, achamos que devem ser tomadas providências urgentes para a preservação da qualidade de vida nas cidades, mas não podemos aceitar um projeto cuja linguagem e conteúdo, incoerente com sua finalidade de melhoria da qualidade de vida nas cidades, alteram profundamente o direito de propriedade e, como consequência, ofendem o direito de construir. Acho fundamental a criação de uma nova legislação que, sem ferir o direito de propriedade, vise à promoção do desenvolvimento das cidades, adequando-se à realidade demográfica, econômica e social, em função da tendência crescente de urbanização."

**O**SICC-Paraná estudou os objetivos da iniciativa do CNDU à luz de pressupostos sócio-econômicos, examinando o que representaria em termos de alteração da legislação em vigor e mostrando o alcance e algumas consequências do anteprojeto. Para a entidade, o direito de propriedade, no Brasil, volta a ser objeto de grave ameaça, "com essa tentativa de reforma urbana, concebida pela burocracia federal, que nada deixa a dever, em matéria de dispositivos arbitrários, às bandeiras de reforma agrária, agitadas pelos grupos ideológicos mais radicais".

O Sindicato afirma que, a pretexto de apoiar-se no princípio da função social da propriedade, o anteprojeto investe contra garantias constitucionais que estão na base das liberdades democráticas e fornece presiosa munição para todos os interessados em quebrar a estabilidade social do país. "As limitações ao direito de propriedade constituem o ponto alto da aberração legislativa proposta. Mas lá se encontram também ostensiva ou disfarçadamente a recidiva da estatização, e subversão das competências federativas, e, em particular, uma série de golpes, pressões e constrangimento, contra a empresa privada, a começar pelo setor imobiliário".

Segundo a entidade, subprodutos de burocracia e empreguismo acompanham a aparente preocupação com a especulação imobiliária e com a melhoria da qualidade de vida urbana. "É há, também, novas voracidades tributárias armando seu bote. Essas voracidades apresentam-se em roupagens novas e profundamente marcantes. No capítulo tributário, só para uma amostra, o anteprojeto aumenta as alíquotas dos tributos já existentes e cria outros impostos sobre a propriedade. Entre as imaginações fiscais, parece um ILM-Impostos de Localização Metropolitana, que será cobrado de toda e qualquer empresa que se instalar ou ampliar instalações em municípios ou regiões metropolitanas. Os impostos predial e territorial urbano ganharão progressividade lateral: além do valor do imóvel, o cálculo do tributo levará em conta a sua localização (que já pesa no valor do imóvel), constituindo um disfarce para a cobrança de contribuição de melhoria".

## LIVRE ECONOMIA

Abdul Massih Waquil  
Vice-presidente da CBIC e diretor-conselheiro do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de S. Paulo (SECOVI)

"O Secovi é favorável a uma ordenação do desenvolvimento urbano, mas de forma alguma ao anteprojeto do CNDU, que

CONTINUA →

apresentado sob o enfoque mistificado de reordenação urbana, consiste em um conjunto de versões de caráter inequivocavelmente desastroso porque gera estatização, limitação do direito de propriedade, cercamento da livre-iniciativa e limitação da autonomia dos municípios".

MA das primeiras entidades a se manifestar sobre o anteprojeto do CNDU, condenando-o energicamente, foi o Secovi. "Não vemos as mínimas condições de sugerir retoques no anteprojeto, que peca pela base". Essa foi a posição da entidade, após analisar diversos artigos contidos no anteprojeto. Segundo a entidade, os princípios adequados a orientar o esforço do país para o progresso social, econômico e político devem decorrer de uma opção fundamental: a fé na eficácia da economia de mercado, capaz de conduzir a sociedade da forma mais rápida, e social e politicamente aceitável, aos objetivos por todos desejados, propiciando aprimoramento do ser humano, conforme as suas potencialidades. "A produção nacional", diz a entidade, "deve permanecer essencialmente sob comando privado e ser compartilhada de forma justa pela população".

Em relação à problemática urbana, após localizar na intensificação da migração e na taxa de crescimento demográfico as origens das suas distorções principais, o Secovi reconhece como fundamental o estabelecimento de uma política que racionalize o processo de urbanização do país e defende a transformação das cidades médias do interior em pólos intermediários do desenvolvimento econômico, atraentes, fixando as populações que, hoje, sem alternativas, dirigem-se às metrópoles.

A entidade propõe instrumentos legais, que possam corrigir o desequilíbrio social e porporcionar fontes adequadas de recursos aos municípios:

1) Emendas constitucionais para: a) transferir do Estado para o Município a competência para instituir impostos sobre transmissão de bens imóveis e direitos reais sobre imóveis; b) viabilizar a incidência da contribuição de melhoria arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas que os beneficiaram, restrita ao teto da despesa realizada; c) permitir imposto sobre propriedade predial e territorial urbano variável e progressivo, em casos especiais; d) manter o imposto sobre serviços, de qualquer natureza;

2) Lei Complementar para dispor sobre os impostos e regular a quantificação para sua arrecadação: a) do imposto sobre transmissão de bons imóveis e direitos reais sobre imóveis; b) de contribuição de melhoria; c) de imposto predial e territorial; d) do imposto sobre serviços de qualquer natureza;

3) Lei ordinária de direito de uso de terrenos urbanos; diretrizes para zoneamento das grandes cidades; e direito de construção;

4) Lei de desapropriação (para casos especiais), já em estudo no Ministério da Justiça.

de ordem constitucional, civil e administrativa, já são suficientes para o atendimento ao preceito que cuida da função social da propriedade. Além dessas restrições, pelas diversas formas de usucapião e de serviços, acrescente-se ainda as que constam do Código Civil, tais como as decorrentes de vizinhança, das disposições relacionadas com o subsolo e as constantes da série de normas administrativas municipais, englobadas nos códigos de Edificações e sistema de zoneamento, que diretamente incidem sobre a indústria da construção, sob as mais diversas formas de policiamento".

O documento afirma que o sindicato não reconhece a necessidade de emprestar ao direito de propriedade o seu cunho social, porque a categoria econômica que representa — a indústria da construção civil — "agasalha, em sua própria atividade, aquela dimensão, e, além disso, tem plena consciência de que a sua função vem cooperando com a política nacional de habitação, uma vez que o seu exercício resulta na criação de novas moradias".

## A QUESTÃO HABITACIONAL

Carlos Engel  
Vice-presidente da CBIC e presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de S. Paulo (SIGESP)

"Se a crise habitacional, apesar dos ingentes esforços da livre-iniciativa e do BNH, está longe de ser debelada, muito menos o será pondo em prática as idéias do CNDU. É inaceitável, dentro da Constituição que nos rege, como em qualquer outra cuja ordem econômica seja fundada nos princípios da livre-iniciativa, um projeto como o apresentado pelo CNDU. Eliminar o déficit habitacional é tarefa quase impossível em um país que registra altas taxas de crescimento populacional e de população urbana, como é o caso do Brasil. Nenhum país com altas taxas de crescimento populacional resolreu a questão, sendo que alguns têm situação habitacional ainda mais grave que

a nossa. Se até mesmo nos países europeus, com população mais ou menos estável, o problema é difícil, com exceção, ao que tudo indica, da Suécia, Suíça e dos países socialistas em geral, onde, no entanto, as famílias vivem em minúsculas habitações, não será no Brasil que se poderá esperar milagres. No caso específico do Brasil, acho que uma equipe competente, constituída de técnicos do Governo, sem comprometimento ideológico, e de elementos da iniciativa privada, pode estudar uma legislação adicional que institua o aumento gradual e real de impostos para áreas onde haja infra-estrutura urbana que atravessem anos a fio com fins meramente especulativos".

O Sindicato das Grandes Estruturas de São Paulo diz que o anteprojeto viola não só a disposição que tutela a liberdade de iniciativa como também o princípio de subsidiariedade que informa toda a ordem, em que a iniciativa privada se veria tolhida, caso a proposta do CNDU fosse implementada.

"As restrições", afirma a entidade, "que já vigem ao direito de propriedade,

## O NORTE E O NORDESTE

Otávio Bittencourt Pires  
Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Pará (SICC-PA)

"O anteprojeto elaborado pelo CNDU é forte demais para ser absorvido por um setor que, especialmente no Norte, não tem problemas que justifiquem o teor do remédio que esse órgão do Governo pretendia dar. É indiscutível que a terra urbana tem um valor social, mas esse valor não pode ser superposto em demasia aos demais valores sob pena de haver retrairimento do investidor. A preservação do solo urbano edificável em mãos de particulares permite que os planejamentos urbanos tenham maior grau de eficácia. Se não houvesse tal preservação, o solo urbano edificável estaria sujeito a invasões desordenadas ou nas mãos do poder público que, no final das contas, teria que entregá-lo a particulares para edificá-lo e ordená-lo".

CONTINUA →

 SICC e a Ademi do Pará afirmam, em documento conjunto, que o anteprojeto é manifestamente antipropriedade privada. As entidades recomendam atenção quanto a três tópicos:

Compensação pecuniária (art. 33 § único): pretender-se que o legislador municipal estabeleça livremente normas não-tributárias destinadas a compensar o poder público local por valorizações imobiliárias é admitir, contra o proprietário do terreno, ameaça das mais perigosas, em contradição ao sistema jurídico brasileiro.

Direito de superfície (capítulo VI): os sete artigos (nºs 36 e seguintes) que tratam do tema não conseguem clarificá-los adequadamente, de maneira a evitar as grandes dúvidas que suscitam. Haverá duas propriedades: a plena e a superficiária? Trata-se, acaso, de uma "enfiteuse moderna", por prazo determinado, com destinação específica, irregatável e sem laudêmio? Está, talvez, sendo, para efeitos urbanos, ensejada a normatização legal do condenável princípio que pretende caber, de modo exclusivo ao Poder Público (daí a relevância do art. 42), a detenção da propriedade plena de todas as terras (os solos) do país, cujo uso, por prazo determinado e para fins específicos poderia ser outorgado, gratuita ou onerosamente, a particulares?

Direito de preempção (capítulo VII): O estranho direito de preferência que o anteprojeto pretende assegurar ao Poder Público para aquisição de imóvel urbano, objeto de transação entre particulares e situado em área definida para esse efeito, em lei municipal, é princípio inadmissível, pois:

a) O Poder Público dispõe de instrumento legal de desapropriação se desejar deter a propriedade imobiliária para o atingimento de qualquer dos fins previstos no art. 44, entre os quais se encontra, no item IV, discutível e surpreendentemente, a constituição de reserva fundiária (estoque de terras), sem destinação específica, o que, de modo paradoxal, significa que o Poder Público poderá realizar a especulação imobiliária, procedimento que, com veemência, é condenado à livre iniciativa;

b) Sujeita as pretendidas transações imobiliárias a processo administrativo (arts. 45 e 46) desnecessário e ostensivamente burocrático (notificações, despachos, pareceres e arbitramentos) e à sempre indesejada, quando dispensável, participação de tecnoburocratas em procedimentos delongatórios e exasperantes. Esse posicionamento inviabilizará tais operações e comprometerá o mercado imobiliário nessas áreas, além de contrariar, de modo flagrante, a sadia política desburocratizante que o governo federal adota, sob constantes aplausos de toda a comunidade brasileira.

## Revista da Construção Civil - nº 283 - maio 1982 Sindicato das Indústrias da Construção Civil no município do Rio de Janeiro

### Comissão de Desenvolvimento Urbano e Urbanismo



A Comissão presidida pelo arquiteto Edison Musa vem se dedicando a analisar a problemática do solo urbano, acompanhando a discussão desencadeada pelo anteprojeto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

É intenção da Comissão oferecer contribuições ao debate do tema, elaborando algumas sugestões. Em tal trabalho, decidiu-se adotar, como linha básica de ação, a identificação dos problemas característicos de cada grande aglomeração urbana, isto é, cada Região Metropolitana, e a defesa da busca de soluções também regionais aos problemas. A Comissão considerou excessiva a generalização do documento do CNDU e destacou que os instrumentos propostos por aquele Con-

selho talvez tivessem efeito somente em um outro local, carecendo de base técnica para aplicação frutífera nas demais áreas.

Segundo a Comissão, o enfoque primordialmente regional, ao contrário, permitirá a cada Região Metropolitana descobrir e executar instrumentos eficazes à solução de seus problemas concretos, cuja discussão se torna indispensável no âmbito de um organismo de planejamento urbano, onde estivessem representados todos os interessados na problemática.

Outro ponto de vista da Comissão foi o de que a questão urbana não decorre da estrutura de propriedade do solo, mas da forma de implementação da política econômica de industrialização acelerada e esvaziamento do campo.

# A reforma urbana, afinal?

Fernando Walcacer

No início deste ano, a publicação, pelo Estado de São Paulo, de uma minuta de anteprojeto de lei federal dispendo sobre o desenvolvimento urbano, veio reabrir o já antigo debate sobre a necessidade de instituição, entre nós, de instrumentos jurídicos que dando nova configuração ao direito de propriedade, permitam ao Poder Público atuar de forma mais consistente no controle do uso do solo urbano e no processo de expansão das cidades brasileiras.

A divulgação do projeto coincidiu (?) com o recrudescimento de invasões de terrenos públicos e privados, em diversas cidades, e com manifestações cada vez mais incisivas da Igreja Católica sobre a injustiça de um sistema social que alienava do direito à moradia parcelas cada vez mais significativas da sociedade brasileira. (Meses antes, o Congresso aprovava projeto estabelecendo uma usucapião especial, de cinco anos, para as posses de imóveis rurais; as emendas apresentadas por setores da Oposição, no sentido de estender essa possibilidade também aos imóveis urbanos haviam sido afinal, rejeitadas).

Não foram poucos aqueles que notaram a semelhança existente entre o anteprojeto publicado este ano e um outro, aparecido há uns cinco anos. O anteprojeto de 1977, logo após a sua divulgação, sofreu severa crítica de empresários imobiliários, que nele enxergavam intenções estatizantes e socializantes, absolutamente incompatíveis com a liberdade de iniciativa e a propriedade privada. Foi tão grande a grito daqueles empresário, e tão intensa a repercussão a ela dada pela grande imprensa, que o anteprojeto foi recolhido, para maiores estudos, e dele nunca mais se ouviu falar. Ressurgiu agora, com uma alteração aqui e ali, reordenado e enxugado de alguns aspectos mais polêmicos (como o famoso solo criado, de que não cuida o novo texto).

Em 1982, a posição do empresariado foi absolutamente coerente com a de 1977. Divulgado o anteprojeto, ouviram-se de novo as críticas de sempre. Convocado a uma reu-

nião com expoentes da indústria imobiliária, dela saiu o Ministro Andreazza tranquilizando-os: de forma alguma, estava o Governo pensando em mexer na propriedade privada. (Mais tarde, ficou uma dúvida: teria o Ministro se referido à propriedade privada, ou ao direito de propriedade? A propriedade privada, certo, é a perda-de-toque do sistema capitalista; mas o direito de propriedade varia de país para país, ele representa o tratamento que a propriedade dá a legislação em vigor. E por isso que Espanha, Itália, França, Alemanha Ocidental etc. continuam países capitalistas, embora suas legislações venham impondo restrições cada vez mais severas ao exercício da propriedade imobiliária urbana. Evidentemente, aos empresários brasileiros não interessa fazer a distinção, fundamental. Por isso, gritam em 1982, como em 1977 alterar o direito de propriedade do solo urbano é mexer nas bases do sistema capitalista de produção...).

Na verdade, é inegável que se a chamada qualidade de vida nas cidades brasileiras vem decaendo tanto, nas últimas décadas, é porque a regulamentação do uso do solo urbano dificilmente deixa de se mostrar dócil aos interesses dos grandes proprietários e empreendedores imobiliários. A legislação edilícia não costuma levar em conta os interesses da comunidade, quando se trata de fixar gabaritos compatíveis com a infra-estrutura instalada, estabelecer padrões para a preservação do meio-ambiente, impor restrições ao uso da propriedade, etc.

Nesse sentido, o anteprojeto governamental, versão 1982, introduz algumas novidades. Por exemplo: a utilização compulsória de terrenos situados em determinadas áreas da cidade, cujos proprietários seriam obrigados a edificá-los, dentro de um determinado prazo-fim do qual, o Poder Público poderia desapropriá-los para posterior alienação "a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação prevista no Plano". E ainda, a preferência que se garantiria ao Esta-

do, para a aquisição, em igualdade de condições, de imóveis que fossem colocados à venda em determinadas áreas. São instrumentos que, evidentemente, poderiam contribuir para evitar a retenção especulativa de terrenos e para dar ao Poder Público condições de interferir de forma mais ativa no mercado imobiliário; mas podem também, transformar-se em instrumentos poderosíssimos de corrupção e autoritarismo, se manejados por administração não comprometidas com o interesse público.

O anteprojeto define, ainda, competências entre os diversos níveis de governo, para o trato das questões urbanas — em artigos cuja constitucionalidade é extremamente duvidosa: reinstui, na legislação brasileira, o antigo direito de superfície, o que tornaria possível a construção em terrenos de terceiros; estabelece critérios para fixação de áreas urbanas e de expansão urbana; admite a tributação da valorização imobiliária devida unicamente à alteração da legislação urbanística, ou à transformação, por lei, de área rural em urbana, etc. etc.

São muitas, como se vê, as novidades de que cuida o anteprojeto — cujo texto vem sendo objeto de debates por arquitetos, urbanistas, profissionais de todas as áreas interessados em problemas urbanos. Pode ser que o governo recue de sua idéia de submeter o texto ao Congresso Nacional; afinal, estamos em maio. O ano é de eleições, e a atividade legislativa tende a ser quase nenhuma, nesses meses que antecedem o 15 de novembro. Mesmo que o projeto vá ao Congresso, talvez não haja tempo útil para a sua apreciação ainda este ano. Mas, talvez seja melhor assim, afinal, já se esperou tanto tempo por uma lei sobre o uso do solo urbano, que alguns meses a mais ou a menos não vão fazer tanta diferença. É estimulante imaginar que o novo Congresso venha a ter como uma de suas primeiras tarefas a discussão do problema urbano, que envolve parcela tão significativa da sociedade brasileira, e nada impede que o texto do anteprojeto possa servir de base a essa discussão.

Jornal do Brasil 16.07.82

p 18

# Construção leva sugestões para uso do solo

Até o próximo dia 9 a Câmara Brasileira da Indústria da Construção — CBIC — encaminhará ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — documento contendo todas as sugestões do setor para o anteprojeto da Lei do uso do solo urbano. Ontem à tarde o presidente do conselho reuniu-se com os empresários do setor imobiliário na sede da Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI — para apresentar as novas alterações no texto em estudo.

A maior restrição do empresariado é contra a burocracia a ser provocada pelo grande número de artigos do anteprojeto, determinando aprovações em vários órgãos. Isso, na opinião do presidente da ADEMI, José Conde Caldas, criaria sérias dificuldades para o setor, pelo fato da maioria dos técnicos "ter uma posição contrária aos lucros, base do sistema capitalista, e só se preocuparem com ele, ao invés de examinar o interesse da comunidade".

## Reunião

Militão Ricardo esclareceu que o anteprojeto é "apenas um estudo" e comunicou que 9 de agosto é a data-limite para o envio de sugestões. O estudo e as sugestões serão examinados pelo CNDU em 31 de agosto para sua aprovação, alteração ou devolução aos setores técnicos para prosseguimento das pesquisas.

No entanto, Militão Ricardo apresentou algumas alterações no primeiro texto de anteprojeto e garantiu não haver nenhum objetivo de ferir o direito de propriedade, apenas "distribuir por mais pessoas, fazendo cumprir a função social desta propriedade".

Falando em nome dos empresários presentes — entre eles o presidente da CBIC, João Fortes — Conde Caldas, que preside a comissão de desenvolvimento urbano da entidade, alinhou os principais receios do setor em relação ao anteprojeto.

— O uso compulsório da propriedade, o direito de perempção, que obriga oferecer a propriedade ao Estado antes de vendê-la; o direito de superfície, que pode alterar gabinetes de determinados terrenos, o fato da Lei ser, em princípio, destinada apenas às grandes cidades; e o conflito de autoridades, quando sempre deveria caber ao município decidir sobre estas questões, podem ser muito mal utilizados e, ao invés de determinar a aceleração do desenvolvimento urbano, levar ao seu retardamento.

## ADEMI diz que ficou surpresa

— Mais uma vez fomos pegos de surpresa. O desabafo de José Conde Caldas, presidente da Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI — é sobre a taxação dos lucros imobiliários. Segundo revelou, "nem o presidente do BNH, mentor da política habitacional do país, sabia de nada, porque ontem estivemos reunidos por longo tempo e ele não me falou nada disso".

A maior queixa de Conde Caldas ao Decreto é o de estabelecer como lucro tudo o que superar a valorização do imóvel com base na correção monetária. Segundo os números que apresentou, entre Janeiro de 71 e Janeiro de 81, os apartamentos de dois quartos na zona Sul subiram de preço 10 mil 207%. No mesmo período a inflação acumulada foi de 3 mil 613% e a correção monetária 1 mil 644%.

— Esta diferença, que de agora em diante será taxada, não é lucro nenhum. É apenas o aumento dos custos do imóvel. Quem

vender seu imóvel corrigido pela correção monetária não conseguirá comprar outro igual. Em outras palavras, quem vai pagar por isso é, mais uma vez, a população.

Conde Caldas admite que o setor venha a sofrer algumas consequências da taxação — "haverá um certo desaquecimento" — mas reiterou que o maior prejudicado serão os atuais proprietários de imóveis. O empresário considera uma das justificativas do Decreto, o fortalecimento do mercado de capitais — onde haverá isenção para quem aplicar os lucros imobiliários — "muito justa", mas acrescenta: "o que não é justo é punir o setor que mais emprega mão-de-obra no país".

A ADEMI vai elaborar até a próxima semana um estudo destinado a comprovar o equívoco de se estabelecer como lucro o valor excedente da correção monetária aplicada ao imóvel. O problema será colocado também na audiência que o setor terá com o Presidente da República no mês que vem, em Brasília.

# Governo taxa todo lucro imobiliário

Brasília — A partir do próximo ano, todo o ganho obtido por pessoas físicas na compra e venda de imóveis está sujeito a uma alíquota de 25% de Imposto de Renda, qualquer que seja o seu valor. Isso foi o que estabeleceu o decreto-lei assinado pelo Presidente Figueiredo, que extinguiu o limite de isenção dessa tributação nas transações imobiliárias até Cr\$ 7 milhões 600 mil.

O ato do Presidente da República, contudo, estabeleceu também que se não haverá a taxação se o ganho imobiliário for aplicado integralmente na subscrição de novas ações ou quotas de aumento de capital de empresas nacionais, no prazo de 180 dias, ou se o lucro for utilizado na aquisição de outro imóvel para residência do próprio vendedor ou de parentes de 1º grau — pais e filhos — dentro do prazo de um ano.

## Lucro imobiliário

O Secretário da Receita Federal, Francisco Dornelles, explicou que atualmente os ganhos obtidos por pessoas físicas nas transações imobiliárias estão isentos do Imposto de Renda se forem iguais ou inferiores a Cr\$ 7 milhões 600 mil. Disse que a Receita Federal considera como lucro da operação imobiliária a diferença entre o preço de compra e o de venda, sendo que o primeiro é corrigido de acordo com o valor das ORTNs, no período.

Acrescentou, ainda, que o lucro assim obtido é depreciado em favor do contribuinte, à base de 5% ao ano. Do resultado final dessa operação, aplica-se a alí-

quota de 25% do Imposto de Renda.

O Secretário da Receita informou, também, que para gozar da isenção do Imposto de Renda nessas transações imobiliárias, a venda do imóvel somente poderá ser efetuada para outras pessoas físicas e empresas imobiliárias. Sera admitida a venda do imóvel para pessoas jurídicas se o contribuinte receber o valor da venda em ações novas, no valor correspondente a operação.

De acordo com o decreto presidencial, para ficar isento da taxação do Imposto de Renda, a venda do imóvel a outra pessoa física deve ser realizada a partir da data da publicação do decreto (15/07/82), que a transação seja registrada em cartório de imóveis até o dia 31 de dezembro de 1983, e que o pagamento pelo preço da venda seja feito integralmente em dinheiro, no prazo máximo de três anos, a partir da assinatura do contrato.

No caso de venda a prazo, no mínimo 20% do preço deverão ser efetuados no ato da venda; 30% nos 18 meses subsequentes e os 50% restantes até o final do terceiro ano subsequente à data da assinatura do contrato. A correção monetária prevista no contrato de venda será considerada rendimento não tributável, desde que aplicada na subscrição e integralização de ações ou quotas de empresas nacionais.

Segundo Francisco Dornelles, a medida foi baixada com o objetivo de capitalizar as pessoas jurídicas, beneficiando as pequenas e médias empresas. Acrescentou que a isenção não se aplicará à venda de imóveis adquiridos após a data da publicação do decreto-lei.

## Liberal destaca isenção para ação

O presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, Carlos Liberal, considerou louvável a medida adotada pelo Governo de isentar de Imposto de Renda o lucro obtido em transações imobiliárias, quando aplicado integralmente na subscrição de novas ações de empresas privadas nacionais.

Apesar de não ter sido consultada e nem informada oficialmente, a Bolsa de Valores do Rio considera que, à primeira vista, o decreto-lei destina-se a estimular a capitalização e o fortalecimento da empresa privada nacional. "Por isso deve ser bem acolhido pelas instituições que, como a BVRJ, vêm-se batendo pelo fortalecimento da empresa nacional, por sua capitalização e pela democratização do capital", afirmou Liberal.

Para o diretor da Arbi Corretora, Carlos José Muniz, a medida não deverá trazer benefícios muito substanciais ao mercado de capitais. Indiretamente, disse, o mercado secundário poderá ser favorecido pela inibição que a medida governamental poderá causar em grandes investidores imobiliários, que talvez optem por outras formas de investimento, entre elas as ações.

Em termos de mercado primário, Carlos Muniz considera que os empresários poderão ser beneficiados, pois poderão vender bens imobilizados e aplicar os lucros na capitalização de suas próprias empresas, muitas vezes endividadas.

Órgão Oficial do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Município do Rio de Janeiro, de periodicidade mensal  
Sede Social - Rua do Senado, 213 - 1º andar  
Telefones: 232-0833 e 252-5206

# USO DO SOLO

## o anteprojeto do CNDU é debatido por empresários da construção civil

**F**oram duas horas e meia de debate, de troca de informações e sugestões, de reclamações, protestos e novas propostas de modificações. Na sede da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI — reuniram-se nomes bastante significativos para o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção — CBIC —, João Fortes, o vice-presidente da mesma entidade, José Conde Caldas, que ainda preside a Comissão de Desenvolvimento Urbano da CBIC e a ADEMI, além da Comissão de Edificações do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Município do Rio de Janeiro, o secretário-executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU —, Militão Moraes Ricardo, o subsecretário, Maurício Nogueira Baptista, e mais alguns empresários representantes da CBIC em outros Estados.

O principal objetivo da reunião foi a discussão e o levantamento mais detalhado de tudo que diz respeito à legislação de desenvolvimento urbano. Desde janeiro, quando foi divulgado o anteprojeto para a utilização do solo, vários empresários se manifestaram contra seus 56 arti-

gos que, se aprovados, vão legislar sobre o uso do solo e edificações nos grandes centros.

Conforme foi esclarecido pelos membros da reunião, o plano possuía uma série de itens que, na realidade, estavam muito genéricos, muito vagos, permitindo uma variedade de interpretações. Nesse sentido, alguns pontos careciam de uma melhor colocação.

Uma das questões levantadas foi a de que o anteprojeto restringe o direito de propriedade. Indagado sobre este assunto, Militão Moraes esclarece: "Não achamos que vamos propiciar propriedades para um maior número de pessoas. O colocado é que a utilização da propriedade sofre certas limitações ou obrigações. Quando falei em utilização compulsória, quis deixar evidente que o direito da pessoa de não utilizar o imóvel é questionado em face do interesse geral da coletividade. Deste modo, não é isto que vai eliminar o direito de propriedade; ele cria alguns condicionantes, baseados no interesse social que o uso da propriedade deve ter. São aspectos a serem discutidos e posições a serem tomadas".

O documento fixa, ainda, o direito de preempção, pelo qual o poder público terá preferência na compra de imóveis numa

transação entre particulares, em áreas preestabelecidas por tempo determinado ou não. Segundo consta no plano, este direito só seria exercido para obras de interesse social, como projetos habitacionais, ou para a estocagem de terras, apesar de o poder público ter um prazo de 90 dias para responder se quer comprar ou não, tendo direito a pedir arbitramento judicial, caso venha a não aceitar o preço.

**S**obre esta questão, José Conde Caldas dá sua opinião: "Achamos que não é no momento da venda do terreno urbano que a Prefeitura deve se pronunciar, caso tenha algum sentido social de melhor utilização da área. Ela poderia desapropriar na medida em que fizesse algum projeto de interesse da cidade e não naquela ocasião específica da venda".

Em relação à área de atuação do anteprojeto, Conde Caldas, concordando com Militão, acredita que "nas pequenas e médias cidades existe também a necessidade de uma lei de ordenamento do uso do solo, para evitar, inclusive, os erros do projeto em estudo no Rio de Janeiro. Deve-se fazer, portanto, uma lei mais rígida e definida".

E os problemas não terminam aí. Uma outra dificuldade

(CONTINUA →)

sentida e vivenciada pela classe empresarial está centrada no que diz respeito à definição das áreas de competência. Caldas aponta um exemplo, ocorrido recentemente no Rio de Janeiro, onde houve um sério problema no órgão de planejamento municipal, responsável pelo processo de modificação da legislação na região de Botafogo: "A dificuldade surgiu a partir de um conflito de competência com o poder estadual, através da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana — Fundrem —, que fez com que o bairro ficasse congelado por nove meses, impedindo a atividade imobiliária e prejudicando qualquer tentativa de investimento no local". Ao final, foi aprovado o projeto inicial, que atendia satisfatoriamente às necessidades de desenvolvimento do Governo.

"Outro exemplo — continua o empresário — é o fato de a Fundrem legislar no Município de Petrópolis com total falta de conhecimento de suas peculiaridades locais. Essa questão de áreas de competência nos preocupa muito, principalmente no tocante à interferência dos órgãos planejadores estaduais e até federais". Em função disso, e no caso específico de Petrópolis, foi baixada uma legislação excessivamente restritiva, que está motivando movimentos da comunidade no sentido de modificá-la.

"O poder de decisão do crescimento da cidade em termos do uso do solo deveria permanecer no Município". Com esta frase, Conde Caldas acentua sua preocupação com a definição real de quem vai decidir sobre o desenvolvimento urbano. Para ele, as diretrizes básicas do processo têm que vir da área federal, mas a aplicação de modificações dentro da evolução da cidade tem que se situar no âmbito municipal.

"Quanto mais órgãos tiverem que opinar — continua Caldas —, e cada vez mais gente participar nos processos de aprovação de loteamentos e projetos, mais complicações advirão. Cada novo órgão que decide traz consigo um mecanismo de elitiza-

ção e aumento de custo".

**A**pesar de todos os obstáculos e dificuldades, está claro que, nessa época de amadurecimento do projeto, a posição da reunião realizada na ADEMI e as propostas de seus membros deverão ser, senão adaptadas e aceitas, pelo menos bem recebidas. Falando em nome dos empresários presentes, José Conde Caldas apresentou os principais receios do setor em relação ao anteprojeto: "O uso compulsório da propriedade; o direito de preempção, que obriga o oferecimento da propriedade ao Estado antes de vendê-la; o direito de superfície, que pode alterar gabaritos de determinados terrenos; o fato de a lei ser, em princípio, destinada apenas às grandes cidades; e o conflito de autoridade, que pode, ao invés de acelerar o desenvolvimento urbano, provocar o retardamento de todo o processo".

Para o empresário Boris Galperin, diretor superintendente da Visãorio — Assessoria e Planejamento Imobiliário —, "os autores do documento argumentam ser ele apenas um apanhado de legislação ou de propostas anteriormente feitas, das mais diversas origens, e que serviriam tão-somente como *start* para a formulação de um estudo mais profundo".

**S**egundo o empresário, estamos, mais uma vez, começando errado. "O Brasil é um país de dimensões continentais que, pelas mais variadas razões históricas, não teve condições de desenvolver suas regiões de uma maneira mais adequada. É um país que apresenta os mais diferentes problemas, é até mesmo aqueles mais coincidentes exigem soluções diferenciadas".

Com esta declaração, deixa claro o empresário suas críticas em relação ao desenvolvimento das cidades. Acrescenta que, por outro lado, não houve um planejamento da fórmula urbana do país, onde nem as fronteiras estaduais foram planejadas; simplesmente aconteceram,

"Não apresentam uma linearidade, como a que obteríamos se utilizássemos o sistema de *grade*, por exemplo, que permitiria o seguimento de um mesmo padrão na delimitação dos espaços rurais e até — e principalmente — os urbanos".

Realmente, as cidades do nosso país cresceram desordenadamente, seguindo os caminhos que se apresentavam, no momento, sem a preocupação com os reflexos que trariam para a comunidade futura essa total falta de planejamento. Para Galperin, "ainda não atingimos o estágio de aprimoramento na determinação de nossas necessidades urbanas, que justifique uma proposta, independentemente de posições ideológicas, de uma política global para o desenvolvimento urbano no Brasil. Muito pelo contrário, ainda estamos muito longe de atingi-lo".

Na verdade, nossas regiões carecem de soluções para seus problemas específicos. Os centros urbanos, consequentemente, apresentam os mais variados níveis de desenvolvimento e uma complexidade de dificuldades a exigir, com a máxima rapidez, soluções. São populações diferentes, com exigências, portanto, diferentes.

Tomando como exemplo os Estados Unidos, o empresário faz uma análise comparativa entre as duas nações: "O Desenvolvimento Planejado e Unidas, ou DPV, é um conceito de urbanismo que existe há muito tempo, sendo bastante conhecido, portanto, por seus planejadores. Apesar disso, esse sistema só se tornou verdadeiramente útil ou significativo para a evolução americana nos últimos 15 anos".

"Nesse sentido — continua Galperin — há muita variedade no chamado planejamento unificado, podendo variar em tamanho, no tipo de habitações e até mesmo no tipo de utilização do solo, que pode ter uma parte comercial, uma para escritórios e outra para recreação. Existem até regulamentos para o desenvolvimento não planejado".

CONTINUA →

Mas, concordando com os outros dois entrevistados, ele esclarece que o mais importante nessa comparação é o fato de que o exercício da autoridade sobre planejamento e zoneamento nos domínios americanos é responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Admitindo que as pessoas encarregadas de planejar o desenvolvimento do solo e o uso da terra têm que observar uma série de orientações de ordem muito mais genérica, por parte dos órgãos federais, como o Ministério da Saúde, o empresário acrescenta que as normas que regulamentam o planejamento e zoneamento — e que se referem principalmente ao tipo de utilização que vai se dar à terra — são impostas pela cidade ou pelo município em questão.



xiste, portanto, uma descentralização de tomada de decisão na área urbanística que

vem sendo apontada como a principal razão do sucesso da política de utilização do solo urbano norte-americano. "No nosso caso, temos que partir para a particularização de cada um desses centros urbanos, estudando as soluções que melhor se encaixem às suas necessidades".

Conforme diz Galperin, para que isto aconteça, é preciso, antes de mais nada, que se evite o conflito de autoridades, concedendo-se autonomia aos municípios. "Para tanto, temos a favor a intenção do Governo Federal de descentralizar as decisões, segundo o Programa Nacional de Desburocratização. Esperemos, pois, que as coisas aconteçam".

*Mariilia Freitas*



# A preocupação com os últimos retoques

*Integrantes do CNDU e da CBIC estiveram reunidos na ADEMI debatendo a melhor forma de finalizar o projeto*

Yvan Laclette

**R**ealizou-se na sede da ADEMI, no dia 15 de julho, reunião visando ao debate e à apresentação de sugestões para o anteprojeto de uso do solo urbano, em elaboração pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Presentes ao encontro os empresários João Fortes, presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e José Conde Caldas, presidente da ADEMI, vice-presidente da CBIC e presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano daquela Câmara, além de representantes da CBIC em outros Estados, receberam o secretário-executivo do CNDU, Militão Morais Ricardo, e o subsecretário, Maurício Nogueira Baptista.

Aparentemente, após as fortes críticas de que foi alvo o anteprojeto, em sua apresentação inicial, o CNDU está procurando ouvir os setores interessados na regulamentação do uso do solo urbano, de modo a reformulá-lo dentro de uma ótica mais realista e adequada a um desenvolvimento urbano compatível com as reais necessidades da população brasileira.

Após a reunião, que considerou proveitosa, Militão declarou que o CNDU tem em estudo a legislação de desenvolvimento urbano. "Essa legislação recebeu uma série de contribuições, uma série de interpretações e nós tivemos há algum tempo um convite da CBIC para discutir mais em detalhes os dispositivos propostos, serem levantados os problemas que eram encontrados pelos empresários. No 37º Encontro da CBIC nós tivemos uma reunião,

mas não pudemos desenvolver o nível que seria desejado. Então, em função disso, foi marcado hoje esse encontro, em que nós tivemos oportunidade de discutir o assunto especialmente com a comissão criada pela CBIC, que cuida do desenvolvimento urbano."

Foram abordados diversos aspectos da legislação, colocando-se o que se está pretendendo e o que o Conselho está estudando, pelos diversos membros da comissão, como os problemas contidos em cada dispositivo, os impecilhos que podem ocorrer, as distorções que podem gerar. "Para nós este é um problema importante, porque isso nos dá condições de procurar formas de redação e mesmo apresentar ao Conselho problemas que existam na legislação sem os inconvenientes que estão sendo apontados."

De outra parte, a CBIC deverá apresentar até 6 de agosto uma proposta, enfatizando esses aspectos e propondo, inclusive, formas da legislação que evitem os problemas que foram levantados e sugerindo a adoção de instrumentos que achem úteis.

Militão esclarece ainda que o anteprojeto é um estudo que se encontra em exame no CNDU, que está recebendo material encaminhado por sua secretaria-executiva, não havendo ainda uma deliberação final sobre o assunto. "É uma matéria em estudo, não havendo um prazo definido para a sua conclusão."

"A partir de 6 de agosto — prossegue — nós vamos juntar esse material, organizar e encaminhar aos conselheiros. A próxima reunião do Conselho é

prevista para 31 de agosto. Numa reunião dessas, o Conselho pode aprovar em parte ou reestudar tudo. Para isso o Conselho é um órgão colegiado e tem uma série de posições."

Além disso, após a aprovação final, o projeto é encaminhado ao Presidente da República, sendo depois encaminhado ao Congresso: os dispositivos só serão definitivos depois de sancionados.

## Algumas apreensões

Quanto às queixas formuladas pelos empresários, Militão destaca o receio de uma burocratização crescente para o setor da construção, mas procura deixar claro que "o exame será feito por aqueles que hoje já examinam, considerando esses outros fatores", mas ressalva que "é difícil se dizer como isso vai ser interpretado no futuro; é um risco que sempre se correrá".

Outro dos aspectos que têm sido levantados é o de que algumas das figuras que aparecem na lei seriam restritivas ao desenvolvimento. "Por exemplo, a figura da utilização compulsória: a possibilidade de, por lei, ser instituída uma área que teria um prazo para ser construída ou utilizada. Acreditamos, ao contrário, que isso lançará mais imóveis no mercado, mais terrenos, o que acelerará a construção."

Sobre a questão da propriedade, conclui que se trata de um problema de conceito. "Nós não vamos propiciar propriedades para maior número de pessoas — o que é colocado nisto é que a utilização da propriedade sofre certas

limitações ou obrigações. Quando eu falei há pouco em utilização compulsória, evidente que o direito da pessoa de não utilizar o imóvel é questionado em face do interesse geral da coletividade. Então, não é que isso vai eliminar o direito de propriedade: ele cria alguns condicionantes, baseados no interesse social, que o uso da propriedade deve ter. São aspectos a serem discutidos e posições a serem tomadas."

Pronunciando-se sobre a reunião, que durou duas horas e meia, Conde Caldas, na qualidade de presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano da CBIC, considera que já houve uma evolução em relação ao anteprojeto apresentado em janeiro, embora ainda haja pontos que devam ser melhor.

CONTINUA →

equacionados, observando que diversos itens tiveram uma redação muito genérica, permitindo uma série de interpretações.

Por exemplo, ao mencionar o Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano (Sindurb) o anteprojeto dava a entender a criação de um órgão novo, para atender às atribuições que lhe estariam sendo cometidas. Ficou, entretanto, esclarecido que esse é um sistema de órgãos de planejamento já existentes.

"Agora vamos, efetivamente, depois do trabalho de hoje, apresentar um documento da Comissão de Desenvolvimento da Câmara, sintetizando um conjunto de trabalhos que já vieram de todos os sindicatos associados à CBIC, e tendo por base as informações que foram dadas hoje, procurar propor, por parte da Câmara, uma alternativa para alguns pontos" – declarou Conde Caldas.

Acrescentou que, "como declarou o secretário-executivo do CNDU, nos preocupa demais o problema do leque de opções que o anteprojeto abre, inclusive algumas inovadoras. Então, na realidade, temos, na prática de empresários do mercado imobiliário, o sentimento da posição contrária do técnico municipal que analisa os projetos por nós apresentados – em princípio, ele é contra, por ser contra o lucro do nosso projeto, que é básico no sistema capitalista".

O leque de opções e seu caráter punitivo causa preocupações, por deixar uma grande margem de julgamento nas mãos dos técnicos que irão analisar os projetos e, dada uma situação de antagonismo potencial, há o risco de que os novos instrumentos disponíveis venham a ser mal utilizados no futuro. Isso se daria com a questão da utilização compulsória, que poderia ter um uso impróprio pelo pessoal de planejamento e pelos políticos, eventuais administradores das cidades.

## Desapropriações

"O direito de preempção é outra coisa que nos preocupa muito – assinala Conde Caldas – porque obrigará o proprietário urbano a oferecer essa unidade a ser vendida, antes ao poder público, que terá um prazo de 30 dias (no projeto anterior ele era de 90) mas haverá esse direito de preferência. Achamos que não é naquele momento, da venda daquele terreno urbano, que a Prefeitura deve se pronunciar, se ela tem algum sentido social de utilização melhor daquela área. Ela poderia desapropriar no momento em que fizesse algum projeto de interesse da cidade

e não naquele momento específico da venda. Isso só pode criar outros problemas, inclusive problemas até de corrupção."

"Também nos preocupa a nova fórmula que está no anteprojeto, em relação ao problema do direito de superfície, principalmente porque seria uma nova versão do solo criado – a possibilidade de construir mais ou menos, passando esse direito de um terreno para outro."

Conde Caldas acredita na necessidade de um projeto que discipline o uso do solo urbano, considerando que o ideal seria colocar em produção a

totalidade desses terrenos. "Quanto mais terrenos tivermos disponíveis para a produção, o preço cai, nos possibilitando viabilizar mais construções." "Nas pequenas e médias cidades – continua – há necessidade de uma lei de ordenamento do uso do solo, para evitar o que aconteceu nas grandes cidades."

Outro problema que causa preocupações é o de delimitação de áreas de competência. Ilustrando a questão, Conde Caldas mencionou o problema ocorrido em Botafogo, quando surgiu um conflito de competência entre o Estado e o Município, o que levou a um congelamento da área por nove meses, com o estudo retido na Fundação para Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem) para depois ser aprovado o decreto inicial. "A Fundrem não contribuiu em nada para aquele processo, teve o problema da influência do jogo político e levou nove meses retardando o processo que congelou uma área, em que o poder público, estadual e federal, investiu maciçamente em termos de recursos, para fazer o transporte de massa. Felizmente, prevaleceu o bom senso e o projeto que saiu é um projeto bom, preservando a finalidade residencial de Botafogo e restringindo bastante o uso comercial, sem que houvesse nenhuma interferência nossa."

Exemplifica ainda com o caso da Fundrem legislando no município de Petrópolis, com falta de conhecimento da sua peculiaridade local, tentando amparar a cidade, que não tinha um corpo técnico de planejamento para fazer a sua própria legislação urbana; fez uma legislação que provavelmente terá que ser modificada, pois inibiu totalmente a possibilidade de construção na cidade. "E, hoje, todas as lideranças da cidade estão se movimentando, para ver se modificam essa lei, porque foi um exagero total, em relação às necessidades de expansão urbana da

cidade."

Por esses motivos, causa apreensão a possibilidade de interferência dos órgãos planejadores estaduais e federais, pois, apesar da insuficiência do corpo técnico municipal, este tem um sentimento mais próximo dos problemas da cidade, aferindo as próprias solicitações e pressões da comunidade, devendo, por isso, o poder de decisão sobre o crescimento da cidade permanecer no Município.

É essa a opinião de Conde Caldas, que entende que "as diretrizes básicas do processo têm que ser da área federal, mas a aplicação de modificações dentro do desenvolvimento da cidade tem que ser municipal, se não traz um problema: quanto mais órgãos tiverem que opinar, e cada vez mais gente tem que opinar num processo de aprovação de loteamentos e de projetos, isso traz novos fatores que só oneram, porque cada novo órgão que opina traz um processo de elitização e de aumento de custo. Quando se manda um projeto à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) talvez seja o ideal que se tenha uma proteção ambiental; mas certamente as exigências que eles vão fazer, do técnico que vai ser ouvido, criariam um ônus a mais para o imóvel".

Concluindo, Conde Caldas considerou a reunião bastante proveitosa, "porque nós sentimos do CNDU uma grande equidade em relação a receber contribuições de um setor como o nosso. Nesse processo de amadurecimento do anteprojeto, a posição dessa reunião e essa contribuição que estamos dando, acredito que vai ser muito bem recebida, porque complementa os estudos jurídicos e técnicos. São situações de fato das várias cidades brasileiras que estiveram aqui representadas, desse problema de burocracia, da posição de técnicos municipais contrários à iniciativa privada, com prevenções, que antes de pensar se um projeto é de interesse da cidade, estão pensando se aquilo vai trazer mais lucro ao empresário".

Assim, de acordo com os entendimentos havidos entre os representantes do CNDU e da CBIC, a Comissão de Desenvolvimento Urbano desta irá elaborar uma proposta, consubstanciando os aspectos carentes de uma melhor formulação, para encaminhamento ao CNDU, que deverá considerá-la como subsídio aos estudos que tem em desenvolvimento.

4<sup>a</sup> SECÇÃO: - METODOLOGIA

## PERSPECTIVA DO ESTADO

### DIAGNÓSTICO

### INTERVENÇÃO

INTERVENTOR  
ORDENADOR  
CONTROLADOR

- Retenção e ociosidade do solo urbano
- Cidade = Infra-estrutura
- "Especulação" = Propriedade da terra
- Falta de articulação dos 3 níveis de poder
- Falta de eficácia do Poder Local
- Desequilíbrio = Desigualdade

Obs.:

Plano de referência: área metropolitana

- Direito de Perempção
- Direito de Superfície
- Obrigatoriedade de construir
- Legislação IGUAL para todos
- Mecanismos Financeiros/Jurídicos
  - renda de monopólio
  - rendas diferenciais
- Evitar o parcelamento e não provocá-lo (propicia concentração, gera renda diferencial)
- Mecanismos Administrativos
  - centralização administrativa (SIDURB)

## CONSEQUÊNCIAS

### 1. DECLARADAS

#### 2. INTENCIONAIS

#### 3. EXTRÁIDAS POR ANÁLISE

- Regulamentação e Delimitação das Zonas Urbanas - Reforço à lógica metropolitana das Zonas Urbanas
- Reforço do Poder Local (Def. de áreas de Expansão Urbana)
  - Estímulo à urbanização privada
  - Estímulo à participação comunitária e à formação de associações de moradores
- Articulação entre as 3 instâncias de Poder
  - Ordenamento da Interferência Estatal
  - Reorientação dos investimentos de Infra-estrutura
- Surgimento de um sistema de cidades
- Maximização do uso da Infra-estrutura existente
- Estímulo à Iniciativa privada
- Institucionalização da auto-ajuda no Serviço Público (autoconstrução de Equipamentos Coletivos) principalmente na área periférica
- Articulação entre as 3 instâncias de Poder
  - Liberação das terras para a produção capitalista
- Atinge fatores de retenção do solo urbano
- Maior fluidez no mercado de terras
- Limitação dos terrenos já existentes e esgotamento dos ociosos
- Possível aumento do preço das terras já liberadas
- Agilização da produção
- Maior concentração e circulação de capital
- Incremento do leasing
- Poder Local isento de dotar de Infra estrutura (terrenos em periferias que não possuem os 4 equipamentos mínimos da regulamentação são mais acessíveis à população de baixa renda)
- Aumento dos efeitos úteis de aglomeração
- Estado cria as regras do jogo para o capital imobiliário

- Promove articulação entre construtores e empreendedores

#### DESDOBRAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS

#### HIPÓTESES

- Proprietários que não conseguem promover processo de produção capitalista saem perdendo

- Pequenos proprietários são obrigados a entrar em acordo ou a se associar
- Expulsão ou desapropriação dos pequenos proprietários

- Maior agilização no mercado de terras informal (posseiros) piorando a situação da população de baixa renda

- Maior concentração do perímetro urbano e intensificação da verticalização
- Cristalização das favelas (institucionalização/transformação em bairros)

- Vai ocorrer uma política de enxugamento das periferias, estimulando

- se a construção compacta de casas populares (só vai ocorrer em terra que o Estado pode reter)

- Esta lei pode ter vindo para não ser aplicada

Obs.: Toca-se na questão do Poder Local/ Ordenamento Estatal/ articulação dos 3 níveis de Poder, porém a barganha está aberta

Imposto Predial tende a cair em cima da população local

- Expansão das zonas urbanas através do grande capital privado, que quem constrói e vai passar também a urbanizar (favorece a acumulação e concentração de capital e processo de monopolização do capital imobiliário

DISCUSSÃO DO CARÁTER DA INTERVENÇÃO DO ESTADO EM RELAÇÃO  
ÀS DIFERENTES FRAÇÕES DE CAPITAL E PARCELAS DE POPULAÇÃO ENVOLVIDAS

Que desenvolvimento urbano o Estado estaria tentando pro  
mover a partir do ante-projeto de lei do CNDU? (de 27/01/82)

Quais as suas reais implicações para:

- 1) O Espaço Urbano/Metropolitano
- 2) As frações do capital
- 3) Os moradores da cidade

- 1) O ante- projeto localiza na ociosidade dos terrenos e naqueles que retém a terra os elementos centrais de sua intervenção. Se  
riam estes os principais obstáculos para um desenvolvimento ur  
bano mais equilibrado e justo socialmente? (Art. 1º e 2º)
- 2) Quais seriam os proprietários do solo urbano "ocioso e edificá  
vel"? (Art. 2º parágrafo IV - alínea d)
- 3) No texto da lei não há, em nenhum momento, uma diferenciação entre pequeno, médio e grande proprietário. O que irá ocorrer com o pequeno proprietário do solo urbano "ocioso e edificá  
vel"?
- 4) O que irá ocorrer com as favelas e loteamentos "clandestinos", "ociosos e edificáveis"?
- 5) A ociosidade e retenção dos vazios à espera de valorização é identificada como especulação (lucro injusto). O que se pode  
ria considerar como especulação é apenas isto?
- 6) Seria o pequeno proprietário "ocioso e edificável" um especula  
dor? (Art. 2º parágrafo III - alínea c e parágrafo IV - alínea d)
- 7) Quem seriam os reais especuladores? Quem se apropria da valo  
rização da terra?
- 8) A contrapartida da ociosidade é a ocupação do solo urbano. As  
sim sendo a ocupação do solo urbano significa dar uma função social à propriedade imobiliária urbana? (Art. 2º, parágrafo III) e (Art. 2º, parágrafo IV)

9) Qual seria a função do Estado no processo de intervenção sobre a comercialização e controle do uso do solo urbano? Seria ele um mero agente repassador e/ou monopolizador de propriedades imobiliárias urbanas?

A limitação do perímetro urbano diminuirá a oferta de terrenos disponíveis, e acabará por agregar valor aos terrenos (art. 6º). Este valor agregado aos terrenos não será apropriável pelos proprietários (art. 46º).

A intervenção do Estado através do direito de perempção (Cap. VII) não indica : que o Estado se aproprie deste sobre-lucros/renda (a não ser o art. 33º), e também não anula este sobre-lucro/renda.

10) Quem vai apropriar-se do sobre-lucro/renda no processo de perempção?

11) A quem o Estado repassará as terras do direito de perempção?

12) Será criado através desta ação do Estado um estoque de terras?

13) Irá esta ação do Estado conter a especulação imobiliária?

14) Na medida em que se propõe a expansão das zonas urbanas através do capital privado (art. 2º parágrafo IX e art. 25º) . isto não representaria uma agilização da produção, favorecendo a acumulação e concentração de capital, e o próprio processo de monopolização do capital imobiliário, que passaria a ter condições de auferir as rendas/sobre-lucro provenientes da ação intervintora do Estado?

15) Até que ponto o incremento do leasing/direito de superfície irá agilizar o mercado imobiliário? (Cap. VI)

16) A aplicação da lei mostra uma tendência à concentração do marco construído e um reforço à lógica metropolitana. Em que sentido a aplicação da lei afeta o mercado informal de terras? (posseiros, loteamentos clandestinos) (art. 6º)

17) O que vai acontecer com a periferia mais distante? E a favela?

18) A periferia mais distante poderia passar a ser considerada uma forma urbana "nova"? (art. 6º)

19) Como as associações de moradores participariam da implementação e elaboração dos planos? (art. 26º)

- 20) De que maneira, o disposto no art. 2º, 6º, 26º e 27º, implementaria a autoconstrução/mutirão de serviços públicos?
- 21) Em que nível há um estímulo à urbanização privada no intuito de dotar o urbano de infra-estrutura e equipamentos coletivos? Isso não conduziria à construção de condomínio de luxo, ou a uma sub urbanização nos moldes norte-americanos; possibilitando uma maior apropriação de renda/sobre-lucro por parte dos empreendedores imobiliários? (art. 25º)
- 22) Até que ponto o usucapião especial, ao regularizar a situação de uma série de loteamentos "clandestinos"/ocupações irregulares, não possibilitaria uma melhor arrecadação do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)? (art. 2º parágrafo III - alínea f )
- 23) De que mecanismos fiscais, ou seja qual a política de arrecadação que o Estado institucionalizaria para dar conta da agilização no mercado de terras e no processo de reprodução do capital imobiliário?
- 24) O texto do ante-projeto é genérico com relação ao poder local, referindo-se na maior parte ao poder público em geral. Há um reforço e um enfraquecimento do poder local. Até que ponto a ambiguidade do poder local face às suas fontes de arrecadação auxiliaria o processo, sendo ele quem determina quais seriam as terras urbanizáveis? (v. art. 16º/17º/18º)
- 25) De que forma seria viável o fortalecimento dos municípios tendo em vista a tendência histórica à centralização das decisões na união?
- 26) Como compatibilizar o aspecto político-social com o jurídico-institucional da lei?

PERGUNTAS AO CNDU:

- A) O que é propriedade com função social?
- B) O que se poderia considerar enquanto valorização indevida e uso inadequado?
- C) Por que se identifica desenvolvimento urbano com infra-estrutura?

# Uma lei para cidades sem pobres

*Empenhados em esmiuçar o texto e as entrelinhas do anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, especialistas da UFRJ descobrem os perigos ocultos na proposta, que poderá expulsar das áreas urbanizadas a população carente.*

Antônio Carlos Santos

Em 1940, 31% da população brasileira residia em cidades. Hoje, esse índice atinge 67%, representando cerca de 80 milhões de habitantes. Dez cidades brasileiras têm hoje mais de um milhão de habitantes e cinco regiões metropolitanas mais de dois milhões. Em apenas 13 cidades moram 32% da população atual, ou a metade de toda a população urbana. Esses números, obviamente não deixaram de chamar a atenção do governo do presidente João Figueiredo que, na sede de democratizar o País, tem buscado de todas as maneiras elaborar planos para que o desenvolvimento não acabe mais uma vez escapando de suas mãos.

A intenção declarada é a melhoria da qualidade de vida nas cidades, mas desde que foi publicado pela primeira vez, em janeiro deste ano, o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, CNDU (órgão ligado ao Ministério do Interior), já recebeu muitas críticas de todos os lados, desde acusações de que vai liquidar com o direito de propriedade, sendo portanto um projeto de cunho socialista, até a afirmação de que vai beneficiar justamente aqueles que agora gritam contra ele, chamando-o de socialista, inconstitucional e até mesmo de mal redigido.

Dos gabinetes do Ministério do Interior até o Congresso Nacional, o anteprojeto tem ainda um longo caminho, já que o ministro Mário Andreazza não pretende de maneira grosseira ferir as suscetibilidades de ninguém, principalmente num ano eleitoral, que tem nas cidades cada vez mais uma fonte maior de decisão. Por enquanto, o anteprojeto vem sendo discutido por órgãos de classe, empresários, associações de moradores e pretende-se, até, promover um encontro, talvez em agosto, onde seriam discutidos todos os 56 artigos e verificados seus erros e acertos em termos dos interesses das próprias populações das cidades.

E exatamente essa a intenção dos seis alunos do Grupo de Política Urbana do Programa de Mestrado em Planejamento Urbano Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que desde janeiro estão debruçados no anteprojeto estudando suas consequências e possíveis benefícios para as habitantes das cidades. O grupo — formado por Ana Clara Torres Ribeiro, Rosane Manarino, Franklin Dias Coelho, Ester Limonad, Lilian Vaz e Elaine Barbosa — afirma que sua intenção “é abrir o acesso à análise das consequências de instrumentos legais que em geral têm uma aparência fechada, numa linguagem jurídica que neutraliza a percepção, e quebrar a ideologização do debate.”

## *Conceitos imprecisos, sorrateiros. Por trás deles, as cidades verticalizadas*

Um processo maior de verticalização nas zonas urbanas; valorização indireta das terras urbanas, principalmente aquelas servidas por infra-estrutura; uma maior centralização administrativa através de novos órgãos especiais. Tudo isso acompanhado da expulsão das camadas menos privilegiadas da população das zonas urbanas equipadas com infra-estrutura adequada para as periferias, onde o Estado as aguarda. Se a lei for aprovada, a população mais pobre, que não entra na demanda social, terá seu direito à cidade e à habitação reduzido a ocupação insegura de áreas faveladas, onde as tentativas de fixação só serão feitas através do estímulo, pelo Governo, à autoconstrução.

Essas são algumas das consequências da possível aplicação das leis contidas no anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, segundo a

(CONTINUA →)

análise do Grupo de Política Urbana do Programa de Mestrado em Planejamento Urbano Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. O grupo acredita que o anteprojeto do CNDU é bastante abrangente e, por pretender um ordenamento geral da estrutura urbana da metrópole brasileira, não pode passar sem um debate de toda a população das cidades.

### POUCO CLARO

Preocupado em destrinchar os 56 artigos do anteprojeto nesses últimos meses, o grupo de trabalho ficou intrigado com a indefinição, ou a pouca clareza, de vários conceitos sorrateiramente colocados no texto. Embora esse texto, logo em seu primeiro capítulo — no artigo 2º — fale em ociosidade do solo urbano edificável, não fica claro em nenhum momento o que se quer dizer com isso. Outros pontos pouco claros no entender do grupo de trabalho tratam da mesma forma pequenos e grandes proprietários sem nenhuma distinção. Fala-se apenas em proprietários.

O grupo acredita ainda que a lei reduz a questão de habitação a uma questão de infra-estrutura: "A intenção de redução relativa dos investimentos estatais em infra-estrutura — no artigo 25, a lei admite que proprietários ou compradores de imóveis se associem para execução de projetos de urbanização — ameniza as contradições entre as demandas populares e a interferência do Estado, selecionando ainda um bode expiatório naquele que retém as terras sem edificar." Segundo eles, no entanto, a lei omite que os grandes investimentos em infra-estrutura têm endereço certo ligado aos interessados do capital imobiliário e a parcelas da população que têm poderes para reivindicar e conseguir as coisas.

"Seria ingenuidade pressupor que qualquer lei que tocasse em um problema fundamental como o do uso do solo pudesse omitir interesses essenciais envolvidos na reprodução do capital imobiliário ou na própria maneira de ser da lógica urbana. Sabemos perfeitamente que os interesses envolvidos na construção civil caracterizam o direcionamento dos investimentos públicos nas áreas metropolitanas e o próprio desenho da cidade."

Desta forma, a interferência estatal realiza-se não no sentido de contrariar interesses das grandes imobiliárias, mas buscando uma nacionalização de processos, como explica o grupo: "A interferência estatal, via direito de superfície (capítulo 6), direito de construir (capítulo 5) e direito de perempção (capítulo 7), na verdade aponta para uma intenção de agilização do processo econômico dada a necessidade constante de terrenos disponíveis na escala adequada à reprodução dos grandes empreendimentos e ao aumento da previsão de investimentos."

Assim, o direito de superfície, definido no capítulo 6 do anteprojeto não rompe absolutamente com o de propriedade, sendo apenas um tradutor prático da obrigatoriedade de construir contido na própria lei — a lei fala em evitar a ociosidade do solo urbano edificável. Através desse instrumento estimula-se a articulação entre os proprietários de terra e os empresários imobiliários de vários portes, facilitando ao proprietário da terra reter o seu direito e obedecer às imposições do Estado mesmo quando não tiverem capital disponível para cumprir a obrigatoriedade de construir evitando a, no entender do grupo, dúvida ociosidade do solo. O grupo de

trabalho entende que, obtendo um tipo particular de renda advindo do aluguel de sua terra àqueles que têm capital para edificar, os proprietários não serão obstáculo para a aprovação do anteprojeto, já que mesmo que esse aluguel não se concretize a própria retenção da terra em suas mãos e sua articulação com interesses mais poderosos já significa uma valorização da propriedade.

No direito de perempção, capítulo 7, o Estado fica capaz de intervir em todas as transações imobiliárias, tendo o direito de arbitrar o preço e anular qualquer valorização das terras urbanas provenientes de investimentos públicos. No entender do grupo de trabalho, a intenção imediata desse instrumento é a retenção em mãos do Estado de um valor criado pelo esforço socializado de construção da cidade. "No entanto", afirma o grupo, "não fica claro no corpo da lei se a anulação desse processo de valorização encontra um caminho de satisfação nos interesses públicos e gerais ou se o valor que os terrenos continuam contendo independentemente da interferência estatal será repassado àqueles que constroem e que, portanto, segundo a lei, não espetaram, fazendo assim bom uso da propriedade."

Analizando esses dois direitos, o grupo afirma que eles não parecem garantir à população o exercício do direito máximo, "natural", à propriedade, já que não apontam para um processo de parcelamento da terra urbana, mas sim para um muito provável processo de concentração a partir dos próprios efeitos da agilização contidos no exercício desses direitos pelo Estado.

Várias consequências são apontadas pelo grupo de trabalho da UFRJ como decorrentes desse processo de concentração da terra. Segundo ele, vai haver sem dúvida um processo de maior verticalização nas zonas urbanas das metrópoles, devido à liberação de "terrenos ociosos".

Como a zona urbana é definida pela existência de infra-estrutura mínima (abastecimento regular de água potável, esgotos sanitários ou pluviais, iluminação pública e distribuição domiciliar de energia elétrica, unidade de saúde pública em funcionamento), o grupo afirma que vai haver um processo de valorização indireta pela totalidade das terras urbanas da metrópole devido à pressão social decorrente do próprio processo de concentração (o aumento da demanda das terras urbanas e urbanizadas).

O processo de racionalização da infra-estrutura pretendido pelo Estado por via da contenção da expansão do perímetro urbano tem como consequência o aumento do valor da terra servida ou incluída nos projetos de expansão da infra-estrutura, causando a expulsão das camadas menos privilegiadas da população, já que "o processo de verticalização não significa necessariamente socialização do uso, dado o padrão das construções correntes dirigidas a parcelas muito definidas da população". E essa camada mais privilegiada que é capaz de repor convenientemente os investimentos e financiamentos envolvidos concretamente no processo de incorporação imobiliária.

Cabe lembrar, também, que para a população pobre que não entra na demanda social, o direito à cidade e à habitação se reduz à ocupação das áreas faveladas e às tentativas de fixação na periferia via processos de autoconstrução".

Outra questão importante levantada pela lei se refere à distribuição dos poderes a nível governamental (já que a lei pretende explicitamente au-

(CONTINUA →)

mentar o potencial de decisão do poder municipal). Na opinião do grupo de trabalho, no entanto, apesar de explicitamente colocar o aumento do poder de decisão do município, o anteprojeto acelera de forma aparentemente contraditória um processo de centralização de decisões através de uma reforma administrativa e da criação de um órgão especial para a agilização da interferência governamental (artigos 51, 52, 53 e 54).

"A ênfase dada pelo projeto à autonomia do poder local é também coerente com o recurso explícito à atuação das associações de moradores e participação das comunidades na implementação de planos e programas de auto-ajuda intensificando a

autoconstrução e entrando como forças complementares e secundárias de um processo de concentração e agilização econômica do capital imobiliário que as ultrapassa."

Assim, o grupo acredita que "este ponto constitui mais um dos eços possíveis da articulação pretendida aparentemente entre o Estado e a população e uma possível tentativa de encaminhamento e delimitação adequada das contradições urbanas". O grupo conduzi lembrando que os processos de verticalização e valorização das terras levarão certamente à expulsão das populações menos privilegiadas para as periferias, onde o Estado se exime da construção da infra-estrutura para apenas estimular a autoconstrução e a auto-ajuda.

## ***Todo o futuro em apenas nove capítulos***

O Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano tem nove capítulos, 56 artigos, e pretende, entre outras coisas, promover a adequada distribuição espacial da população e das atividades urbanas, melhorar a qualidade de vida nas cidades, em especial pela disponibilidade de infra-estrutura e dos serviços e equipamentos sociais urbanos reduzindo os desequilíbrios regionais, contendo a excessiva concentração urbana e condicionando a propriedade imobiliária urbana a sua função social.

E isto que diz o primeiro dos nove capítulos — Dos Objetivos e Diretrizes do Desenvolvimento Urbano —, do anteprojeto que fala ainda do controle do uso do solo urbano de modo a evitar "a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a ociosidade do solo urbano edificável". Este primeiro capítulo fala ainda do "estímulo à participação privada na urbanização", ou seja, na construção da infra-estrutura não pelo Governo, mas por empresas privadas.

O segundo capítulo de anteprojeto — Da Urbanização — define urbanização como "toda atividade de expansão das zonas urbanas, execução de infra-estrutura, renovação urbana e construção destinada a atividades urbanas, especialmente a habitação, ao trabalho e à recreação e lazer. É neste capítulo que fica definido também o que é zona urbana".

"As zonas urbanas dos municípios serão delimitadas de modo a abranger área de edificação contínua, áreas que contenham pelo menos quatro dos seguintes serviços: abastecimento regular de água potável, esgotos sanitários ou pluviais, iluminação pública e distribuição domiciliar de energia elétrica, escola primária em funcionamento, unidade de saúde pública em funcionamento, transporte coletivo autorizado pelo município."

Da Promoção do Desenvolvimento Urbano é o terceiro capítulo do anteprojeto, que distribui as competências e responsabilidades na promoção desde desenvolvimento. O quarto capítulo fala dos

instrumentos que o poder público terá a sua disposição para os fins da lei sempre levando em consideração "o condicionamento da propriedade urbana à sua função social": desapropriação, ocupação temporária, tombamento, direito de perempção, direito de superfície, direito de concessão de uso, edificação ou utilização compulsória.

O quinto capítulo, Do Direito de Construir, diz que o "proprietário poderá construir em seu terreno de acordo com as normas legais e administrativas pertinentes" e o seguinte, Do Direito de Superfície, garante ao proprietário o direito de propriedade sobre a superfície de seu terreno e ainda o direito de outorgar a outro, de forma gratuita ou onerosa, para fins de construção no caso de não dispor de capital para fazê-lo.

No sexto, do Direito de Perempção, fica conferido ao poder público preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de transação entre particulares. No artigo 46, ainda neste capítulo, a lei determina que "no arbitramento do preço, o juiz deve considerar o uso efetivo e estado do imóvel a data da definição da área de incidência do direito de perempção, não se considerando a valorização decorrente de investimentos públicos na área ou da alteração da legislação urbana".

O oitavo capítulo, Da Regularização da Ocupação dos Terrenos Urbanos, ainda está sendo objeto de estudo por um grupo de trabalho constituído pelo Ministério do Interior que proporá as medidas necessárias de aperfeiçoamento, simplificação e agilização dos instrumentos e procedimentos para efetivar a regularização fundiária com as seguintes diretrizes: buscar soluções com o objetivo de assegurar a propriedade à população já ocupante da área, buscando sempre não remover pessoas. O nono e último capítulo, Do Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano, define os órgãos e entidades da administração direta e indireta responsáveis pelas ações relativas ao desenvolvimento urbano constituindo o Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano.

5<sup>a</sup> SECÇÃO: - ANEXO

A Folha de São Paulo Quarta-feira 4-05-83 - 1<sup>ª</sup> página

# Projeto coíbe a especulação com solo urbano

Municípios poderão intervir nas áreas ociosas

**BRASÍLIA** — O governo federal propôs ontem ao Congresso uma nova legislação disciplinadora do uso do solo urbano, na qual está previsto que, em nome do interesse público, lei municipal poderá obrigar os proprietários de terrenos ociosos ao parcelamento, à edificação ou outra utilização compulsória dessas áreas vazias, sob pena de se promover sua desapropriação e posterior alienação a pessoas ou grupos que se comprometam a cumprir a lei.

Segundo os ministros Danilo Venturini, Mário Andreazza e Abi Ackel, autores da proposta, esta é a melhor forma

de se enfrentar o problema dos chamados "vazios urbanos", que eles dizem configurar um "comportamento especulativo, extremamente danoso" ao interesse público, porque determinante da expansão descontrolada das cidades.

Enfatizando que o objetivo é dar função social ao terreno urbano, o projeto estabelece uma sistemática pela qual o poder público poderá recuperar, via impostos, os investimentos que resultaram na valorização de imóveis particulares. Determina, ainda, que nenhuma obra de urbanização, pública ou privada, poderá impedir o livre e franco acesso público às praias e ao mar.

Jornal do Brasil - 1º caderno - Quarta-feira 4-05-83 1<sup>ª</sup> página

# Prefeitura terá opção na compra de terrenos

Quem quiser vender um terreno urbano deverá oferecê-lo, primeiro, à prefeitura, que terá preferência para comprá-lo e 30 dias para dizer se quer ficar com ele. É o que estabelece o projeto de lei enviado ontem pelo Governo ao Congresso, com 51 artigos. Cria também o direito de superfície: o proprietário poderá permitir que alguém construa em seu terreno, sem lhe transferir o imóvel.

O município definirá as áreas em que não pode haver terrenos ociosos e dará prazo a seus proprietários para que os utilizem. Esgotado esse prazo, os terrenos serão desapropriados e vendidos a quem os ocupe, dando-lhes uma função social. A exposição de motivos diz que o objetivo é

acabar com os "vazios urbanos", já que só no Rio 1 milhão 200 mil lotes estão vazios.

O projeto que altera a Lei do Uso do Solo Urbano também estabelece:

- Se um terreno for considerado de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, seu dono poderá ser autorizado a construir em outro local.
- O Imposto Predial e Territorial Urbano será um fator de pressão: maior para quem tem terrenos ociosos e menor nos ocupados que têm benfeitorias.
- Outra inovação: consagra as associações de moradores como partes legítimas para propor ações destinadas ao cumprimento da Lei do Uso do Solo Urbano e leis estaduais e federais.

# Proposta: intervenção em áreas urbanas ociosas

**BRASÍLIA** — Lei municipal poderá determinar a edificação, o parcelamento ou utilização compulsória dos terrenos vagos nas áreas urbanas, sob pena de desapropriação da área respectiva, pela municipalidade, e sua posterior alienação a terceiros que se comprometam a executar as obras previstas.

Esta é a principal inovação do projeto que regula o desenvolvimento urbano e o processo de ocupação dos chamados "vazios urbanos", o qual encaminhado ao Congresso pelo Presidente da República, sob o argumento de que é preciso eliminar os terrenos ociosos ainda existentes nas cidades, "uma retenção que configura típico comportamento especulativo, extremamente danoso."

O projeto de lei foi proposto ao governo pelos ministros Damião Venturini, dos Assuntos Fundiários, Mário Andreazza, do Interior, e Ibraim Abi Ackel da Justiça, que chegaram à conclusão de que a existência desses vazios urbanos é uma das causas determinantes da expansão desmesurada das cidades, encarecendo a instalação e operação de equipamentos urbanos e comunitários.

## EXEMPLOS

Essa situação é exemplificada pelos três ministros com o que ocorre nas áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. "Para dar uma idéia do que significam estes 'vazios urbanos', basta dizer que na região metropolitana de São Paulo 45 por cento dos terrenos edificáveis estão vazios. No Rio de Janeiro existem 1,2 milhão de lotes vazios. Ocupando com uma família cada um deles, estes lotes dariam para abrigar 5,5 milhões de pessoas, o que corresponde a mais da metade da população da região metropolitana do Rio, em 1980". Na região metropolitana de Belo Horizonte, observam os ministros, o município de Contagem tinha desocupados, em 1975, 67 por cento dos seus lotes, e Belém possuía mais de 80 por cento de lotes sem ocupação.

Esse instituto, segundo ainda os três ministros, poderá ser um valioso instrumento para as administrações municipais, já que, constatada a ociosidade de determinadas glebas,

poderão delimitar estas áreas e as fixar em lei. O objetivo da medida é no sentido de que, efetivamente, o terreno urbano cumpra sua função social, estabelecida na Constituição.

## Ministros acham o projeto inovador

O projeto, segundo os ministros, tem características inovadoras, entre as quais se destacam: 1) criação de um estatuto jurídico próprio para cidade, que reflete as relações urbanas do Brasil de hoje, até agora, afirmam vigorava nas cidades uma legislação concebida na época em que a sociedade brasileira era predominantemente rural; 2) explica o preceito constitucional da função social da propriedade, fixando como pontos básicos a oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, a correção das distorções da valorização da propriedade urbana; a regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e adequação do direito de construir às normas urbanísticas.

O terceiro item se refere à criação de novos instrumentos que habilitarão os prefeitos e demais administradores urbanos a melhor orientar o crescimento das cidades e a corrigir as distorções existentes, ou que venham a ocorrer. Nesse item estão a legislação sobre direito de superfície, o parcelamento, edificação e utilização compulsória e direito de perempção. A quarta inovação é a que prevê a participação do cidadão, da associação comunitária e do Ministério Pùblico na fiscalização do cumprimento dos preceitos estabelecidos na nova lei e nas normas federais, estaduais e municipais relacionados ao urbanismo.

Por esse dispositivo, qualquer cidadão ou associação comunitária poderá impetrar ação para impedir a ocupação ou uso de imóvel urbano em desacordo com as normas urbanísticas. Os dois últimos itens (5 e 6) dispõem sobre a definição das

obrigações para com a cidade por parte da União, do Estado e do Município e o estabelecimento das condições para a transferência do direito de construir de um terreno para outro, nas cidades, em benefício da preservação do patrimônio urbanístico, artístico, arqueológico e paisagístico ou para implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

## Melhorar qualidade de vida, o objetivo

O projeto de lei estabelece ainda outros objetivos para o desenvolvimento urbano, como a melhoria da qualidade de vida nas cidades, a ser alcançada mediante a adequada distribuição especial da população e das atividades econômicas; a integração e a complementariedade das atividades urbanas e rurais e a disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.

Na promoção do desenvolvimento urbano, o projeto determina que deverão ser observadas ainda diretrizes quanto à ordenação da expansão dos núcleos urbanos; prevenção e correção das distorções do crescimento urbano; contenção da excessiva concentração urbana; adequação de propriedade mobiliária urbana à sua função social; controle do uso do solo; adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento; adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano; recuperação pelo poder público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos; incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano; e estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização.

O porta-voz da Presidência da República, Carlos Atila, informou que a partir da próxima semana, o ministro Mário Andreazza manterá contatos com as lideranças do PDS para esclarecer qualquer dúvida sobre o projeto.

# Prefeituras terão preferência para comprar terrenos

**Brasília** — Quem quiser vender um terreno urbano vai ter agora de oferecê-lo em primeiro lugar à Prefeitura, que passará a ter o direito de preferência, segundo o projeto de lei, enviado ontem pelo Governo ao Congresso, que regula o uso do solo urbano em todo o país.

Com 51 artigos, o projeto de lei institui figuras novas da legislação brasileira, entre as quais o direito de preempção (preferência das prefeituras na compra dos terrenos) e o direito de superfície, através do qual o proprietário pode ceder a outros a faculdade de construir em seu terreno, sem no entanto transferir para este a propriedade do imóvel.

## Fim à especulação

Acompanhado de pareceres dos juristas Miguel Reale e Hely Lopes Meireles, o texto do projeto, divulgado ontem pelo Palácio do Planalto, engloba as principais medidas legais necessárias, de acordo com a exposição de motivos, para dar uma função social à propriedade do solo urbano, especialmente no que se refere ao combate à manutenção de terrenos ociosos com fins meramente especulativos.

O projeto estabelece o que chama de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos terrenos urbanos. Para esse instituto, o município determina as áreas em que a medida poderá ser aplicada e um prazo aos proprietários dos terrenos ociosos para que eles promovam a sua utilização, construindo. Esgotado esse prazo, os terrenos serão desapropriados e vendidos a terceiros que se comprometam a cumprir a obrigação de lhes dar uma função social, ocupando-os.

O espírito desse instituto é o de pôr fim ao que a exposição de motivos chama de "vazios urbanos". Somente no Rio de Janeiro, diz o documento, existem 1 milhão 200 mil lotes vazios. Esses "vazios urbanos" são formados por terrenos situados em áreas em que o Poder Público já construiu equipamentos urbanos, tais como pavimentação, redes de abastecimento de água, esgotos, luz, telefone, etc., e que são mantidos sem utilização, à espera de que se valorizem cada vez mais.

Estabelece ainda o projeto que os municípios deverão cuidar de fixar não apenas as suas áreas urbanas, mas também as áreas destinadas à expansão da cidade e de suas atividades previstas para os 10 anos subsequentes a essa fixação. No caso de municípios situados em áreas metropolitanas, o planejamento deverá ser feito levando em conta as normas e diretrizes do planejamento metropolitano.

Outra inovação é a transferência do direito de construir de um imóvel para outro. A lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno considerado pelo Poder Público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local o direito de construir, evitando assim atingir a área a ser preservada. Ele poderá também alienar esse direito, e a construção será feita em local estabelecido pela prefeitura. Quem doar um terreno para a construção de equipamentos urbanos poderá também adquirir o direito de construir em outro local.

## Restrições

O projeto de lei estabelece que as municipalidades poderão estabelecer as formas de utilização de diversas áreas do solo urbano, definindo as áreas de urbanização preferencial, as de renovação urbana, bem como fixando as restrições de utilização, tanto no que se refere à área máxima de construção como aos gabaritos, proteção ao patrimônio histórico, meio-ambiente e áreas industriais.

Outro instituto, destinado a facilitar o trabalho das prefeituras na regulamentação do uso do solo, será o Imposto Predial e Territorial Urbano, que a lei dividirá em dois tipos: progressivo e regressivo. O primeiro se destina a onerar os terrenos sem utilização, através do crescimento das alíquotas do imposto, enquanto o segundo tem a função inversa de reduzir a carga tributária diante da boa utilização do solo urbano.

Outra inovação da lei é o instituto do direito de superfície. Ele consiste na possibilidade de o proprietário de um terreno urbano permitir a uma outra

pessoa construir sobre ele, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública devidamente registrada em cartório de registro de imóveis.

Isto significa que uma pessoa pode vender, por exemplo, a outra, por 10 anos, esse direito. A pessoa controla no terreno e, 10 anos depois, o direito acaba e a benfeitoria passa ao pleno domínio do proprietário do terreno.

## A preempção na prática

Na enunciação do direito de preempção, o projeto determina que o proprietário que desejar vender um terreno urbano terá de notificar a prefeitura municipal para que se manifeste no prazo de 30 dias, sobre se deseja ou não exercer esse direito de preferência. Transcorrido esse prazo sem qualquer manifestação por escrito, considera o projeto como definido o desinteresse do município na compra, podendo o proprietário então negociar livremente o imóvel.

O município poderá recorrer à Justiça para que determine o arbitramento, nos casos em que, pretendendo exercer o direito de preferência, venha a discordar daquele estabelecido pelo proprietário.

A contribuição de melhoria é consagrada no projeto como a forma mais justa de o Poder Público resarcir-se dos investimentos feitos na área urbana e que resultaram na valorização de imóveis particulares, e será cobrada dos proprietários beneficiados.

## Comunidade

Nos seus últimos artigos, o projeto inova ao determinar que, na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano "o Poder Público facultará a participação da comunidade". Finalmente, consagra as associações comunitárias regularmente constituídas como partes legítimas para propor ações visando ao cumprimento da Lei do Uso do Solo Urbano e das demais normas estaduais e federais, e determina que "não será permitida a urbanização que impeça o livre acesso público a praias e ao mar".

O Globo

Quarta feira : 04-06-83

p.6

# PROJETO REGULAMENTA A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

## FIGUEIREDO ENVIA AO CONGRESSO A LEI DO DESENVOLVIMENTO URBANO

BRASILIA (O GLOBO) — O Presidente João Figueiredo encaminhou ontem ao Congresso Nacional o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, estabelecendo oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, correção das distorções da valorização da propriedade urbana, regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda e adequação do direito de constituir as novas moradias.

Preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão do Ministério do Interior, o projeto prevê a criação de novos instrumentos que habilitarão os Prefeitos e demais administradores urbanos a melhor orientar o crescimento das cidades e a corrigir as distorções existentes relativas ao direito de superfície, parcelamento, edificação, utilização compulsória e direito de preempção (precedência na compra).

O projeto de lei, criado para refletir as atuais relações urbanas do País, uma vez que a legislação existente foi concebida para uma sociedade predominantemente rural, regular, também, a participação do cidadão, da associação comunitária e do Ministério Público na fiscalização dos preceitos estabelecidos no projeto e nas normas federais estaduais e municipais de urbanismo.

Através deste dispositivo, o projeto permite a qualquer cidadão ou associação comunitária impetrar ação para impedir a ocupação ou uso de imóvel urbano em desacordo com as normas urbanísticas. Além disto, define as obrigações para com a cidade por parte da União, do Estado e do Município e estabelece, ainda, condições para a transferência do

direito de construir de um terreno para outro, nas cidades, em benefício da preservação do patrimônio urbanístico, artístico, arqueológico e paisagístico ou para implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

Ao fixar os pontos básicos destinados a explicitar o preceito da função social da propriedade de acordo com a Constituição da República em seu Artigo 16º, item III, o projeto estabelece ainda medidas visando a melhoria da qualidade de vida nas cidades a ser alcançada mediante adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais, e a disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.

De acordo com a exposição de motivos enviada ao Presidente da República pelo Ministro do Interior, Mário Andreazza, o projeto conduzirá a uniformidade técnica e normativa que, além de atender os propósitos da União, harmonizará os interesses dos Estados e Municípios na formulação e implantação da política urbana conveniente ao País.

Dividido em seis capítulos, o projeto prevê na promoção do desenvolvimento urbano as seguintes diretrizes: ordenação da expansão dos núcleos urbanos, prevenção e correção das distorções do crescimento urbano, contenção da excessiva concentração urbana, adequação da propriedade mobiliária à sua função social, controle do uso do solo, dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e da política fiscal e financeira, recuperação pelo Poder Público dos investimentos que resultem valorização dos imóveis urbanos, incentivo à participação da iniciativa privada na urbanização.

O projeto de lei, segundo a mensagem do Presidente Figueiredo ao Congresso, em um instrumento destinado a ajudar na administração das cidades, cabendo à União evitar situações críticas, como caso da inexistência, no Município, de pleno uso do solo, estabelecendo o índice de aproveitamento dos terrenos.

Para o Governo, a ausência de regulamento do uso do solo tem determinado a construção, injustificável de grandes prédios em pequenas cidades, onde os equipamentos urbanos são insuficientes para atendê-los. Como não existe lei municipal neste sentido, o projeto de lei, a partir de agora, define o limite da área de construção como o equivalente à área do terreno, não prevalecendo, todavia, caso exista, lei municipal neste sentido.

Um dos mais importantes capítulos do projeto é quanto à criação de novos instrumentos jurídicos em favor do desenvolvimento urbano, regulando o direito de superfície e invalidando a presunção do princípio de acesso, ou seja, que toda construção existente em um terreno se presume feita pelo proprietário. O direito de superfície admite, no entanto, incluindo a hipótese de uma propriedade da edificação distinta da propriedade do solo.

Esta possibilidade, segundo os técnicos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, abre amplas perspectivas para a adoção de uma política pública sobre o solo urbano através da concessão do direito de superfície, preferencialmente a transferência do domínio pleno, possibilitando a manutenção, pelo Poder Público, da propriedade do solo urbano, o que facilitará a realização de uma política habitacional menos onerosa, sobretudo quando destinada às populações mais carentes.

# ADEMI acusa nova Lei do Solo de negar capitalismo

Israel Tabak

— Uma legislação que tira o direito de propriedade e que contraria o sistema de vida que o país escolheu. É uma negação dos princípios capitalistas. — Assim o presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI — Mauro Magalhães, encara o projeto de lei sobre uso do solo urbano, enviado pelo Governo ao Congresso.

O dirigente da ADEMI afirmou que a nova legislação vai burocratizar "ainda mais o sistema de licenciamento de novas moradias além de dificultar a geração de novos empregos na construção civil e de tornar mais caro o preço das unidades para o comprador. Em outros setores, no entanto, o projeto teve boa aceitação: o superintendente adjunto do IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Jamil Reston, disse que ele "vem com 30 anos de atraso, mas é bem vindo". E o presidente da Associação de Moradores de Botafogo, Sérgio Andréia, vê "muitos pontos positivos" na proposta do Governo.

## O novo instituto

Entre as inovações introduzidas pelo projeto a que mais contrariou o presidente da ADEMI foi a adoção do direito de preempção, pelo qual todo proprietário que quiser vender um terreno obriga-se a dar preferência à Prefeitura para a sua aquisição (Artigo 32). O município disporá de 30 dias para dizer se quer ou não ficar com o terreno. Se não se manifestar entende-se que está desinteressado e o proprietário fica livre para realizar a venda.

— Numa época de carencia de empregos e quando os empresários lutam para agilizar o mecanismo de licenciamento da construção civil, surge esse novo empecilho. Todos serão prejudicados: empresários, operários, compradores. Em outubro, quando deverão estar terminando as obras que receberam os últimos financiamentos concedidos pelas sociedades de crédito imobiliário, é que a crise do desemprego no setor chegará ao ápice.

Para o dirigente da ADEMI, "ao invés de restringir tão seriamente o direito da propriedade e as regras do sistema capitalista", o Governo deveria usar um instru-

mento de que já dispõe para corrigir eventuais distorções no uso do solo: a desapropriação. Nesse ponto o superintendente adjunto do IBAM, Jamil Reston, discorda de Mauro Magalhães: "O instituto que se pretende adotar agora tem um mecanismo bem mais simples que a desapropriação. Permite uma ação mais flexível e dinâmica do Poder Público. Daí sua vantagem".

## Mais restrições

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do terreno é outra inovação do projeto criticada pelo presidente da ADEMI. O artigo 32 determina que uma lei municipal poderá determinar essas medidas, fixando as áreas, condições e prazos para a sua execução, de modo a assegurar o aproveitamento dos serviços públicos existentes no local. O objetivo do legislador é evitar a especulação dos terrenos.

Se o proprietário não cumprir essas exigências o município pode desapropriar o terreno. "Ao invés de mais esta restrição ao direito de propriedade, por que o Poder Público não usa o instrumento apropriado para evitar a especulação que é o imposto territorial progressivo? A intenção do imposto é justamente a de evitar a imobilização especulativa dos terrenos".

— Sabe o que vai acontecer? Se alguém não cumprir as tais exigências, o município vai acabar decretando a utilidade pública do terreno e, como geralmente acontece, não terá dinheiro para pagar a desapropriação. E o terreno continuará sem uso por cinco anos até o decreto caducar. Estamos, portanto, diante de uma inovação ao mesmo tempo violenta, restritiva e inócuas.

## Direito de superfície

A terceira inovação importante do projeto — o direito de superfície — pelo qual um proprietário pode conceder a terceiros o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou não (artigo 21) — também não chegou a empolgar o presidente da ADEMI.

— Isto na prática já existe: é a locação do terreno. É o caso dos parques de diversão, dos circos. Talvez o legislador tenha a intenção de aperfeiçoar essa prática.

O artigo 10º facilita a uma lei municipal conceder ao proprietário de um imóvel considerado de interesse para o patrimônio histórico exercer, em outro local, o seu direito de construir ainda não realizado. Essa medida Mauro Magalhães considera "inteligente, pois os serviços de Patrimônio, geralmente por falta de recursos, não têm como tombar os imóveis de interesse para a memória das cidades. O direito de construir em outro terreno possibilita a proteção desses imóveis sem que as prefeituras tenham que gastar dinheiro".

Mauro Magalhães também considera necessária a adoção do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo, contida no projeto e apoia igualmente a proposição de considerar as associações comunitárias partes legítimas para propor ação visando ao cumprimento dos preceitos do projeto enviado ao Congresso, caso se transforme em lei (art. 47).

## Diretrizes

Jamil Reston preferiu se ater "as linhas gerais" do projeto do Governo.

— De forma alguma ele atenta contra o direito de propriedade. Apenas lhe atribui sua adequada função social, consagrando alguns institutos já consagrados em países democráticos e que respeitam a propriedade como os Estados Unidos, Itália e França. Só que essa legislação deveria vir no início da década de 50 quando as metrópoles começaram a inchar. Agora, em muitos lugares já não há o que conservar. Mas mesmo assim ele é necessário pois vai ordenar o desenvolvimento urbano daqui por diante e servir como instrumento para o melhor ordenamento das cidades.

Para o presidente da Associação dos Moradores de Botafogo — AMAB — Sérgio Andréia um dos pontos positivos do projeto é a sua preocupação em conferir um caráter mais social ao ordenamento do solo. A AMAB foi, na prática, a principal redatora do projeto de lei sobre o uso do solo em Botafogo que acabou sendo aprovada pela Câmara de Vereadores.

— Essa experiência recente e o seu balanço positivo me permite falar da importância da participação da comunidade na elaboração e fiscalização das leis que regem o uso do solo. Por isso apoiamos totalmente os artigos do projeto que consagram a participação da comunidade nesse processo.

Jornal do Brasil quinta-feira 05-05-83

1º caderno

p.5

## As inovações da lei

**Direito de preempção (art. 32 e seguintes).** — Concede ao município a preferência para a aquisição de um terreno urbano, sempre que algum particular quiser vendê-lo. Uma lei municipal deve fixar as áreas e o prazo para sua vigência, que não será superior a 10 anos.

O município terá 30 dias para se manifestar sobre sua opção de compra. Transcorrido esse prazo, entende-se que o município está desinteressado e o particular fica livre para vender o terreno. O direito de preempção poderá ser exercido para atender as seguintes finalidades: realização de programas habitacionais, criação de áreas de lazer, construção de equipamentos urbanos e comunitários, constituição de reserva fundiária (estoque público de terrenos para impedir a especulação), ordenação e direcionamento da expansão urbana, constituição de áreas de preservação paisagística ou ecológica, outras finalidades de interesse social ou utilidade pública.

**Direito de superfície (artigo 21 e seguintes).** — Permite ao proprietário ceder a outra pessoa o direito de construir em seu terreno, por tempo determinado ou não, e mediante escritura pública registrada. Essa concessão poderá ser gratuita ou onerosa e quem recebe-la responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre o imóvel.

Extinta a concessão, o proprietário passa a ter o direito pleno sobre tudo o que foi construído. A indenização só será devida se tiver sido previamente estipulada.

**Direito de construir em outro local (artigo 10 e parágrafos).** — Será concedido ao proprietário do predio considerado de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico. O seu direito de fazer qualquer construção nesse local, previsto pela lei, poderá, nesse caso, ser transferido para um outro. Uma lei específica determinará os locais e as condições em que esse direito poderá ser exercido. Se o proprietário quiser poderá alienar

o direito a terceiros, mediante escritura pública.

**Participação da comunidade (artigos 46 e 47 do projeto).** — O projeto prevê que o Poder Público poderá facultar às comunidades a participação na própria elaboração dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, qualquer associação comunitária legalmente constituída, será considerada parte legítima para propor ação das leis e normas relativas ao uso do solo.

**Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (artigos 29 e seguintes).** — Uma lei municipal poderá determinar essas obrigações para o proprietário de terreno vago a fim de que seja aproveitado o equipamento urbano existente em determinado local. É uma espécie de contrapartida pela valorização do terreno, decorrente dos serviços públicos ali instalados.

O proprietário disporá de dois anos, no máximo, para cumprir as disposições e o seu não cumprimento possibilitaria a desapropriação do terreno pela Prefeitura.

Folha de São Paulo quinta-feira, 05-05-83

p.2

## O uso do solo urbano

Os governos da era pós-1964 destacaram-se pelo uso discricionário do poder, fazendo-o frequentemente de forma desastrada e ao arrepio das aspirações da sociedade brasileira. O exame do conteúdo do projeto de lei que o presidente da República acaba de enviar ao Congresso Nacional, dispondo sobre o uso do solo urbano, juntamente com outros aspectos envolvendo a mensagem presidencial, demonstra, antes de tudo, o bom uso que se pode fazer do poder, quando exercido de forma inteligente, escrupulosa e voltado para questões que inequivocamente clamam pela atenção governamental.

Esse projeto de lei encontrava-se em elaboração há muito tempo, o que demonstra ter havido condições para amadurecer a idéia dentro da esfera do Poder Executivo. No inicio de 1982 foi divulgado um anteprojeto emanado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o qual recebeu inúmeras críticas e sugestões por parte de especialistas do assunto, num debate que se estendeu à opinião pública. O envio da mensagem demonstra que houve agora a opção por uma versão final da proposição, que acaba de ser submetida.

ou das dificuldades envolvidas na tentativa de criar uma legislação uniforme para milhares de municípios sujeitos às mais diversas condições. Mas isso não diminui o mérito da iniciativa do Poder Executivo e serve para realçar a enorme responsabilidade que foi depositada no Congresso Nacional, onde a discussão da idéia deverá ter prosseguimento.

Essa responsabilidade do Congresso não se limita à questão de aperfeiçoar o projeto ou de ajustá-lo à ampla gama de interesses que os deputados e senadores representam. A remessa sob a forma de projeto de lei ordinária constitui-se evidentemente num teste da capacidade de o Legislativo Federal discutir um assunto de importância inquestionável e contribuir proveitosamente para seu equacionamento. Desta vez, sem os atropelos do "descenso de prazo", mas tampouco sem que essa discussão degenera numa procrastinação interminável que se revele inconsistente com a importância do assunto, bem como com a necessidade de dotar rapidamente os municípios de instrumentos para a execução de suas políticas de desenvolvimento urbano, tantas vezes reclamados.

Desafio não menos incomensurável o governo acaba de oferecer aos partidos de oposição na área federal. É incagável que o

CONTINUA →

projeto proposto pela Presidência da República incorpora algumas medidas muito próximas daquelas que integram o ideário das proposições de "reforma urbana" tão ao gosto da oposição. Será interessante acompanhar como reagirá numa situação em que a postura oposicionista irá chocar-se com o desejo de sancionar proposições atraentes mas emanadas do campo adversário.

Certamente a opinião pública irá interessar-se pelo comportamento da oposição nessa prova de maturidade política. Igualmente interessante deverá revelar-se a postura de alguns congressistas do PDS, que provavelmente considerarão abomináveis algumas das proposições incorporadas no projeto encaminhado pela presidência da República, a quem frequentemente professam uma solidariedade irrestrita.

Finalmente, vale acrescentar que se os aspectos mais importantes do caráter modernizador do projeto passarem pelo crivo do Congresso e pela sanção final do Presidente da República, a partir daí os municípios terão diante de si a enorme tarefa de adaptar suas legislações às normas da nova lei federal bem como de colocar em prática as modificações realizadas. Isso também será um desafio importante, que colocará em prova os frequentes reclamos de políticos e administradores municipais no sentido de dotá-los de instrumentos para que possam resolver, de forma descentralizada do poder federal e estadual, os seus próprios problemas. Será então a hora de verificar se estão à altura das imensas responsabilidades que lhes caberão na execução da sua política de desenvolvimento urbano.

Tudo isso nos leva a concluir que estamos diante de um projeto de lei impar no seu conteúdo, nos desdobramentos que se seguirão na sua discussão pelo Congresso Nacional e nas implicações que deverá ter para a paisagem urbana e sócio-econômica do País, se suas proposições mais importantes subirem à sanção presidencial e forem colocadas em prática pelas posteriores providências a nível municipal. Acompanharemos de perto todas essas etapas, fiéis à nossa crença de que o poder do poder deve voltar-se para as iniciativas que atendem aos reclamos da modernização, de forma democrática, das normas de convívio da sociedade brasileira.

da ao Congresso como projeto de lei ordinária, sem o limite de tempo para dis-

cussão imposto pelo artifício do "decurso de prazo".

Trata-se de projeto de lei corajoso que, resguardando o direito da propriedade privada, consagrado pelo sistema capitalista, procura dotar o Poder Público Municipal de instrumentos voltados para assegurar o uso social desse direito, conforme princípio consagrado pela Constituição Federal. Sem ser revolucionário, no sentido de eliminar o mesmo direito, é modernizador na medida em que procura adequá-lo às necessidades que emergem das modernas condições de convivência social das cidades e, principalmente, dos grandes centros urbanos hoje existentes no Brasil.

O projeto inova sob vários aspectos, como, por exemplo, ao criar o direito de superfície, abrindo a perspectiva de um proprietário urbano vir a conceder o direito de construir em seu terreno, rompendo com a tradição do direito brasileiro de considerar indivisível a propriedade da construção e da superfície de terra que lhe é subjacente. Outro aspecto inovador é o estabelecimento, para os municípios, do direito de preempção, pelo qual poderão exercer preferência para a aquisição de terreno urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Um outro ponto que merece destaque é a faculdade oferecida aos municípios de determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

Tudo isso configura um potencial muito grande de incentivos para uma melhor utilização do solo, bem como do equipamento urbano existente. A boa gestão dos mecanismos propostos pelo projeto abre a perspectiva de coibir a especulação imobiliária, incentivando as construções em terrenos vagos, com impacto favorável sobre a oferta de habitações e sobre o valor dos aluguéis. Numa situação em que o problema do desemprego torna-se cada vez mais grave, a perspectiva do incentivo às construções deve ser encarada favoravelmente, pois coloca instrumentos de política de emprego ao nível dos municípios, contrapondo-se à elevada concentração desses instrumentos na área federal.

É claro que se trata apenas de um projeto e que o mesmo envolve não apenas virtudes mas também pontos vulneráveis, como é o caso da obscuridade de alguns trechos do texto submetido ao Congresso.

Folha de São Paulo quinta-feira 05-06-83 Local

p. 16

# Projeto do governo tem apoio e críticas

O projeto de lei que disciplina o uso do solo urbano, enviado anteontem pela Presidência da República ao Congresso Nacional, não tem prazo para tramitação. Lido ontem, ele irá agora à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, e, se ela achar conveniente, às demais comissões competentes, como a do Interior. Se aprovado nas comissões, será votado em plenário na Câmara e, passando, submetido ao Senado.

Políticos e empresários manifestaram-se com reservas sobre o projeto, alegando não conhecê-lo na íntegra (publicada nesta edição). O governador Franco Montoro disse que viu uma notícia de projeto que colhe a especulação com o solo urbano. "Não sei se existe o projeto. Mas se o Presidente encaminhar um nessas bases, ele certamente receberá os aplausos da Nação".

Para o secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), Militão Moraes Ricardo, "o projeto, sozinho, não resolve o problema. Alguns de seus pontos merecem ser complementados pela legislação estadual e municipal". Acrescentou que a legislação "é uma orientação para os Municípios, mas sem qualquer efeito se não for aplicada".

## Altino e Cândido manifestam apoio

"Oportuno e necessário" — disse o prefeito Altino Lima sobre o projeto do solo urbano. Já o secretário Cândido Malta Campos Filho, do Planejamento, considerou-o "uma arma necessária ao planejador da grande cidade".

Enquanto o prefeito limitou-se à afirmação lacônica, Cândido Malta defendeu a proposta, lembrando que há cerca de 40% de terrenos ociosos na área urbanizada de São Paulo. "Eu não conheço a íntegra do projeto, mas acho que poderá induzir a ocupação dos espaços vazios usados para fins especulativos. O objetivo é cobrir os abusos e a especulação, beneficiando a população e respeitando o direito de propriedade".

Matai acha que a utilização dos espaços vazios levará ao adensamento da cidade, não na área central, mas em outro dessas regiões. "Isso val-

gerá grande economia para o poder público, que poderá concentrar seus serviços numa área menos extensa, interferindo na tendência atual que leva a uma expansão horizontal descontrolada da cidade, com uma periferia extremamente carente de todos os serviços públicos", argumentou.

## Para ex-prefeito, uma "tese sadia"

Para o ex-prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, o projeto é "uma tese sadia e de grande importância social". Acrescentou estar ansioso por sua regulamentação, "para ver de que forma poderá atingir seus objetivos e evitar injustiças involuntárias".

Frisou que desde sua gestão à frente da Prefeitura de São Paulo vem lutando contra os "enormes vazios" da cidade, mantidos com o único objetivo de lucro.

Segundo o ex-prefeito, é preciso que a regulamentação evite distorções. Considerou necessária a fixação de critérios justos para a cobrança da contribuição de melhoria e argumentou que, certas obras de grande valor, a nível municipal, acabam resultando em malefícios para os moradores da área. "O 'minhocão' é um desses casos, pois é uma via expressa que beneficia toda a região mas diminui o valor dos imóveis vizinhos", acrescentou Figueiredo Ferraz.

## Wilheim defende um debate amplo

O ex-secretário de Planejamento do Estado, Jorge Wilheim, considerou o projeto "da maior importância, inovador e bem-vindo". Ressaltou, contudo, que os resultados no combate à especulação não serão "mecânicos". Lembrou que os Municípios passarão a dispor de instrumentos que, bem utilizados, reduzirão a possibilidade de manutenção de terrenos vazios com o único propósito de valorização.

Wilheim sugeriu um amplo debate

sobre o projeto e seus prováveis efeitos. Defendeu, contudo, sua aprovação rápida, "pois interessa que alguma lei nesse sentido seja estabelecida".

## Ciro Lehmann diz que é abrangente

Oto Cirilo Lehmann (advogado, ex-senador pela extinta Arena, autor do projeto que resultou na Lei Lehmann, promulgada em 1979):

"A lei que resultou do projeto de minha autoria preocupou-se em estabelecer normas para o parcelamento do solo urbano, procurando, essencialmente, resguardar os adquirentes de lotes que vinham sendo vítimas de muitos loteamentos clandestinos. O projeto que o presidente Figueiredo enviou ao Congresso Nacional tem finalidade mais abrangente: procura corrigir distorções do crescimento urbano, evitar a excessiva concentração urbana, dando uma função social ao uso do solo. Visa também a adequar os investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, com vistas ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento".

"A lei municipal que o projeto prevê poderá regularizar a edificação, o parcelamento ou a utilização compulsória de terrenos vagos em áreas urbanas, sob pena de desapropriação e revenda desses terrenos. Até agora só se pode fazer desapropriação de imóveis para uso do poder público, sem possibilidade de posterior alienação a terceiros. Prevê também a penalização aos proprietários de 'vazios urbanos' e isso é a maior novidade do projeto".

"Acho que é um projeto de aspecto nitidamente social e que vai beneficiar as populações das grandes cidades. Evidentemente que há um ou outro aspecto a ser corrigido durante a sua tramitação no Congresso. Minha primeira impressão é de que está um pouco casuístico".

Folha de São Paulo quinta-feira 05-05-83 Local p.17

# Na íntegra, a exposição de motivos

## do ministro Andreazza

"EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Atendendo determinação emanada de Vossa Excelência, tenho a honra de submeter à sua elevada consideração o anexo projeto de lei que dispõe sobre desenvolvimento urbano.

1 — O exame dos problemas urbanos brasileiros revela a ocorrência de processo de urbanização rápido e concentrado, que tem contribuído para o agravamento dos desequilíbrios regionais e provocado deficiências na estrutura interna das cidades. Verifica-se, também, a dificuldade do poder público em acompanhar o acelerado crescimento urbano, que se manifesta pelo desordenado processo de ocupação do solo e pela carenção de equipamentos urbanos e comunitários. Esta dificuldade decorre, em grande parte, da insuficiência do instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana. Estes fatos evidenciam a urgência em aperfeiçoar este instrumental, mediante modificações da legislação existente, da instituição de novos instrumentos, a exemplo das leis 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e 6.803/80, sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas à poluição. A proposição de uma lei de desenvolvimento urbano que, em âmbito nacional, consolide os vários aspectos da gestão dos problemas das cidades é necessária para assegurar aos administradores urbanos condições efetivas de atuação no meio urbano.

2 — Estas constatações, plenamente reconhecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, levaram-no a dedicar-se a estudos e proposições para o aperfeiçoamento das normas nacionais em matéria urbanística, visando a uma atuação mais efetiva do poder público no processo de controle do uso do solo urbano e, mais genericamente, na promoção do desenvolvimento urbano. Neste sentido, ofereceu sugestões ao projeto do Código Civil, propôs ao Ministério da Justiça alterações no anteprojeto de lei que dispõe sobre desapropriação e, finalmente, aprovou texto de projeto de lei de desenvolvimento urbano.

3 — O projeto de lei que, no momento, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, contém diretrizes e instrumentos para ordenação do território, bem como normas gerais de desenvolvimento urbano de âmbito nacional. Com sua aprovação estou certo, ver-se-á o País dotado de precioso meio para o fortalecimento eclaro delineamento da ação conjunta dos três níveis de governo, imprescindível no campo do desenvolvimento urbano. Traduz-se, ainda, em documento harmônico e sistemático que, sem desconsiderar as disparidades regionais e a diversidade econômica entre os Estados, conduz a uma uniformidade técnica e normativa que, além de atender aos propósitos da União, harmoniza os interesses dos Estados e Municípios na formulação e implantação da política urbana conveniente ao País.

4 — O projeto é resultado de estudos de técnicos deste ministério, apoiados por grupo de trabalho criado pela resolução CNDU n.º 016/82, os quais contaram com a abalizada e decisiva participação dos eminentes conselheiros do CNDU, além da colaboração de entidades de classe do setor privado e demais órgãos interessados no assunto. Foi, finalmente, analisado pelos Ilustres juristas, professores Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, que se pronunciaram formalmente pela sua constitucionalidade.

5 — O projeto compõe-se de seis capítulos: capítulo 1 — Dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano; capítulo 2 — Da urbanização; capítulo 3 — Da promoção do desenvolvimento urbano; capítulo 4 — Do regime urbanístico; capítulo 5 — Da política nacional de desenvolvimento urbano; e capítulo 6 — disposições gerais.

6 — Ao dispor sobre os objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, o projeto consubstancia normas de natureza programática com o propósito de delinear o escopo da ação urbanística e de estabelecer os parâmetros de direcionamento desta ação. Fundamenta-se no fato das ações urbanísticas serem exercidas em diferentes níveis, pelas três esferas de governo e, ainda, por particulares, o que condiz à necessidade de fazê-las convergir para objetivo homogêneo e específico. Estabelece-se o objetivo de melhoria da qualidade de vida nas cidades, são a seguir indicados os meios e as diretrizes a serem seguidos, visando à obtenção desta meta. Tratando-se de matéria nova e de natureza programática, sobre a qual foram levantadas dúvidas no que respeita à validade jurídica, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano ressalta a inserção desta matéria no projeto com os pareceres dos Ilustres Juristas, professores Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, que responderam favoravelmente a questo específico sobre o tema.

7 — As diretrizes fixadas no artigo 2.º pretendem orientar a ação pública, em seus vários níveis, na persecução do desenvolvimento urbano. Elas sugerem políticas urbanas específicas e a adoção de um conceito de propriedade imobiliária urbana adequado às suas finalidades sociais. Neste sentido, o artigo 2.º, item 4, esclarece a inteligência do princípio constitucional da função social da propriedade, sobretudo na determinação da finalidade social da propriedade no meio urbano.

8 — Explicitando o princípio constitucional da função social da propriedade (artigo 16º, item 3), o projeto de lei estabelece como pontos básicos: a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; c) correção das distorções de valorização da propriedade urbana; d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas.

9 — Arrola-se, também, entre as diretrizes, o controle do uso do solo,

com vários objetivos, dentre os quais cumpre destacar o combate à ociosidade do solo urbano edificável, e o parcelamento do solo e a edificação vertical excessivos, com relação aos equipamentos urbanos e comunitários.

10 — A adequação dos investimentos públicos, bem como da política fiscal e financeira, aos objetivos do desenvolvimento urbano, são as diretrizes que se seguem. No que se refere a esta última, trata-se de utilizar, sobretudo, a política fiscal como instrumento de realização da política urbana e, mais especificamente, de uma utilização socialmente mais justa do solo urbano.

### Recuperar as aplicações do poder público

11 — A diretriz seguinte, tem por objetivo fazer com que o poder público recupere os investimentos por ele efetuados e que resultaram na valorização de imóveis particulares. Trata-se de diretriz de grande alcance social, pois visa a impedir que recursos públicos, provenientes do esforço da comunidade, revertam em benefício de alguns.

12 — O capítulo 2.º introduz na legislação nacional o conceito de atividade de urbanização, de forma a precisar o campo sobre o qual incidirão as normas que pretendem o controle do uso e ocupação do solo urbano. Neste propósito, é importante caracterizar o solo urbano objeto de normas, o que faz o projeto, dispondo sobre a divisão físico-espacial do território do município e estabelecendo critérios urbanísticos para a delimitação de suas áreas urbanas e de expansão urbana, vinculando-a, quando pertinente, à ordenação do espaço regional.

13 — No que diz respeito ao conceito de urbanização, adota-se uma noção abrangente, englobando as atividades das quais resulte a formação de espaço urbano, tal como: a transformação de área rural em urbana, o parcelamento do solo; a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a construção para fins urbanos. No conceito de urbanização, acentua-se o critério de finalidade, preferencialmente ao de localização, como meio de distinguir as atividades urbanas das rurais.

14 — No artigo 3.º, o projeto introduz distinção básica entre licença e autorização atos administrativos de natureza diversa. Pela autorização, permite-se ao poder público avaliar a conveniência e a oportunidade de permitir o parcelamento ou remembramento do solo e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Já a licença é ato administrativo vinculado que o projeto prevê para a construção — uma vez preenchidos os requisitos exigidos por lei, o proprietário tem o direito de construir.

15 — Na divisão físico-espacial do

território municipal, somente poderão ser estabelecidas áreas urbanas, de expansão urbana e rural (artigo 4). O propósito deste artigo é o de esclarecer os conceitos de área urbana e de expansão urbana sob uma perspectiva urbanística. A delimitação dessas áreas, bem como suas posteriores alterações, não poderão ultrapassar a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades, para um período de 10 anos; com isto, pretende-se ordenar o processo de ampliação de áreas destinadas à urbanização que, em grande número de cidades brasileiras, vem ocorrendo de forma excessiva e em detrimento das atividades rurais.

16 — Os municípios integrantes de regiões metropolitanas delimitarão suas áreas urbanas e de expansão urbana em conformidade com as normas e diretrizes metropolitanas, tendo em vista o interesse da ordenação integrada do espaço regional. Idêntica sistematica foi adotada para municípios integrantes de aglomerações urbanas, onde prevalece o mesmo interesse supramunicipal.

17 — Como a validade de parcelamento de solo já é objeto de legislação específica pela Lei n.º 6.766/79, o projeto regulamenta, a seguir, a atividade de construção. Dispõe sobre o direito de construir, que embora tratado no Código Civil, carece de uma maior correspondência com as necessidades e interesses urbanísticos. Objetiva-se, assim, promover a uma melhor adequação entre a construção e a disponibilidade a custos compatíveis, de equipamentos urbanos e comunitários e entre estes e a densidade populacional das áreas urbanas. Faculta-se, desta forma, ao Município condicionar a licença à existência desses equipamentos, ressalvando-se a possibilidade do interessado responsabilizar-se pela sua implantação (artigo 5.º e parágrafo único).

18 — O artigo 6.º estabelece que a lei municipal, ao dispor sobre o uso, ocupação e aproveitamento do terreno, deverá atender às diretrizes do plano de uso do solo. Inexistindo a referida lei, fixou-se o índice máximo de uma vez a área do terreno, para o respectivo aproveitamento, o que possibilita um melhor controle da tendência para a adensamento, presente em certos núcleos urbanos, que não dispõem de planos de uso do solo.

19 — O artigo 7.º pretende assegurar o controle da densidade demográfica mediante a alverbação da construção, vinculada à área do terreno, no Registro de Imóveis. Assim, o desmembramento do terreno só será possível quando, não estando vinculado à construção existente, possa constituir lote autônomo nos termos da legislação municipal.

### A transferência do direito de construção

20 — Com relação à preservação do patrimônio histórico e artístico, arqueológico e paisagístico, dispõe o projeto sobre a possibilidade de transferência do direito de construir, mediante lei municipal. Faculta-se, assim, compensação ao proprietário.

CONTINUA →

impedido de exercer seu direito de construir no local objeto das restrições de preservação, idêntica possibilidade é estendida aos casos de doação de imóvel, ou parte dele, ao poder público para implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Ressalva-se que este mecanismo não será de utilização ampla, contendo-se nas condições e nos locais previamente estabelecidos em lei municipal, assegurando-se, por outro lado, um controle efetivo da transferência dos direitos de construir através da necessária averbação no Registro de Imóveis (artigo 11).

21 — Institui o projeto, face à heterogeneidade de nossas cidades, áreas especiais como meio de se viabilizar o ordenamento de certas parcelas do território urbano ou regional. Tem-se em vista, com a instituição dessas áreas, possibilitar a expedição de normas específicas, bem como permitir a coordenação e integração de ações das diferentes esferas de governo, quando exercidas numa mesma área. São previstas cinco áreas de interesse especial:

22 — A área de urbanização preferencial é aquela que, por suas características ou pelas disposições dos planos de uso do solo, deva ser objeto de ações que incrementem sua urbanização mediante as ações previstas no artigo 12, parágrafo 1.

23 — A área de urbanização restrita é aquela que, por suas características naturais ou culturais, ou ainda pela necessidade de proteção a equipamentos de grande porte, deva ser objeto de ações que desestimulem sua ocupação.

24 — A área de regularização fundiária é aquela habilitada por população de baixa renda e que deva, no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e a regulamentação específica da urbanização, bem como da implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários.

25 — A área de renovação urbana é aquela destinada à melhoria das condições de espaços urbanos de

teriorados ou inadequados às funções previstas em plano de uso do solo.

26 — A área de integração regional é aquela em que, em função do interesse da ordenação do uso do solo regional, seja necessária a ação integrada da União, do Estado e do Município.

27 — A criação dessas áreas dependerá sempre de normas legais que estabeleçam sua delimitação e as restrições a elas impostas. A competência para sua instituição está prevista, no caso da União, no artigo 14, item 6, do Estado, no artigo 15, item 5, e do Município, no artigo 16, item 3.

28 — Ao dispor sobre a promoção do desenvolvimento urbano, o projeto identifica e precisa o campo de atuação de cada um dos agentes públicos que intervêm no espaço urbano — União, Estados e Municípios. Respeitando a competência constitucional de cada uma destas esferas de Governo, o projeto incorpora neste capítulo dispositivos imprescindíveis para evitar conflitos de competência, racionalizar esforços e estabelecer a integração de ações no meio urbano.

29 — Na determinação do campo de atuação de âmbito nacional, são indicados temas que refletem a abrangência e generalidades próprias à caracterização dos atos da União. Estes atos resumem-se na definição da política, diretrizes e normas gerais, de caráter nacional, bem como de ações específicas em espaços onde, notoriamente, ocorra

um interesse macroregional ou ainda um interesse que não possa ser caracterizado como exclusivamente local ou regional.

30 — Na explicitação das atribuições dos Estados, orienta-se o projeto pelo princípio do predominante interesse. Assim, nos termos da Constituição federal, cabe aos Estados prover sobre aspectos de predominante interesse regional e, ainda, exercer atribuições complementares às da União.

31 — No que se refere às atribuições municipais, no campo do desenvolvimento urbano, segundo princípio constitucional, o projeto indica os temas caracterizados como de peculiar interesse local, complementando, assim, o detalhamento das competências constitucionais que assegure a necessária integração e complementação das ações da União, Estados e Municípios.

## Impostos, um mecanismo de controle

32 — As disposições que compõem o regime urbanístico tratam de instrumentação jurídica que propicia a ação controladora e corretiva do poder público sobre o espaço urbano, visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Com objetivo didático e de sistematização da matéria urbanística, são indicados os instrumentos tributários e financeiros, os institutos jurídicos e da desapropriação, servidão e limitação administrativas, o tombamento e o direito real de concessão de uso, sendo indicado ainda o instituto da regularização fundiária, a ser objeto de lei específica. Inova o projeto ao criar o instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e ao revestir de uma roupagem eminentemente urbanística os institutos do direito de superfície e do direito de preempção.

33 — Entre os instrumentos tributários foram mencionados, especialmente, aqueles que mais diretamente repercutem sobre o desenvolvimento urbano. Destaque-se a menção à progressividade e regressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano, mecanismo que poderá ser de grande utilidade na consecução de uma política de controle da ocupação do solo urbano. As taxas e tarifas diferenciadas deverão atender a interesses sociais, medida esta, aliás, já utilizada em vários municípios.

34 — No que se refere ao planejamento urbano (artigos 18 e 20) dispõe-se sobre a compatibilização das diretrizes e planos entre as três esferas de Governo, e entre planos especiais e setoriais, com especial atenção ao planejamento metropolitano. Ressalte-se, ainda, o disposto no artigo 18, parágrafo 2, que prevê a possibilidade de serem suspensas, por período variável de até três meses ou um ano, as licenças ou autorizações para urbanização, na hipótese de elaboração de planos de uso do solo ou estabelecimento de área de interesse especial. Trata-se de medida acutelatória, visando a impedir que, no período da elaboração dos planos de uso do solo, ou que anteceda a instituição de áreas especiais, sejam implantados empreendimentos ou atividades que, eventualmente, venham a impedir a efetivação dos planos ou a comprometer seus resultados.

35 — O direito de superfície, como tratado no projeto, é concebido a partir do projeto do Código Civil, suportando cláusulas que o tornam mais específico e adequado como instrumento jurídico do desenvolvimento urbano. O direito de superfície, ao invalidar a presunção "superfícies solo credit", admite a existência de uma superposição de domínios no mesmo terreno. Esta possibilidade abre amplas perspectivas para a adoção de uma política pública sobre o solo urbano, mediante a concessão do direito de superfície preferencialmente à transferência do domínio pleno. Desta forma, possibilitar-se-á manutenção, em mãos do poder público, da propriedade do solo urbano, o que facilitará a realização de uma política habitacional menos onerosa, sobretudo quando destinada às populações mais carentes. Será de grande valia, igualmente, no encaminhamento de solução referente à regularização fundiária de áreas atualmente ocupadas por população de baixa renda. Finalmente, poderá vir a se constituir, em alternativa interessante aos proprietários privados que, não desejando ou não podendo construir em seus terrenos, cederão a outrem esta faculdade, o que contribuirá para uma melhor utilização do solo urbano.

36 — O instituto jurídico do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios permitirá a efetiva utilização de glebas ou terrenos que, situados em áreas já dotadas de equipamentos urbanos e comunitários, sejam mantidos ociosos por seus proprietários. Essa intenção configura típico comportamento especulativo, extremamente danoso, tanto para os incorporadores imobiliários, que se vêm privados de terrenos para exercer sua atividade, como do ponto de vista urbanístico. De fato, esta prática estimula a formação dos denominados "valos urbanos", fenômeno presente na maioria das grandes cidades brasileiras, forçando sua expansão desmedida e encarecendo provimento e operação de equipamentos urbanos e comunitários.

37 — Este instituto fornece novo instrumento às administrações municipais, mediante a fixação de áreas nas quais persistindo a

ociosidade, depois do prazo fixado para sua ocupação, os terrenos poderão ser desapropriados, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida. Com isto, pretende-se dar, efetivamente, função social ou terreno urbano, nos termos do artigo 160, item 3, da Constituição Federal.

38 — O direito de preempção é concebido no projeto, a partir da ideia do estabelecimento de uma preferência já existente no Direito civil, para aquisição de terreno urbano, objeto de transação entre particulares, com a peculiaridade de que a preferência é atribuída ao poder público. A diferença da desapropriação, trata-se de medida não compulsória, posto que somente utilizável quando haja intenção de alienar o imóvel, por parte do proprietário.

39 — O direito de preempção tem uma tríplice finalidade. A primeira é a obtenção de terrenos por parte do poder público, principalmente, tendo em vista a política habitacional e a aquisição paulatina de áreas em uso desconforme, sem a necessidade de se utilizar a desapropriação. A segunda, a de exercer, na medida do possível, um certo controle sobre a especulação imobiliária, uma vez que, no arbitramento do preço, não seria considerada a valorização decorrente de investimentos públicos na área (artigo 35). A terceira é possibilitar ao poder público o

conhecimento prévio das transações imobiliárias realizadas em determinadas áreas, a fim de que possa prover-las dos indispensáveis equipamentos urbanos e comunitários. Cumple destacar, no entanto, que o direito de preempção só poderá ser utilizado para determinadas finalidades (artigo 33), em áreas previamente delimitadas por lei municipal e durante prazo não superior a dez anos (artigo 32, parágrafo único).

## Terrenos para a população de baixa renda

40 — Assim, o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano institui novos mecanismos que se revestem da vantagem de serem especificamente criados e adequados à promoção do desenvolvimento urbano. Eles poderão, de forma geral e integrados, constituir-se em elementos importantes para: implantação de uma política de ocupação e uso do solo; realização de uma política habitacional mais adequada às necessidades do meio urbano; controle da expansão urbana; contenção de valos urbanos; adensamento de áreas específicas; melhor aproveitamento e economia dos equipamentos implantados; tentativa de controle da especulação imobiliária, permitindo, ainda, o aumento de oferta de terreno para a população de baixa renda. Ressalte-se, também, que o projeto de lei, em seu todo, objetiva colocar este instrumento à disposição dos administradores urbanos.

41 — As disposições relativas à "Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" se inserem na diretriz do governo de Vossa Exceléncia da atuação descentralizada. Buscam a atuação compatibilizada de todos os órgãos e entidades envolvidos no desenvolvimento urbano, nas três esferas governamentais, para, com isto, obter-se interrelacionamento mais efetivo das ações que hoje se processam, informa-

42 — O artigo 40 inclui, entre os serviços comuns de interesse metropolitano, a habitação. Trata-se de elevar a categoria de serviço metropolitano, um setor de evidente repercussão não só sobre a utilização e localização do espaço metropolitano, mas, igualmente, no tocante à programação dos equipamentos e serviços metropolitano.

43 — Destaca-se, entre as disposições gerais, os artigos referentes à proposição de ação visando ao cumprimento das normas urbanísticas (artigo 47 a 49). Para tanto, são consideradas partes legítimas, igualmente, as associações comunitárias, o vizinho e o Ministério Públiso, sendo que, a este último, qualquer pessoa poderá representar no sentido de se promover ação destinada ao cumprimento dos preceitos previstos no projeto e das normas estaduais e municipais pertinentes ao desenvolvimento urbano.

44 — Finalmente, dispõe o artigo 50 sobre o impedimento da urbanização que limite o livre e franco acesso público às praias e ao mar. Trata-se de medida necessária, tendo em vista a ocorrência de empreendimentos privados que inviabilizam o uso de bens públicos, como as praias e o mar.

CONTINUA →

45 — Por último, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo em vista as dúvidas surgidas quanto à constitucionalidade do projeto e de alguns de seus artigos, teve a cautela de solicitar parecer de dois eminentes juristas, professores Heitor Lopes Melreiros e Miguel Reale, que se manifestaram de forma favorável ao projeto como um todo, especialmente em relação aos pontos mais controvertidos e que foram objeto de questionamentos específicos, a saber: 1 — possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano? 2 — Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no artigo 153, parágrafo 22, da Constituição Federal? 3 — A inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico? 4

A integração de órgãos estaduais e municipais em um sistema nacional de desenvolvimento urbano, na forma proposta pelo capítulo 5 do anteprojeto, constitui ofensa à autonomia dos Estados e Municípios?"

46 — O projeto de lei de desenvolvimento urbano aqui exposto corresponde ao aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, em sua 20.ª reunião ordinária, realizada em 22 de fevereiro de 1983, à exceção da seção 3 do capítulo 4 — "do direito de superfície", onde procurou-se fazer com que a redação do projeto de lei em causa se aproximasse o mais possível da redação dada à matéria pelo projeto do Código Civil, em tramitação no Congresso Nacional, e do capítulo 5 — "Da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", que ganhou nova redação para atender à exigência da não-criação de novos órgãos públicos.

47 — São essas, senhor presidente, as considerações com que submeto à alta apreciação de Vossa Excelência o texto do projeto de Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano e com que transmito os agradecimentos dos membros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pela oportunidade de servi-lo e ao País.

Mário David Andreazza, Ministro do Interior, presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano"

Folha de São Paulo quinta-feira 05-05-83 Local

p 16

## Capital tem 40% de áreas desocupadas

Não há informações recentes sobre os vazios urbanos da Capital e Grande São Paulo. Sabe-se, por exemplo, que cerca de 40% da área urbanizada da Capital estão desocupadas. No início da década de 70 o arquiteto Roberto Cerqueira César, então titular da Coordenadoria Geral do Planejamento (Cogep) — agora Secretaria do Planejamento — anuciava que a área desocupada da Capital seria suficiente para abrigar mais seis milhões de habitantes, sem a necessidade de empurrá-los para a periferia ou qualquer mudança em termos de densidade demográfica média. Em 1978, a Cogep repetiu o estudo e constatou que a cidade poderia abrigar mais 4,1 milhões de pessoas, havia, na época, 24 mil hectares desocupados num total de 70 mil da área urbanizada.

Estudos mais recentes da Secretaria Municipal de Planejamento

em cima do mapa de distribuição de impostos, ou seja, tomando como base áreas regulares — indicam 18.845 hectares de espaço ocioso, de um total de 48.928 hectares de área urbanizada (39%). Os estudos mostram ainda que dos quase 188,5 milhões de metros quadrados de terrenos desocupados, 59,9% são de lotes até 10 mil metros quadrados (111,1 milhão de metros quadrados) e os restantes (77,3 milhões de metros quadrados) de terrenos acima de 10 mil metros quadrados. Na zona Leste estão 35% desse espaço, na zona Sul 30%, no Sudoeste 12% e apenas 1% na Nordeste.

O poder público detém cerca de 10% desses espaços ociosos. Em 1981, os terrenos públicos somaram 1.719 hectares, sendo 173 do governo federal, 454 do governo estadual e 1.092 da Prefeitura.

### PARA HABITAÇÃO

De 1976 a 1978, a Empresa Metropolitana de Planejamento Integrado da Grande São Paulo (Emplasa) fez um levantamento a pedido da Cohab, do potencial de áreas ociosas que pudessem ser aproveitadas em planos habitacionais. Esse estudo foi definido em três aspectos técnicos distintos: áreas em local com total infra-estrutura, áreas em local com parcial infra-estrutura e, finalmente, áreas não servidas de infra-estrutura.

Descobriu-se que a Capital tinha 11 terrenos (26,60 hectares) no primeiro caso, 268 (1.916,15 hectares) no segundo e 141 (1.303,86 hectares) no terceiro. Eram 420 terrenos com potencial habitacional, num total de 3.246,61 hectares. Em toda a Grande São Paulo, foram localizados 1.124 terrenos numa área de cerca de 10,4 mil hectares.

# Empresários condenam a Lei do Solo

Indagado se concordaria com alguns setores da construção, que classificaram o projeto de lei como "sandinista", Moacir Gomes de Almeida respondeu:

— Não é um termo inadequado. Isto porque, se lembrarmos da história recente da Nicarágua, com os sandinistas na luta contra Somoza, iniciou-se com um idealismo liberal e, o que vimos depois de alguns anos, foi a transformação numa ditadura sanguinária. De um ideal de justiça social partiu-se para uma terrível ditadura.

Dizendo acreditar "num engajamento do Governo não no projeto, mas na solução do problema de desenvolvimento urbano", Moacir Gomes de Almeida garantiu que "não há diferença de objetivos, e sim de métodos, a não ser para um pequeno grupo que não comunga com os nossos ideais de verdade, de livre-empresa, de democracia mas, creio eu que a massa da sociedade brasileira está engajada para que se tenha uma boa lei".

Os empresários irão segunda-feira a Brasília, se reunir com o Ministro Leitão de Abreu, para "tentar entender o mecanismo do projeto e depois tentar compreender qual o grau de engajamento do Executivo nos termos do projeto ou nos ideais de uma reformulação do desenvolvimento urbano nacional. Em função do que escutarmos, vamos ver o que podemos fazer para colaborar neste encontro da sociedade na busca de soluções", explicou Moacir Gomes de Almeida.

## Ganância

São Paulo — "Todos os gananciosos se opõem a quaisquer normas que pretendam cobrir a ganância", afirmou o jurista Hely Lopes Meireles, um dos especialistas convidados a dar parecer na nova Lei do Uso do Solo Urbano, ao tomar conhecimento das críticas feitas ao projeto pelo presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), Mauro Magalhães.

Em Brasília, a Comissão do Interior da Câmara dos Deputados vai convocar dirigentes de entidades de classe, proprietários, líderes comunitários e de favelas, prefeitos, sociedades de bairro e proprietários de terrenos, para um debate sobre o projeto do Governo, enviado terça-feira ao Congresso.

## Defesa

Mauro Magalhães afirmou, na última quarta-feira, que a nova lei fere a proprieda-

de e contraria o sistema capitalista, que dita as normas da atividade econômica no Brasil. Ex-Secretário da Segurança Pública, da Justiça, do Interior e da Educação do Estado de São Paulo, o jurista Hely Lopes Meireles é um dos responsáveis pela lei, cujo projeto foi encaminhado pelo Presidente Figueiredo ao Congresso; é autor de um dos pareceres (o outro é de seu ex-professor e ex-reitor da USP, Miguel Reale) adotados pelo Governo federal no texto da lei.

— O projeto, tal como feito, atende às normas constitucionais vigentes no país sobre a função social da propriedade, prevista no nº 3 do Artigo 160 da Constituição Federal. Se a Constituição determina que a propriedade tenha uma função de bem-estar social, não vai ser uma lei ordinária que vai contradizer essa norma — explicou o jurista.

Empresários da construção civil se reuniram ontem com a diretoria da Firjan — Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, para uma primeira apreciação do projeto de lei do Governo sobre o Uso do Solo Urbano. Segunda-feira se encontrarão com o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro Leitão de Abreu, para debater o assunto.

Para os empresários, a Lei do Uso do Solo Urbano proposta pelo Governo é "uma agressão à Constituição, que assegura o direito à propriedade privada, um alto risco de queda de empreendimentos, uma lei difícil de ser cumprida, além de provável geradora de desemprego".

## Sandinistas

Falaram em nome da construção civil o presidente do Sindicato das Indústrias de Construção Civil, Jacob Steinberg; o presidente da Câmara Nacional de Construção Civil e vice-presidente da Firjan, João Fortes, e o empresário Moacir Gomes de Almeida, que afirmou que o projeto de lei "traz a todo o país um clima terrível de insegurança, com a consequente queda de empreendimentos e, finalmente, na hora em que mais precisamos de emprego, uma queda brutal na oferta de empregos".

O empresário Moacir Gomes de Almeida disse que a proposta do Governo "me parece que foi muito infeliz. Acreditamos que o Congresso Nacional e as lideranças do Governo terão oportunidade de rever aqueles dispositivos, uma vez alertados pela indústria e por aqueles que poderão ser atingidos por ela, sob a gravidade do que se dispõe. Sera isto que queremos?"

VEJA, 11 DE MAIO, 1983

P6-94-96

# Terrenos em transe

*Um projeto de lei sobre o uso do solo dá mais poderes às prefeituras, combate a especulação e modifica o direito de propriedade*

**F**oram necessárias apenas 12 horas para que o projeto de lei do uso do solo urbano, enviado pelo presidente Figueiredo ao Congresso na terça-feira última, se transformasse numa grande polêmica nacional. Inovadora, se aprovada a lei dará poderes mais fortes para que os prefeitos possam conter o crescimento desordenado de suas cidades e combater com armas eficazes a especulação imobiliária. Saudada por juristas e urbanistas, o projeto chegou mesmo a receber apoio de dom Angélico Sândalo Bernardino, bispo auxiliar da Zona Leste de São Paulo, um habitual crítico do governo. "O projeto é uma excelente medida e sou francamente favorável", disse. De outra extremidade, o presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, Mauro Magalhães, não hesitava em qualificá-la de "cruel, burocratizante e antidemocrática, por concentrar nas mãos do poder público o direito de decidir o que pode ou não pode ser vendido", o que, de acordo com o texto, não é verdade.

Em um ponto houve consenso: a lei chegou com um grande atraso. Nada menos que 70% da população brasileira vivem nas cidades como resultado de um explosivo processo de urbanização ocorrido nas três últimas décadas. "No ano 2000 nossas maiores cidades deverão estar com o dobro da atual população e a lei do uso do solo pretende ajudar na ordenação desta expansão", declarou Miltão de Moraes Ricardo, secretário-executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e um dos autores do projeto de lei. "A função social da propriedade é um princípio constitucional", lembra o jurista Miguel Reale que, juntamente com Hely Lopes Meirelles, foi chamado para examinar o projeto enviado por Figueiredo ao Congresso. "Enquanto existiu só no papel, foi muito aplaudido. Bastou ser transformado em lei para causar esta polêmica toda."

De fato, o projeto propõe modificações no direito de propriedade e tem por objetivo fundamental banir das paisagens urbanas brasileiras a imagem dos milhares de metros quadrados de terrenos baldios à espera de valorização, enquanto, vizinhos, proliferam as favelas e os loteamentos clandestinos. As quatro

maiores inovações — o direito de superfície, a preempção, a construção obrigatória e a compensação para imóveis tombados pelo Patrimônio — sem dúvida alimentarão horas e horas de debate parlamentar e, no momento em que se iniciar, o foco das atenções se reduzirá sobre o debate econômico.

O direito de superfície, por exemplo, surge como uma saída para uma imposição criada também pelo novo projeto: a obrigatoriedade de lotear ou construir em um terreno ocioso. Quando o proprietário de um terreno que receber uma notificação da municipalidade para construir não puder fazê-lo, será compelido a buscar associações com construtores. Os técnicos do Ministério do Interior que colaboraram na redação do projeto acreditam que haverá relutância do proprietário em ceder por escritura pública o direito para que outro construa um imóvel no seu terreno, mas esperam que isso seja uma iniciativa temporária. Afinal, em Nova York, uma família que simboliza a experiência capitalista — os Rockefeller — ergueram o imponente Rockefeller Center, em Manhattan, em terreno da propriedade da Universidade de Columbia.

Através de aparecimento do direito de superfície, que cria um novo neologismo no burocratês nacional — o superficiário, ou seja, aquele que usa a superfície da terra —, os imóveis residenciais poderão cair de preço. Atualmente, quando se compra uma casa, paga-se cerca de 80% pela construção e 20% pelo terreno. Caso um dono de gleba venda apenas o direito de se construir sobre ela, esse valor será bastante menor. Em troca, o cidadão que comprar o imóvel construído sobre esse terreno saberá que passados vinte, trinta, cinqüenta ou quantos anos estiver estabelecido no contrato, a sua casa torna-se propriedade do dono do terreno. Resta saber se a cultura nacional absorverá esse conceito de propriedade cronodegradável. A família Rockefeller achou bom negócio na década de 20 construir seus edifícios com o compromisso de perdê-los 99 anos depois.

Mas, se no gabinete do ministro Mário Andrade há otimistas sobre o uso que os cidadãos farão do projeto quando transformado em lei, não existe a menor dúvida de que a sua tramitação no Con-

gresso será tumultuada. As acusações de que o projeto atenta contra o direito de propriedade, Miltão de Moraes Ricardo rebate: "O automóvel é propriedade de uma pessoa, mas sofre uma série de restrições ao seu uso, como a proibição de estacionar ou trafegar em certos locais. É justo socialmente uma pessoa segurar um terreno em área urbanizada, enquanto outros não têm onde morar?" Não é, mas as desastrosas experiências que as grandes cidades brasileiras têm vivido em muitas das intervenções do poder público no uso do solo urbano aconselham que se encare com cautela sua ação (veja o artigo seguinte).

**"ÁREAS PODRES"** — Na tentativa de aplacar as arestas mais afiadas, o próprio Miltão Ricardo convidou os juristas Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles para dar um parecer, criticar, cortar e adiar um abstruso e radical anteprojeto preparado pelo CNDU há mais de um ano. Mas os dois juristas limparam o projeto de uma série de medidas arbitrárias que, por certo, impediriam a sua aprovação no Congresso. Assim, sumiu a imagem do usucapião urbano — o direito pelo qual o ocupante de determinada área pode requerer a sua propriedade passado um determinado número de anos sem que se conteste a sua presença —, o prazo durante o qual uma prefeitura pode manter uma área em regime de preempção foi reduzido de vinte para dez anos, além de ter encolhido o poder do governo federal e crescido o municipal. "Há inúmeras áreas abandonadas sem que ninguém as aproveite, há áreas 'podres' — subaproveitadas — e prevalecem os interesses especulativos", diz Reale. "Uma situação dessa natureza só se compreende num regime jurídico de capitalismo selvagem."

Atento a alguns despropósitos administrativos, o governo já está elaborando, para compensar os avanços propostos pelo atual projeto, uma nova lei de desapropriações que funcionará como uma espécie de freio no poder

CONTINUA →

municipal. Hoje um prefeito pode decretar que um terreno é de utilidade pública, impedindo que o proprietário o use por até cinco anos. Esse prazo será reduzido para dois anos.

**DESLEIXO** — É certo, de qualquer forma, que o projeto é limitador do direito de propriedade e, como tal, inevitavelmente objeto de críticas. Na linha mais agressiva está o presidente da Federação da Agricultura de São Paulo, Fábio Meirelles, para quem a reforma é "antidemocrática, inconstitucional e socializante". Em outro prisma se coloca o advogado carioca Alvaro Pessoa, especialista em questões fundiárias. Para ele, o direito de propriedade já vem sendo transgredido na prática, há muitos anos. "Os terrenos públicos são invadidos porque o poder público é um proprietário desleixado", diz ele. "As margens do Rio Parába, que vai de São Paulo ao Estado do Rio de Janeiro, estão sendo ocupadas por gente que sabe que não será desocupada." De fato, as invasões nas grandes cidades têm-se acentuado, e até mesmo quando os proprietários querem impedir não contam com o poder de polícia para isso. Num dos mais expressivos exemplos recentes de invasão — a dos terrenos da fábrica Nova América, na estrada da Pavuna, nos subúrbios do Rio de Janeiro —, a Polícia Militar, chamada pe-

los proprietários, limitou-se a informar que os protegeria fisicamente, mas que não removeria os invasores. "E o que se chama de desobediência civil", diz Pessoa. "Não é legítima, mas acontece. Se nada for feito agora, dentro em pouco teremos pessoas invadindo prédios de apartamentos recém-construídos. E aí?"

**O DONO DAS CIDADES** — Alguns exemplos de desordenamento urbano que poderão ser coibidos pelo atual projeto foram dados pelo urbanista e antropólogo Carlos Nelson Ferreira dos Santos, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal: na região metropolitana do Rio de Janeiro, existem 1 milhão de lotes desocupados, suficientes para atender um crescimento populacional até 1990. "A pior situação urbana é a do município de Itaguaí. Lá existe uma relação de dez lotes vazios para cada família", revela Santos. Para ele, mesmo que estesjam quebrados, os prefeitos ganhando o poder de obrigar os donos de terra a construir poderão coibir a especulação. "E o prefeito é na escala do poder o que está mais perto do cidadão. Em última instância, o dono das cidades."

Com o alcance da preempção, o projeto golpeia duramente um determinado tipo de atividade especulatória. Imagine-se uma prefeitura que pretende fazer um maciço investimento numa área da cida-

de. Hoje ela gasta, o especulador que tem terrenos estocados ali ganha e pouco se pode fazer a respeito. Com o direito de preempção, ao mesmo tempo em que anuncia o projeto das obras, a prefeitura declara preempta a área. Com isso, se o dono do terreno quiser vendê-lo, deverá comunicar à municipalidade o preço. Ela terá trinta dias para responder se está interessada. Se estiver, mas não quiser pagar o que se pede, poderá ir à Justiça, onde o terreno terá seu valor arbitrado por um juiz. E aí entra o doloroso artigo 34 do projeto: ele estabelece que o juiz, ao dar seu preço, não poderá levar em conta a valorização decorrente de obras feitas a partir do momento em que foi anunciado o plano de melhorias na área.

Com tantas inovações, não faltarão obstáculos à tramitação do projeto de lei do uso do solo. Há, por exemplo, a possibilidade, já levantada, de que ela se transforme numa poderosa arma para que os prefeitos massacrem os adversários políticos colocando seus terrenos em áreas de preempção. Há, ainda, o perigo de que, ao ser debatido no Congresso, o projeto ganhe emendas demagógicas, efetivamente atentatórias à propriedade ou simplesmente inúteis. Ricardo Morais argumenta que ninguém faz uma lei pensando na sua má utilização. "Se assim fosse", diz ele, "fazer eleições também seria um perigo, pois o eleito poderia ter intenções não declaradas." E verdade. E também verdade que, se aprovada, a reforma proposta pelo governo gerará resultados na medida exata da competência das prefeituras em saber utilizar o instrumento que terão em mãos.

## Direito de superfície

Essa nova figura do Direito brasileiro permite a uma pessoa vender a outra o direito de construir sobre seu terreno, sem perder a propriedade da terra. Passado um prazo a ser estabelecido entre as partes, a edificação passa a ser do dono do terreno. É uma solução imaginosa que já existe, com sucesso, em muitos países. Resta saber se funcionará no Brasil. Funcionando, barateia o custo dos imóveis de moradia, pois reduz drasticamente a participação do custo do terreno na formação do valor da residência.

## Direito de preempção

A prefeitura ganha o direito de preferência na compra de terrenos urbanos. Isso não significa que todos os terrenos tenham de ser oferecidos à prefeitura. A preempção só vigorará em áreas delimitadas. Se um proprietário quiser vender seu terreno, e este estiver nestas áreas, deverá oferecê-lo à prefeitura. Se os dois não chegarem a um acordo quanto ao preço, o caso será submetido a arbitragem judicial, que não levará em conta os melhoramentos feitos na região a partir da data em que foi declarada preempta.

## Construção obrigatória

Pelo projeto, o poder público se atribui o direito de demarcar determinadas áreas e, nelas, obrigar o proprietário de um terreno a dividi-lo ou a construir alguma coisa nele. Essa exigência deve ser atendida num prazo de dois anos, ao fim dos quais o terreno poderá ser desapropriado. Caso prevaleça no Congresso, este dispositivo fere de morte a especulação com glebas urbanas. Para abrir uma válvula de escape nos casos em que o proprietário não tem recursos para cumprir a exigência, criou-se a figura do direito de superfície.

## Patrimônio

Atualmente o proprietário que tiver seu imóvel tombado pelo Patrimônio terá que desistir de qualquer intenção de construir. O projeto introduz uma novidade importante. Se, por exemplo, for tombada uma casa na Avenida Paulista, onde poderia ser construído um edifício de trinta andares, o proprietário poderá receber um "crédito" concedido pela prefeitura para construir estes andares em outro bairro acima do gabarito do local. O "crédito" também poderá ser negociado com construtores, como é na Pensilvânia, nos Estados Unidos.

Jornal do Brasil terça-feira - 10.05.83 1º caderno. editorial

p.10

## Visão Autoritária

O envio do projeto de lei sobre o Desenvolvimento Urbano ao Congresso Nacional provocou reações contrárias nos meios parlamentares e na opinião pública. Tanto melhor que o Congresso tenha compreendido a importância da questão e não concorde passivamente com o projeto de lei. O exame atento da proposta governamental evidencia que se torna necessária a elaboração de um projeto alternativo ao apresentado pelo Governo; a responsabilidade do Congresso Nacional residira precisamente em elaborar uma lei que não apresente as características estatizantes do projeto de lei governamental.

O projeto de lei atual é o terceiro elaborado pelo Poder Executivo. Em 1977, a opinião pública tomou conhecimento da existência, nos meandros da burocracia de Brasília, de um anteprojeto sobre o uso do solo urbano; em 1982, publicou-se uma segunda versão do anteprojeto de 1977. Em ambas as ocasiões as sugestões do Governo foram amplamente criticadas, pois nelas se encontravam disposições que ameaçavam diretamente o direito de propriedade e davam a União poderes que desvirtuavam ainda mais o combalido regime federativo brasileiro.

No projeto de 1982, entre outras esdrúxulas normas, previa-se o instituto da usucapção urbana. O projeto agora enviado ao Congresso Nacional não se refere à usucapção urbana, mas mantém a característica autoritária dos dois anteprojetos anteriores ao atribuir ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) competência para implementar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Os vícios do projeto de lei do solo urbano tornam inviável a sua apreciação pelo Congresso Nacional. Não se pode esperar que os parlamentares apreciem o atual projeto de lei, pois ele traz em seu bojo deficiências que não poderão ser sanadas. A própria concepção do projeto de lei — como, aliás, a que inspirou seus

antecessores — desfigura o regime da propriedade privada, e provoca no mercado desemprego e desestabilização.

A sensibilidade dos senadores e deputados, que reagiram contra o projeto de lei governamental, demonstra que a sociedade não concorda com mais esta imposição do autoritarismo. Isto, no entanto, não significa que a necessidade de uma lei urbana possa ser diminuída, é mesmo urgente que se estabeleçam as diretrizes e bases do desenvolvimento urbano, o que é bastante evidente para quem vive nas cidades brasileiras. As leis urbanas se ressentem de uma falta de sistematização; o próprio conteúdo do ordenamento urbanístico refere-se a um país predominantemente rural. Hoje a situação inverteu-se e cerca de dois terços da população brasileira vivem nos centros urbanos. Surgem em diversos pontos do país novas cidades que necessitam de critérios para que possam disciplinar e humanizar o seu desenvolvimento urbano.

Os anos de regime autoritário — que parece ser o desejo por detrás do atual projeto de lei manter no que se refere aos municípios — esvaziaram as prefeituras de suas atribuições e poderes. Partia-se do pressuposto de que as comunidades eram incapazes de autogoverno, verificou-se, porém, que o centralismo, que se quer perpetuar com o atual projeto, redundou em completo malogro, pois nunca as prefeituras estiveram no estado de penúria financeira e abandono como atualmente se encontram.

O Congresso Nacional, como representante político da nação, tem a responsabilidade histórica de apresentar um substitutivo ao projeto de lei do Governo. Uma lei que assegure as condições básicas para o investimento urbano, que propicie a abertura de novas oportunidades de trabalho; uma lei que considere o desenvolvimento urbano brasileiro como um fator essencial na recuperação da economia nacional.

Jornal do Brasil quarta-feira 12-05-83 1º caderno

p.7

## Construção Civil se reúne para analisar a Lei do Solo Urbano

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção vai realizar hoje, às 15h, na sede da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário — ADEMI, uma reunião para analisar os últimos contatos de empresários do setor com autoridades federais e parlamentares, em Brasília, quando foram expostas as restrições ao projeto de Lei sobre o Uso do Solo Urbano, enviado ao Congresso. Os empresários pretendem estudar também uma estratégia de atuação da classe no período de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados. As 17h30min haverá outra reunião para tratar do assunto, promovida pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro.

### Discussão ampla

Ontem o presidente do Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio, André Solti, afirmou que é importante aproveitar "os ventos modernizadores da nova lei e estender a discussão do projeto sobre o uso do solo a toda a comunidade urbana brasileira, incluindo as entidades de classe, associações comunitárias e sindicatos".

A nova lei, apesar dos seus avanços, ainda é muito ambígua e tímida em relação a outros países capitalistas avançados. E de se estranhar que o lobby da construção civil acuse o projeto de socialista quando, na realidade, este setor foi o único que teve acesso à sua elaboração. E até conseguiu eliminar, da redação final, o instituto da usucapção urbana, que constava do anteprojeto original.

### Ataques

**São Paulo** — O projeto de Lei do Uso do Solo Urbano foi severamente atacado por empresários da construção civil, que estiveram reunidos com o secretário-executivo do Conselho de Desenvolvimento Urbano, Milton de Moraes Ricardo. Os pontos mais atacados foram as definições de direito de propriedade, de direito de preempção e de direito de superfície.

Entendem os empresários — como resumiu Wilson de Souza Campos Batalha, da Indústria Eternit — que o projeto de lei entra em atrito com a Constituição em diversos pontos, por exemplo, no que diz respeito ao direito de propriedade. O direito de propriedade — lembrou o empresário e jurista — nunca foi absoluto, mas há uma grande diferença em tentar definir este direito a partir da função social do imóvel. Ao definir a dimensão da função social de um imóvel, pelo novo projeto, o Estado pode desapropriá-lo. "Não consideramos que o direito de propriedade resume-se apenas na função social da riqueza", rebateu o secretário-executivo do CNDU, Milton de Moraes.

# Empresários acham projeto do solo urbano subversivo

**Conclusão** — Trata-se de um anteprojeto de rara "ourivesaria subversiva", pelo qual, se aprovado, ter-se-ia "SEM UM TETO" alterado o Modelo Sócio Econômico do País (...) Este é um trecho da parte final do relatório elaborado pelas assessorias de todas as entidades de classe ligadas à construção civil, sobre o Projeto de lei do Uso do Solo, enviado pelo Governo ao Congresso. O documento foi lido ontem pelo empresário Moacir Gomes de Almeida durante a reunião da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro — Firjan — que debateu o assunto.

— Senhor presidente, vá para Brasília e diga ao João que nós sequer queremos comentar este assunto. Isto é um absurdo total, é subversivo e vai ficar só no projeto. Tenho certeza que o João Baptista de Figueiredo encaminhou o projeto ao Congresso, mas não o aprovou — disse o industrial Antônio Carrera, presidente do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas do Rio de Janeiro, quando se dirigiu ao presidente da Firjan, Artur Donato, durante a reunião.

A condenação ao anteprojeto foi a tônica de todos os empresários que se manifestaram.

Ficou decidido que a Firjan continuará a debater o projeto com a finalidade de fornecer subsídios para a elaboração de um substitutivo. Posição semelhante foi adotada na reunião da Câmara Brasileira da Construção Civil, também realizada ontem, segundo informou o empresário Mauro Magalhães, presidente da Ademi.

## Críticas dos empresários

A íntegra do documento elaborado pelas entidades ligadas à construção civil é a seguinte:

### Lei do Solo Urbano (Notas)

Malícia do Projeto de Lei deve ser investigada em três planos, compostos de séries de artigos que, combinados, produzem os resultados visados pela tecnocracia esquerdista e centralizadora.

**Primeiro plano** — aqui se paralisa a indústria de construção de imóveis, privada, e se põe sob ameaça insuportável todo o comércio — especialmente as pequenas e médias empresas — a indústria, e as atividades rurais.

A articulação do Primeiro Plano se faz pelos artigos:

**Art. 2º** — exige a observação das diretrizes aceitáveis, mas propositadamente vagas, permitindo ao CNDU, em qualquer época, "legislar" sobre tudo que então não esteja regulamentado (Art. 32, IV, in fine).

**Art. 3º** — A — define, para efeitos desta lei, como "URBANIZAÇÃO":

(i) toda atividade ligada à construção civil nas cidades — desde o loteamento até a construção, a reforma e a demolição (itens II, IV e § 5º);

(ii) a implantação de qualquer estabelecimento comercial, educacional, de saúde, de lazer e outros nas cidades (Art. 3º, item III) combinado com o Art. 42, item II).

B — sujeita a licença ou autorização, qualquer obra ou atividade de indústria, comércio ou serviços nas fazendas de todo o País (que passam a estar sujeitas a embargo e a demolição, se não a tiverem, conforme §§ 4º e 6º do Art. 3º).

**Art. 9º** — considera "nulas de pleno direito" as licenças de obras (construções de qualquer tipo) e as autorizações de uso (restaurantes, escritórios, etc.) expedidos pelas Municipalidades, "em desconformidade com esta lei". Tudo indica poder ser interpretado como extensivo à zona rural (se combinado com o § 4º do Art. 3º).

**Art. 16º** — subordina o direito de legislar sobre toda matéria de competência Municipal relacionada à "urbanização" — quase tudo, como vinhos — a "normas gerais da União".

**Art. 37** — consagra a tecnocracia do CNDU como o "órgão de decisão superior... para implementar... a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" — ou seja, a referente à "urbanização".

**Art. 38** — define que "compete ao CNDU", várias funções, incluindo nelas a de "expedir normas e diretrizes relativas ao Desenvolvimento Urbano". Completa-se assim, numa manobrinha usurpadora de rabo de artigo (item IV, "in fine"), o processo de subordinação à tecnocracia de todos os legislativos do País. Tudo o que se puder considerar vago ou incompleto, terá no CNDU o "esclarecedor".

Neste mesmo artigo consta o estabelecedor item III, pelo qual compete ao CNDU: "III — articular e compatibilizar as ações concernentes ao desenvolvimento urbano exercidas por órgãos ou entidades integrantes da administração federal, estadual e municipal, direta ou indireta, bem como das fundações instituídas pelos Poderes Públicos." Quem articula e compatibiliza ações, tem o poder de dominá-las.

Cria-se, desta forma, o "GOSPLAN", o Super-Ministério do Desenvolvimento Urbano, acima mesmo da Federação.

**Arts. 47, 48 e 49** — estabelecem que as associações comunitárias (de qualquer natureza, desde que registradas nos Registros de Títulos e Documentos), bem como os vizinhos, e até qualquer pessoa (desde que consiga um promotor interessado), são "parte legítima para propor ação", visando ao cumprimento dos preceitos desta lei, ou "destinada a impedir a ocupação ou o uso de imóvel em desacordo com as normas urbanísticas" (quais? as do CNDU? e mais de quem?).

Na forma destes artigos, estarão sujeitos a contestação judicial da legitimidade de suas licenças (se obras) ou autorizações (se indústria, comércio ou serviços), quaisquer

CONTINUA →

empreendimentos de construção, ou de instalação de indústria, de comércio ou de serviços (§ 4º do Art. 3º) — a qualquer tempo — sob pena de "nulidade de pleno direito" (Art. 9º) e/ou embargo e demolição das obras e/ou instalações (§ 6º do Art. 3º).

Acresce que os julgamentos só virão após delongas, perícias e risco e recursos, com inaceitável para o investidor, isto, em mais de uma instância judicial!!

Assim, é a partir deste Primeiro Plano que:

(i) se paralisa a atividade de construção de imóveis em todo o país, desde já e até a solução do IMPASSE criado pelo simples projeto de lei — pelo risco, para incorporadores, construtores, adquirentes e usuários finais (residenciais e comerciais), de demandas judiciais. Note-se que os riscos de embargo atingem edifício que esteja em construção de acordo com licença regularmente concedida pelo Município a milhares de adquirentes de unidades.

(ii) se revoluciona e desestabiliza (sem falar na corrupção que se institucionaliza) a atividade comercial de qualquer tipo (que passa a ser "de urbanização", sujeita a esta lei).

(iii) se desorganiza a atividade rural nas fazendas, sujeitando quaisquer obras (terrenos, secadores, currais, estabulos, barcas, depósitos, etc.) a licença da Prefeitura, sob pena de demolição.

Segundo Plano — aqui se criam as condições legais para a introdução futura do chamado "solo criado", através de meras "resoluções" do CNDU, sem audiência do Congresso Nacional.

Art. 7º — aqui já se introduz o "índice de aproveitamento", definido no Art. 42, essencial à montagem "do solo criado".

Art. 11º — trata-se de artigo autônomo (ainda que aparentemente ligado ao Art. 10) através do qual são criados "direitos de construir" (em nenhuma parte definidos) como direitos reais, registráveis no RG e transferíveis.

Arts. 37 e 38 — semelhantemente ao exposto no "Primeiro Plano", a tecnocracia do CNDU segue avocar para si as definições inerentes ao "solo criado", tais como "direitos de construir", "áreas construtíveis" e demais "normas" necessárias à sua implantação, na forma do Art. 16.

Pode-se imaginar o que esta delegação sub-reptícia de competência significa, sabendo-se os preconceitos alérgicos à economia de mercado e à liberdade de iniciativa, bem como centralizadoras, do CNDU (do que é prova este projeto de lei).

Terceiro Plano — aqui se criam dois institutos, inéditos em sua virilância autoritária e em arbitrio desmoralizante da propriedade privada:

A — a compulsoriedade da edificação ou utilização de um imóvel particular, até seu parcelamento. Pelos artigos:

Art. 29º — "Lei Municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando áreas, condições e prazos para sua execução" (nos 4.000 Municípios brasileiros...).

Observe-se que o conceito de "vago" é sujeito à definição pela própria Lei Municipal (Art. 6º). "vago" não quer dizer "vazio de tudo". E "terreno" é a base da propriedade, a qual aderem as benfeitorias.

Art. 31º — "o não cumprimento... possibiliterá ao Município a desapropriação do

terreno, facultando-se sua alienação a terceiro..."

Observe-se que o valor de uma propriedade sujeita à "obrigatoriedade" terá se reduzido drasticamente, ao tempo da avaliação para desapropriação. E que o Município não é obrigado a revendê-lo, podendo retê-lo para si (destinando-o ao uso imaginado...). Institui-se, de fato, o "direito de confisco".

B — o direito de adquirir qualquer terreno a ser transacionado entre particulares por preço resultante de "arbitramento judicial" — bastando inclui-lo em "área de preempção". Pelos artigos:

Art. 32º — estabelece a "preferência para aquisição", em áreas que a "Lei Municipal... delimitará..." (por exemplo, no Rio, a Barra da Tijuca...).

Art. 33º — estabelece entre as "finalidades" do exercício do "direito da preempção", a simples "constituição de reserva fundiária". Isto é qualquer finalidade, até a de não fazer nada com o terreno mas guarda-lo para especulação futura.

Art. 34º — introduz no "direito de preferência", o direito de discordar do preço (!!!) e de pedir arbitramento judicial... (§ 1º).

Art. 35º — imobiliza-se o "valor real" do terreno por anos, pois o valor para o arbitramento é da data da declaração de "área de preempção".

#### Apreciação final sobre O projeto de lei

I — Desde logo, já enquanto Projeto de Lei, em tramitação no Congresso, sem prazo:

a) é desestabilizador — pela insegurança que traz a quaisquer empreendimentos comerciais, industriais rurais ou outros — mas é particularmente grave para os empreendimentos de construção de imóveis, os adquirentes de unidades e os usuários finais — sujeitas as obras a paralisações a qualquer tempo (até por idealistas).

b) é desempregador — por inibir o inicio de novos projetos — de construção ou outros — mesmo em terrenos já comprados. Inibição inevitável, tanto por parte do empresário privado (comercial, industrial ou imobiliário) quanto por parte das financeiras que financiam os investimentos.

II — A Prazo maior, se transformado em Lei:

a) é estatizante — pela necessidade que se apresentará de "alguém" ocupar os "espaços vazios" deixados pela expulsão da iniciativa privada dos empreendimentos urbanos (de qualquer tipo).

III — de toda forma, a) extingue o direito da propriedade, como o conhecemos, b) consagra a usurpação, pela tecnocracia central, dos atuais poderes legislativos municipais e até estaduais (mais um tremendo golpe na Federação).

IV — Finalmente, consagra o CAOS COMO SISTEMA, pois, sendo AUTO-APLICAVEL em seus dispositivos mais drásticos, deixará aos 20 ou mais milhares de juízes em todo o País a apreciação da adequação de cada licença aos "preceitos da lei", por simples solicitação de algum dentre dezenas de milhares de promotores públicos (Ministério Pùblico).

Conclusão — Trata-se de um anteprojeto de rara "ourivesaria subversiva", pelo qual, se aprovado, ter-se-ia Sem um tiro, alterado o Modelo Sócio-Econômico do País mediante.

CONTINUA →

— paralisação de setores vitais da economia privada — a subversão total da propriedade individual;  
— a desmoralização da Federação;  
— o alijamento dos legislativos de suas atribuições;  
— a concentração da tecnocracia tencular de Brasília do Poder sobre tudo o que, no Desenvolvimento Urbano (e até rural) em certos casos, se fizer neste País.  
**E tudo isto, por lei ordinária.**

Aguinaldo Ramo



*Os empresários da construção civil (na foto, da esquerda para a direita) Moacir Gomes de Almeida, José Conde Caldas, João Fortes, Jacob Steinberg e Mauro Magalhães debateram o anteprojeto do Governo sobre solo urbano na Firjan*

## DEBATE

# Lei do Desenvolvimento Urbano

Ao se debater a Lei do Desenvolvimento Urbano, cujo projeto está no Congresso, alguns pontos ficam claros: o problema do solo urbano é crítico e envolve aspectos sociais explosivos; há praticamente unanimidade quanto à urgência da regulamentação legal do assunto, e que, pela própria gravidade da situação, é necessário uma minuciosa discussão de seus múltiplos aspectos, não só para que a lei consiga atender a todas as necessidades, mas também que não acabe servindo de instrumento e injustiças. Neste painel, o *Especial* procura abrir um leque de opiniões de vários grupos envolvidos: moradores, construtores, organismos públicos, arquitetos, favelados, advogados.

## É a negação da livre iniciativa

*Mauro Magalhães*

O projeto de desenvolvimento do uso do solo urbano é uma negação dos princípios capitalistas porque fere a livre iniciativa, tira o direito de propriedade e prejudica os setores da construção civil, comércio e indústria.

Muitas das inovações introduzidas pelo projeto não são do agrado dos dirigentes de empresas imobiliárias, como o direito de preempção, que prejudica a empresários, operários e compradores; o parcelamento, edificação ou utilização de terreno não passa de uma medida restritiva e violenta, e o direito de superfície também é outra inovação bastante contestada e passível de melhores análises.

Mas há também alguns artigos do projeto de lei que são vistos com bom olhos pelos dirigentes de empresas imobiliárias, como a adoção do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo; a participação ativa e efetiva das associações comunitárias nas decisões referentes ao uso do solo urbano; e a lei municipal — contida no artigo 10º — que concede ao proprietário de um imóvel considerado como patrimônio histórico o direito de construção ainda não realizado ser conseguido em outro local.

Em suma, este projeto de lei é ainda um trabalho que deve sermeticulosamente lido, pensado e estudado, a fim de que possamos chegar a um consenso positivo sobre o uso do solo urbano.

**Mauro Magalhães** é presidente da ADEMI (Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário).

## Legislação pede uma atualização

*Paulo Rocha Lagoa*

QUANDO, em 1917, foi editado o Código Civil vigente, as regras nele contidas relativamente à propriedade reproduziram, em sua maior parte, exatamente as mesmas regras contidas nas Ordenações Filipinas, baixadas pela Coroa Portuguesa em 1640. Essas normas receberam no Código Civil uma roupa mais moderna, inspirada no Código Civil Italiano de 1863.

Desse modo, quando o nosso Código Civil surgiu, suas regras sobre propriedade já não tinham a ver com o Brasil daquela época, já fortemente urbanizado e que iniciava sua industrialização, mas com o Brasil colonial e agrário. Lembre-se que o Código Civil nem uma só vez se referiu à cidade como fato social, a solicitar disciplina, mas regulou minuciosamente os fatos sociais acontecidos no espaço rural. A lei ficou em defasagem face à realidade que era seu dever disciplinar.

Ora, inexistentes na legislação sobre propriedade os instrumentos jurídicos suscetíveis de ensejar o controle do uso do solo urbano, os Municípios, ao legislar sobre política urbanística, nada puderam fazer para impedir a terrível inchação que é a característica atual das grandes cidades brasileiras. Os Municípios ficaram de braços amarrados.

Acontece que o projeto de lei sobre o desenvolvimento urbano visa exatamente preencher essa lacuna da legislação federal sobre propriedade. Ele apenas cria alguns instrumentos jurídicos apropriados para a instituição de uma ordenação racional do uso do solo.

CONTINUA →

urbano por parte dos Municípios. Esses instrumentos (o parcelamento e a edificação compulsórios, o direito de preempção, a tributação progressiva, entre outros) constituem simples decorrência do princípio, indispensável ao governo da cidade moderna, segundo o qual quem deve gerir urbanisticamente a cidade é o Poder Público e não os proprietários dos imóveis ali existentes.

O projeto, acertadamente, retira desses proprietários o poder, de natureza individualista, de proceder de modo arbitrário ao parcelamento e à construção em seus imóveis, como lhes é lícito no momento. Pelo contrário, face ao projeto os proprietários passam a ter o dever, de natureza solidarista (a propriedade, segundo a Constituição, é uma função social), de comprovar, perante os Municípios, a necessidade social de realizar o parcelamento ou construção. A especulação imobiliária poderá ser paralisada pelos Municípios.

Concluindo: o projeto se limita a atualizar, do ponto de vista urbanístico, o Código Civil, que já nasceu atrasado. Ele pode não ser perfeito (o poder de emendar dos congressistas existe para melhorar os projetos de lei e pode ser exercido no caso), mas responde a uma necessidade efetiva da cidade brasileira. Nada mais.

Paulo F. Rocha Lagoa é assessor jurídico da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

## Favelados apóiam projeto no geral

*Irineu Guimarães*

ESTAMOS chegando a uma solução democrática sobre o uso do solo urbano, numa conquista da qual também participamos e, a grosso modo, concordamos. Este projeto é um grande avanço e já vem com atraso, no campo do planejamento do uso do solo urbano. Resumindo o pensamento das entidades ligadas à FAFERJ, os membros da diretoria do órgão ainda estão estudando os artigos do projeto de lei, por considerarmos o tema uma matéria muito complexa. A FAFERJ se resguarda o direito de dar uma opinião mais precisa e segura sobre o assunto, mas repetimos: as associações de favelas do Rio de Janeiro são amplamente favoráveis ao projeto.

Irineu Guimarães é presidente da FAFERJ (Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro).

## Projeto representa um avanço das leis

*Jó Resende*

AO enviar o projeto de lei ao Congresso, o Governo assume sua participação em um debate que vem sendo exigido pela sociedade brasileira há muito tempo. O projeto de lei representa uma evolução sobre a legislação atual.

As introduções dos direitos de preempção e de superfície poderão se constituir em importantes instrumentos da definição do uso social do solo. O

reconhecimento das associações dos moradores como parte legítima no debate sobre o solo urbano, representa efetivamente uma ampliação do espaço democrático de participação popular.

Há, no entanto, algumas críticas a fazer, entre elas: o centralismo que passa a ser exercido pela União na aprovação de instalações de grandes equipamentos, invadindo a autonomia municipal (artigo 3º), a debilidade da aplicação da lei na medida que os municípios não dispõem de autonomia financeira para aplicar os dispositivos previstos na lei, criando, deste modo, demandas que não podem ser atendidas por falta de recursos, e, na realidade, a lei só poderá ser efetivamente aplicada desde que haja uma reforma tributária sensível.

De qualquer forma, devemos nos mobilizar para impedir que os lobbies econômicos, que já estão se pronunciando, frustrem o debate e a democratização do uso do solo urbano.

Jó Resende é presidente da FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro).

## Livre iniciativa não corre riscos

*Claudio Cavalcanti*

O projeto é um primeiro movimento, um primeiro gesto no sentido de planejarmos melhor o uso do solo urbano, com uma apropriação mais lógica, humana e, sobretudo, justa socialmente. De maneira alguma pensamos que o projeto possa vir a ser uma ameaça à livre empresa ou à livre iniciativa. Em se tratando do bem comum, o projeto, em seus artigos, dá a medida exata de meios com que o Estado possa intervir no planejamento e desenvolvimento do uso do solo urbano.

Para a classe dos arquitetos, o projeto estimula o nosso campo de trabalho e nos inclui como agentes influentes no processo de criação de um planejamento urbano voltado para o bem comum. Mas o projeto chega com um atraso de algumas décadas, pois desde os anos 50, com a aceleração do processo de urbanização, um projeto como este já se fazia necessário.

O IAB é inteiramente favorável ao projeto, mesmo porque as leis de zoneamento municipal não são suficientes para manter uma disciplina do solo urbano. Este projeto cria a necessidade, para os municípios, de formularem um plano urbanístico e prepararem recursos técnicos e humanos para realizar o que for decidido. E, atualmente, a grande maioria dos municípios brasileiros se encontra despreparada para trabalhar em cima deste projeto. Esperamos que este primeiro passo dê inicio a um efetivo progresso no campo do desenvolvimento do uso do solo urbano.

Claudio Cavalcanti é presidente do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil).

CONTINUA →

## A chance para melhorar a cidade

Diogo Lordello de Mello

**C**REIO que este projeto já está chegando com bastante atraso. Se tivesse sido votado e aplicado há três ou quatro décadas, quando começou a se acelerar o processo de urbanização no Brasil, possivelmente alguns problemas urbanos que hoje nos afligem não teriam ocorrido. Nos dias 14, 15 e 16 de abril de 1982, o IBAM realizou um Encontro de Trabalho, com cerca de 200 representantes de 20 Estados brasileiros, sobre o projeto, que na época ainda era ante projeto de lei, no qual chegamos a conclusões muito favoráveis ao trabalho.

Não é possível controlar o desenvolvimento urbano sem regulamentar o uso do solo, principalmente em um país como o Brasil, com um crescimento urbano calculado em 4,4% em taxas médias e que ainda não tinha uma lei federal orientadora do desenvolvimento das cidades, vilas e povoados.

Nesse processo tem que ser afetada a noção corrente do direito de propriedade, no sentido de que este, como direito individual, tem que estar sujeito aos interesses mais amplos da sociedade, que cumpre ao Poder Público preservar, como ocorre em quase toda a parte, inclusive nos países de economia de mercado que, nem por isso, são acusados de adotar práticas socialistas e contrárias ao "sagrado" direito de propriedade.

A função social da propriedade é reconhecida há muito tempo e não há nenhuma inovação no projeto de lei. Pelo contrário, se comparado com outras legislações como a dos EUA e de vários países europeus, o projeto é até tímido e não faz uso de vários mecanismos ainda mais restritivos do direito de propriedade. A reação se dá mais pelo fato de que estamos acostumados a uma má legislação e uma pior aplicação desta do que mesmo pelo radicalismo das proposições apresentadas no projeto, que não são de maneira nenhuma radicais.

Em relação ao município do Rio de Janeiro, somente as atividades realmente especulativas, que não são a maioria, poderão ser afetadas pela lei que resultará do projeto. É natural que numa economia inflacionária como a nossa, nas últimas décadas, mais precisamente desde que começou o surto de urbanização, as pessoas procurem conservar e proteger o valor de suas economias aplicando em terrenos. Entretanto, quando isto ocorre em larga escala e os terrenos se conservam vazios por muito tempo, torna-se evidente o caráter disfuncional de tal prática. O projeto de lei chega tarde, mas ainda em tempo hábil para que possamos melhorar as condições de vida urbana.

Diogo Lordello de Mello é presidente do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal).

## Prefeitos vão precisar da lei

Militão de Moraes Ricardo

**N**OSSAS cidades de mais rápido desenvolvimento terão o dobro da dimensão em mais 18 anos e serão inviáveis de administrar se não crescerem ordenadamente.

Dentro deste quadro urbano brasileiro, é de fundamental importância que, além dos recursos técnicos e financeiros, sejam postos à disposição dos administradores das cidades recursos legais para corrigir as distorções existentes e prevenir as que podem ocorrer no futuro. Assim, a criação de um estatuto jurídico próprio para as cidades reflete as relações sociais e econômicas de um Brasil predominantemente urbano.

O projeto de lei encaminhado ao Legislativo federal visa deixar claros os objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, definir atividades de urbanização e seus condicionantes gerais; estabelecer os deveres da União, do Estado e dos Municípios para com o desenvolvimento da cidade; corporificar o regime urbanístico, definindo claramente os instrumentos à disposição do administrador urbano; determinar no nível federal os responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

Para atingir tais objetivos, o projeto de lei define instrumentos para atuação a nível municipal, reforçando a capacidade dos municípios, que são responsáveis mais diretos pela cidade. Estabelece condicionantes ao uso da propriedade imobiliária urbana, atendendo a um equilíbrio entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, ambos exigidos pela Constituição. Reforça o direito de propriedade pela obtenção de maior número de proprietários; ao propiciar o acesso à propriedade imobiliária urbana a maior número de pessoas; estabelece a função social da propriedade imobiliária urbana; ao definir formas de uso da mesma, consentâneas com as necessidades da coletividade. Cuida de que toda a população zele pela cidade ao propiciar formas simplificadas de ação das associações comunitárias ou de cada cidadão isoladamente.

Militão de Moraes Ricardo é secretário executivo do CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano).

Os depoimentos de Diogo Lordello de Mello, Mauro Magalhães, Cláudio Cavalcanti e Irineu Guimarães foram prestados ao repórter Carlos Aurélio Miranda.