

UFPBNDiHR

TEXTOS

UFPBNDiHR

TEXTOS

UFPBNDiHR

TEXTOS

UF

SOLO URBANO E DESENVOLVIMENTO
CAPITALISTA

TAMARA TANIA COHEN EGLER

TEXTOS UFPB - NDIHR Nº 5

OUTUBRO/1984

HR

UFPBNDiHR

APRESENTAÇÃO

A ideia de publicar os textos: "O uso capitalista do solo urbano e a luta pela terra" e a "Lei de Desenvolvimento Urbano", conjuntamente, justifica-se na medida em que os dois procuram refletir sobre as formas de apropriação do solo urbano na construção da cidade capitalista.

O propósito do primeiro estudo é analisar as invasões organizadas de terras urbanas que ocorrem de forma mais intensa a partir de 1981, nas principais metrópoles do nosso país. A questão formulada pode ser enunciada da seguinte maneira: como os movimentos sociais que tem por objeto de reivindicação a democratização do solo urbano, podem alterar as formas de sua apropriação?

O estudo das invasões organizadas de terras urbanas públicas ou privadas, indica que sua origem está ligada a um processo de pauperização intensa que tem por resultado imediato a falta de moradia. No interior da ação de ocupação de terras, estabelecem-se relações de oposição entre a população invasora e o proprietário fundiário. O objetivo do nosso estudo é demonstrar que no atual estágio de desenvolvimento capitalista, o proprietário fundiário perde a primazia de agente opositor para dar lugar ao Estado, no papel do BNH que rege os interesses do capital financeiro. Em consequência, os movimentos sociais que elegem como estratégia de ação as invasões de terras, são o resultado concreto de uma análise superada que delimita o proprietário fundiário, como principal adversário da distribuição mais democrática do uso do solo urbano. Para não permanecer a meio caminho é necessário observar o novo adversário e direcionar a luta no sentido de garantir canais de representação da população no interior do órgão que rege a política urbana no nosso País.

Na mesma direção, o segundo texto procura examinar os efeitos da Lei de Desenvolvimento Urbano, sobre os interesses do capital imobiliário, dos proprietários fundiários e dos cidadãos. A

partir de uma leitura das medidas contidas no ante-projeto de lei, o estudo procura examinar as relações que se estabelecem entre os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os agentes financeiros.

A nossa interpretação indica que a lei vem para dar o suporte legal, ao que concerne a questão fundiária, à política de habitação que se encontra em curso no nosso país. Constituindo-se num conjunto de medidas que alteram em formas de apropriação do solo urbano, no sentido de ampliar a dominação do Estado.

Como podemos observar, os dois estudos caminham na mesma direção procurando demonstrar que as relações de apropriação do solo urbano se transformam, assim no estágio anterior a criação do BNH o proprietário fundiário domina as formas de apropriação da renda da terra e que no estágio atual essa dominação é exercida pelo Estado, via BNH que rege os interesses do capital financeiro.

No dia 6 de setembro de 1981, uma população de quase três mil pessoas ocupa de forma organizada a fazenda Itupu, com uma extensão de 637 mil m², de propriedade do IAPAS, na zona sul do município de São Paulo. A ocupação começa pela manhã e no final da tarde, as linhas mestras do loteamento já estavam demarcadas; lotes de 10x25m seriam distribuídos para as famílias e corredores de 12m de largura seriam deixados para as futuras ruas.¹

Durante a semana procedeu-se a limpeza dos lotes e algumas famílias, com o objetivo de efetivar a posse, começaram a construir, em mutirão, pequenos cômodos em blocos e já habitavam o local. A ocupação de terra acontece de forma organizada, tendo uma comissão coordenadora responsável pela justa distribuição da terra; correta utilização do terreno, bem como representar a população junto à imprensa e aos poderes constituídos.²

Os motivos da ocupação são conhecidos. Desempregado, sem dinheiro para pagar aluguel, com uma família para sustentar, seu João diz à Folha de São Paulo que foram esses problemas que o levaram a ocupar "esse pedacinho de terra que disseram que eu tinha direito".³ Assim como seu João as outras famílias que participaram do movimento vivenciaram as mesmas condições. Se não migrantes, o aumento dos alugueis e do custo de vida obrigam ao abandono da casa, em busca de um novo local para a moradia

Durante o transcorrer da semana, o IAPAS, proprietário do terreno, entra com um pedido de reintegração de posse. Enquanto isso processam-se as negociações. O prefeito

* Trabalho Apresentado na Reunião do Grupo "Movimentos Sociais Urbanos", ANPOCS, Friburgo 20 a 22 de outubro de 1982.

Reynaldo de Barros recebe a comissão representante e mais políticos solidários com o movimento, na qual se compromete a interceder junto ao IAPAS a fim de conseguir a transferência para a prefeitura da área de Itupu. A área deveria ser transferida para o BNH, que repassaria a gleba para a prefeitura que por sua vez implantaria o loteamento e a infra-estrutura urbana. O pagamento do terreno seria feito em pequenas prestações pelos ocupantes da área.⁴

A possibilidade de uma solução justa acenada pelo prefeito, cai por terra para dar lugar a liminar concedida pela justiça para reintegração de posse do terreno. E assim, a semana chegou ao final, com a fazenda Itupu ocupada por viaturas de polícia e oficiais de justiça que procederam à expulsão de seus ocupantes.⁵

Esta é apenas uma das facetas que toma a questão da terra no espaço urbano. Cotidianamente ela se manifesta nas condições de vida nas favelas, nos aumentos dos aluguéis e prestações do BNH, nas ordens de despejo, nas remoções, demolições e expulsões.

Ao nível da estrutura urbana, a utilização da terra se manifesta de forma "perversa". Quase a metade da mancha urbana de São Paulo encontra-se desocupada. São 240.000 hectares de terrenos vazios que poderiam alojar um número de pessoas equivalente a uma outra população da capital, estimada hoje em quase 8 milhões de habitantes. São terrenos que como "reserva de valor" garantem aos investidores a valorização do seu capital, sem maiores riscos. Enquanto esses terrenos providos de condições de habitabilidade permanecem sem utilização, as favelas crescem, ainda no município de São Paulo, a uma taxa de 1800% nos últimos oito anos.⁶ Esta condição não é "privilégio" da cidade de São Paulo, reproduzindo-se na maioria dos centros urbanos do país.

Foram necessárias invasões de terras e ocupações de conjuntos habitacionais abandonados para que o uso do solo urbano voltasse à tona, colocando-se no centro dos problemas da questão da cidade e por que não dizer da sociedade brasileira.

É importante esclarecer que quando falamos de uso do solo, descarta-se a visão técnica que classifica o solo urbano em diferentes categorias de uso, em função de diferentes atividades econômicas. Compreende-se a visão técnica do uso do solo como um falso problema, que permanece nas descrições aparentes das funções que se desenvolvem na estrutura urbana, sem contudo desvendar os processos invisíveis que suscitam as formas dessa ocupação. A partir de levantamentos que desenham a organização física da cidade, são propostos planos e legislações em busca de um modelo ideal de cidade, que se não resolvem podem até agravar os problemas.⁷ Não se trata de pensar a cidade idealmente planejada. Trata-se de compreender as formas de apropriação da terra na construção da cidade capitalista.

A ocupação diferenciada do espaço urbano, quer seja para equipamentos de consumo coletivo, de habitação, de atividades comerciais e industriais encontra sua explicação no comportamento dos preços do solo urbano. É esse preço que regula a implantação dos longínquos conjuntos habitacionais, do estabelecimento de favelas em terras devolutas, que localiza distritos industriais e centros comerciais e que torna proibitivo o uso do solo urbano para habitação destinada às classes de menor poder aquisitivo. Assim, no espaço urbano, o preço da terra assume uma importância particular.

A questão principal desse texto encontra-se na seguinte questão: como os movimentos sociais que têm por objeto

de reivindicação a democratização do solo urbano, podem alterar as formas de sua apropriação?

1. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O DOCUMENTO DE ITAICI

Os movimentos sociais têm por base analítica uma relação antagônica entre, de um lado, as exigências de consumo coletivo para a reprodução da força de trabalho e de outro lado o Estado responsável pela construção/distribuição desses equipamentos. A insuficiência e ineficiência de ações do Estado frente às necessidades de consumo coletivo permitiria o nascimento de mais de um eixo de contradições entre Estado e classe trabalhadora.⁸

Nessa perspectiva, os movimentos sociais urbanos emergem como a "nova expressão da luta de classes" em oposição à visão clássica do enfrentamento entre burguesia e proletariado.⁹ A argumentação se desenvolve analisando as novas contradições urbanas resultantes do capitalismo monopolista de Estado onde as barreiras entre o mundo da produção e da reprodução de força de trabalho caem por terra, permitindo uma evolução das lutas populares do interior para o exterior das fábricas.¹⁰

O desenvolvimento da análise envolve dois aspectos: no nível econômico os movimentos sociais podem levar a transformações concretas, mesmo que parciais, da vida urbana, e no plano político seria elemento de conscientização das novas contradições,¹¹ capaz de modificar politicamente as relações de poder.¹²

As especificidades dos movimentos sociais no Brasil, nos obrigam a concordar apenas em parte com a formulação apresentada. Concretamente, existem associações que lutam pela distribuição mais equitativa dos equipamentos de consumo

coletivo, que o opositor dependendo da natureza do movimento pode ser o Estado, e que as reivindicações têm sido em alguns casos atendidas.

No entanto, o tratamento desses movimentos como uma evolução das lutas populares do interior para o exterior das fábricas, não expressa as atuais condições políticas do país, como também é enganadora a sua capacidade de modificar politicamente as relações de poder.¹³

O estudo dos movimentos que lutam pela terra, mostra que sua origem está ligada a um processo de pauperização intensa que tem como resultado imediato a falta de moradia. Frente a essa condição concreta, as organizações emergem tendo por finalidade a sua solução. Dependendo do caso são utilizadas estratégias de ocupação de terra, de defesa contra possíveis remoções, ou ainda demolições no caso de existirem planos de renovação urbana.

É nessa perspectiva que compreendemos a emergência de associações populares que tem por objeto de reivindicação o direito ao uso do solo urbano. Centrando sua ação na "defesa de seus direitos mínimos de cidadania".¹⁴ Em outras palavras, a potencialidade futura desses movimentos, como a "nova expressão da luta de classe" capaz de alterar as relações de produção capitalista não se coloca como questão nesse trabalho. O nosso objetivo é concreto e refere-se ao potencial presente dos movimentos sociais em transformar as formas de utilização do solo urbano.

A luta pela terra encontra especificidades próprias. Não sendo produtivas para o capital privado, a produção dos equipamentos de consumo coletivo é atribuição do Estado, responsável em prover a cidade desses bens. A insuficiência e ineficiência da ação do Estado em construir esses equipamentos

de forma igualitária, encontra como resposta dos cidadãos, organizações que tem por objeto de reivindicação a redistribuição desses equipamentos. No interior dessa relação, as oposições são claras; de um lado as organizações, do outro o Estado. As negociações acontecem em espaços definidos, e a resposta do Estado, dependendo do momento e dos interesses políticos imediatos, poderá ser favorável.

Quando o objeto de reivindicação é a terra, encontra-se dificuldades para definir claramente o agente opositor. No caso da fazenda Itupu, por exemplo, a comissão de organização sentou-se à mesa de negociações tendo a sua frente o prefeito da cidade de São Paulo. No entanto, as soluções acenadas nessa instância política não se concretizaram, dando lugar à decisão da justiça de conceder a liminar requerida pelo proprietário do terreno, o IAPAS.

No interior dessas relações, o opositor se dilui, entre três agentes: a prefeitura, o proprietário do terreno e a justiça. Se a prefeitura não é proprietária do terreno em negociação, não dispõe de instrumentos legais que lhe permitam determinar a utilização desse solo. A instância jurídica esbarra, na maioria das vezes, no código civil de 1916, baseado na concepção do direito de propriedade privatista e absoluto, apesar da constituição de 1969 ter confirmado o princípio da função social da propriedade. Por último, o IAPAS, que ao deter a propriedade jurídica da terra poderia, se assim quisesse, lotear a área colocando-a à venda a preços compatíveis com as faixas salariais da população ocupante. No entanto, o IAPAS, não é uma instituição de caridade. A apropriação da terra na sociedade capitalista, faz da escritura de compra e venda um ativo financeiro, preferido pelos investidores. Este papel da terra de se constituir em "reserva de valor" assegura para os investidores a manutenção do seu capital frente ao processo inflacionário, mais a taxa de juros, e mais mecanismo de especulação. Na

sociedade capitalista, o proprietário da terra atua no interior dessas relações, e não promove a distribuição de sua propriedade.

Esclarecer essas relações, procurando delimitar o papel do proprietário fundiário, do capital aplicado na construção do espaço, bem como o papel fundamental representado pelo Estado no uso do solo urbano, é objetivo desse trabalho - que pretende demonstrar que: a figura clássica do proprietário fundiário inativo, cede lugar ao Banco Nacional de Habitação, como o agente que por excelência comanda e controla o processo de construção e ocupação do espaço urbano. O que vem a reafirmar a tese de oposição dos movimentos populares com o Estado.

Ao nível de articulação externa dos movimentos, a Igreja aparece como principal aliada, andando ao lado e colocando com toda força a relevância do problema. O documento de Itaici, "Uso do Solo e Ação Pastoral", aprovado na 20ª Assembleia Geral da CNBB, em fevereiro de 1982, é a expressão mais nítida desse posicionamento. Basicamente, o documento analisa a penúria da moradia, procura delimitar os agentes responsáveis pela indevida apropriação do solo e finalmente propões diretrizes que venham a se constituir numa profunda reforma urbana. A leitura do documento traz à tona questões para análise.

Para os bispos, a "especulação imobiliária ao elevar o preço da terra, agrava a situação habitacional do país" tendo como resultado concreto "solos de habitação desigualmente repartidos entre as diversas camadas sociais" e "solos de especulação" destinados a operação imobiliárias. Os grandes beneficiários desse processo são proprietários fundiários, que podem ser "pessoas físicas, empresas e ou instituições".

O resultado imediato dessa forma de apropriação da terra, impede o direito de habitar a muitos cidadãos. "A mo-

radia é uma necessidade de qualquer pessoa ou grupo familiar", diz o documento, e as saídas encontradas para suprir essa necessidade vão desde a ocupações de morros e mangues até terrenos não utilizados. "Poucos se dão conta de que a ocupação do solo pelas populações é a única solução possível para o impasse no qual se encontram". Com essas palavras a igreja se pronuncia ao lado dos movimentos de ocupação.

Não escapa à análise dos bispos a inadequação em nossa legislação que trata do direito de propriedade. "A propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto..." e mais "... o título legítimo de propriedade deve ser julgado diante do direito fundamental e primário de morar...". Quando o documento aponta os obstáculos de natureza sócio-política toca no aspecto mais importante da questão urbana: "Uma larga experiência social e pastoral nos leva a convicção de que os obstáculos a uma solução humana dos problemas relacionados com o uso e a posse do solo urbano, provêm radicalmente do nível político, ou seja, de uma opção política contrária aos legítimos interesses do povo".

Na última parte do documento são feitas as propostas de reformas necessárias: regularizar as áreas ocupadas, incentivo aos mutirões, subsídio à habitação, alterações no código tributário que garantem a destinação social do solo, repressão ao capital mobiliário, controle do uso do solo urbano, ... E ao nível político incentiva as populações a participarem ativamente das associações de bairro que lutam por condições mais justas de acesso à moradia.

Não resta dúvida que o documento da CNBB, avança na direção da cidade desejada. Apontando corretamente a inadequação da legislação, escapa de explicações técnicas, para colocar as condições de uso do solo urbano, como consequência do sistema político vigente.

No entanto, quando o documento se propões a analisar as causas da elevação do preço da terra, e delimita a especulação imobiliária como elemento responsável por esse processo, a análise não consegue penetrar na complexidade das relações econômicas que interagem nesse processo, e fica ao nível das relações de troca. Acaba desconhecendo a formação da renda da terra, e do seu preço na esfera da produção. Em poucas palavras, a especulação imobiliária é um dos fatores que podem promover a elevação do preço da terra, não é no entanto elemento fundamental. Na análise da formação da renda e do preço da terra no espaço urbano, a figura clássica do proprietário fundiário perde a primazia, para dar lugar a novos atores, alterando as relações de oposição.

Quando os bispos analisam o papel do Estado ficam ao nível das considerações genéricas, colocando que a ação do BNH é insuficiente frente à quantidade de moradias necessárias para a população que ganha menos de três salários mínimos. No nosso entender, o grande ausente na análise da Igreja é precisamente o Estado representado pelo BNH. Uma análise mais detalhada, indica o BNH como o agente que por excelência comanda e controla o preço da terra urbana. Demonstrar essa hipótese é o objetivo principal desse trabalho.

No plano das reformas necessárias, as reivindicações são em alguns momentos ilusórias, como é o caso da distribuição de terras e da utilização de tecnologias de autoconstrução. Quando o documento trata da "super-valorização de terras" e dos "terrenos em ociosidade" aponta sua solução na repressão ao capital imobiliário, e na disciplina do uso do solo urbano, sem contudo especificar como controlar o capital imobiliário, nem tampouco edificar os terrenos não ocupados por atividades.

Era de se esperar que o documento fosse mais

claro ao tratar das formas políticas, no entanto as colocações são apenas gerais, incentivando as populações a participar de associações de defesa urbana. É importante sublinhar que a questão urbana só se resolve no plano político e que a democratização do uso do solo urbano começa, numa ampliação da participação popular nos órgãos de poder que gerem a política urbana.¹⁵

2. A RENDA DA TERRA NO SOLO URBANO

Não se coloca nos limites desse trabalho uma profunda discussão sobre as particularidades da renda no solo urbano. O objetivo é localizar os agentes que interagem no processo, bem como esclarecer a natureza da mercadoria urbana que permite a formação da renda.¹⁶

Na formulação marxista a renda fundiária é a soma em dinheiro que o proprietário da terra recebe todo ano pelo arrendamento de determinada extensão territorial. Esse arrendatário emprega trabalhadores assalariados e capital no processo de produção de mercadorias agrárias. A renda paga pelo direito de usar a terra pressupõem, portanto, a aplicação de um capital na produção de uma certa mercadoria, envolvendo relações que se estabelecem entre as três classes que compõem a sociedade: os trabalhadores, os capitalistas e os proprietários fundiários.¹⁷

Sem pretender uma resposta plena a nossa indicação inicial, podemos, entretanto, antecipar reflexões. Primeiro: - no espaço urbano do Brasil muda a relação temporal alterando as formas de apropriação da terra. O proprietário fundiário inglês usufruía da renda, durante o transcorrer do contrato. O proprietário fundiário no Brasil dificilmente arrenda um terreno, esse terreno é lançado no mercado e realizada a sua venda a um certo preço.¹⁸ Enquanto o arrendamento por um certo

período de anos delimita claramente o proprietário fundiário de um lado, e o arrendatário capitalista do outro lado, a dinâmica do mercado de compra e venda de terras encobre uma delimitação clara dos atores. O importante é perceber que a figura do proprietário fundiário se delimita a partir do momento que esse é o indivíduo que detem, por um certo prazo de tempo, a propriedade da terra. Assim podemos pensar no seguinte exemplo:

1º momento: o terreno permanece ocioso.

2º momento: o terreno é adquirido por um promotor imobiliário que promove a construção e comercialização de edificação.

3º momento: a edificação é adquirida para ser utilizada para fins habitacionais.

Durante o tempo que o terreno permanece vazio a renda não se realiza. No entanto, ela não é eliminada e se manifesta na manutenção do preço da terra como renda capitalizada.¹⁹ A renda será auferida pelo proprietário que a manteve ociosa no ato de sua venda, segundo: o novo proprietário, o promotor imobiliário, ao construir uma edificação faz investimentos em capital fixo. Entretanto, a renda da terra não pode ser confundida com o preço de venda da edificação. Isso porque ao imobilizar capital fixo sobre a terra em forma de edifício, o promotor imobiliário exige além da renda capitalizada, a amortização e juros sobre o capital fixo que está sobre a terra. Se na Inglaterra esse juro era apropriado pelo arrendatário e a renda pelo proprietário, no nosso caso, há uma inversão de papéis. É o novo proprietário fundiário transvestido de promotor imobiliário que arca com o investimento em capital e se beneficia dos juros sobre o capital investido e da renda da terra, referente ao tempo no qual ele manteve a propriedade. No momento em que se realiza a venda da habitação, cessam os direitos do promotor imobiliário e quem passa a se beneficiar da renda é o novo proprietário. Se a mercadoria habitação é cara, são poucos os que podem

saldar a dívida em curto espaço de tempo. Ao intermediar essa relação, o BNH financia a compra da habitação, detém a sua propriedade efetiva e se transforma no novo proprietário fundiário.

Nesse quadro de análise mudam os atores e os seus papéis. O proprietário fundiário poderá aparecer na sua forma clássica, como aquele indivíduo que detém grandes extensões de terra mantidas ociosas, poderá ser o promotor imobiliário, ou ainda o capital financeiro representado pelo Banco Nacional de Habitação e os seus agentes:

A segunda questão inicialmente colocada, refere-se à natureza da mercadoria produzida no espaço urbano, base de formação da renda da terra.

Na formulação marxista a renda da terra é resultado de um sobre-lucro dado pela aplicação de um capital para a produção de uma mercadoria que pode ser trigo, arroz ou feijão. A parte do sobre-lucro que supera o lucro médio é precisamente a renda da terra. A nossa questão é esclarecer qual é a natureza da mercadoria produzida no espaço urbano que tem um preço de produção individual, inferior ao preço de produção médio.

Para muitos estudos²⁰ que tratam da renda da terra no solo urbano, o capital aplicado na construção civil, que tem como resultado concreto a produção de edifícios, é quem permitiria a formação de rendas. Quando Marx, faz as advertências preliminares, ele mostra que existe uma diferença entre a renda da terra e o juro do capital fixo incorporado ao solo, e que esse juro pode se constituir em um suplemento à renda, no entanto não tem nada a ver com a renda do solo, paga pelo direito de usar a terra e não a edificação. A formação da renda pressupõe um processo ininterrupto de uso do solo, a

construção de edificação apenas viabiliza o uso do solo para atividades de produção e reprodução no espaço urbano. Portanto, m^2 de área construída e m^2 de solo são duas categorias que se complementam, no entanto, m^2 de área construída não é a mercadoria, base de formação de renda.

Reita essa advertência, retomamos a análise. É no estudo da renda diferencial que Marx formula a teoria. E o seu pensamento evolui dos elementos mais simples para os elementos mais complexos. Num primeiro momento de sua demonstração refere-se à renda diferencial na sua forma mais geral. Aprofundando a análise, o autor distingue duas formas: a renda diferencial I e renda diferencial II. A primeira tem como condição diferenças de fertilidade do solo e/ou localização. A segunda será resultante das diferenças de aplicação de capital²¹.

Se os produtos agrários podem ter diferentes preços de produção, dados a partir de diferentes condições de fertilidade, a fertilidade do solo urbano nada tem a ver com possíveis sobre-lucros na produção de mercadorias industrializadas. Enquanto a produção agrária temia o solo como meio de produção, as atividades urbanas se liberam do solo, e a terra é apenas suporte de produção,

Para nós, a renda diferencial II é a que se manifesta de forma mais clara no espaço urbano. Se a Chave da questão é a produção de mercadorias a um preço inferior ao preço médio, a utilização de diferentes localizações poderá permitir essa condição.

A produção de localizações vantajosas depende de investimentos públicos como: vias de transporte, comunicações, infra-estrutura urbana, produz um capital social básico que viabiliza o uso do espaço por atividades econômicas. Por outro lado o capital privado que instala suas atividades produz

condições de aglomeração favoráveis, levando a que atividades que se interpretem se beneficiem dessa proximidade.

Todas as atividades voltadas à produção industrial e/ou comercial e locadas em espaços urbanos poderão utilizar localizações mais ou menos vantajosas e se beneficiarem da produção de um sobre-lucro em forma de renda da terra. A análise acima enunciada acompanha a visão clássica, procurando entender a formação da renda na aplicação de um capital. Resta pensarmos na formação da renda no uso de espaço destinado à habitação, e que para nós se constitui na questão fundamental.

2.1. - A RENDA DA TERRA NA HABITAÇÃO

A análise de Marx sobre a renda absoluta, parte da seguinte constatação: "Toda terra paga uma renda", mesmo a pior terra se for cultivada pagará uma renda. Para entender a origem da renda absoluta Marx vai buscar seus argumentos na composição orgânica do capital na agricultura que se apresenta inferior à composição orgânica média da economia. Essa condição permitiria uma menor produtividade do trabalho agrícola, determinando um valor superior ao preço de produção médio.

Assim em exemplo:

	C.C.	C.V.	Mais-valia	Valor de produção
setor ã agrícola	85	15	15	115
setor agrícola	75	25	25	125

A taxa média de lucro, seria assim

	C.C.	C.V.	Lucro	Preço de produção
setor ã agrícola	85	15	20	120
setor agrícola	75	25	20	120

Considerando que as mercadorias agrícolas são vendidas ao valor da produção, a diferença entre valor e preço seria a fonte da renda absoluta.²²

A base analítica da renda absoluta está na composição orgânica do capital na agricultura inferior à da economia. Invertendo o argumento a composição orgânica do capital nas atividades urbanas é mais alta do que na agricultura. Não se verificando condições para que a renda absoluta se realize.

Se cai o argumento teórico, concretamente toda terra paga uma renda, mesmo aquela que não apresenta vantagens locacionais. Como explicar então a renda da terra na habitação? O Estudo de Sérgio Silva, é esclarecer e pode indicar-nos um caminho de análise. Para o autor, o estudo da renda da terra em termos dos preços de produção das mercadorias e um primeiro passo na formulação da teoria, no entanto, "ele não trata da questão fundamental relativa ao valor e a produção de mais valia face ao monopólio capitalista de terra!"²³ E o problema consiste em explicar, porque diferentes parcelas de capital, aplicadas nas mesmas condições médias, apresentam gastos diferentes.

Prosseguindo a formulação, Silva lembra que a terra não tem valor, no entanto tem um valor de uso, que se constitui num meio de produção, e é o consumo do valor de uso da terra que potencializa o trabalho e permite a produção de uma mais-valia extraordinária, base da renda da terra. Ou em suas palavras: "O tipo particular de mais-valia extraordinária que constitui a base, em termos de valor, da renda da terra resulta então, pura e simplesmente da apropriação da terra no processo de produção capitalista!"²⁴

É nessa perspectiva que podemos refletir sobre a renda que se forma no solo destinado à habitação e particularmente da habitação operária. Como é sabido, é na fronteira urba

na que encontramos o solo destinado pela sociedade para esse uso e por analogia podemos caracterizá-la como a pior terra. No entanto, para utilizar esse solo, o trabalhador deverá dispor de uma parcela do seu salário, em forma de renda da terra. Confirmando a tese de que "toda terra paga uma renda!"

Retomando Silva, a renda se explica pela potencialização do trabalho no consumo do valor de uso da terra. Para fazer a analogia com a renda da terra no solo destinado à habitação coloca-se um problema. Se a habitação é a somatória de dois componentes solo e espaço construído que permite a reprodução e conservação da mercadoria força de trabalho, como relacionar essa condição com "rendimentos diferenciais" observados na produtividade do trabalho? Essa relação é difícil pois estamos na esfera da reprodução e não na esfera da produção. Entretanto podemos trilhar um novo caminho e considerar que o consumo do valor de uso da terra, é condição fundamental para a reprodução da força do trabalho, cujo preço de conservação é dado pelo salário. A renda da habitação seria um elemento componente do salário expressando a parcela referente à utilização da terra.

O objetivo desse item era tornar claro que a renda da terra se realiza na utilização econômica do espaço urbano, quer seja para atividades que se encontram na esfera industrial, comercial ou simplesmente na reprodução de mercadoria força de trabalho. A formação da renda se articula portanto ao próprio desenvolvimento do capitalismo no nosso país. E se o preço da terra é a renda capitalizada, as análises que localizam o preço da terra desvinculadas do processo de produção perdem de vista os principais agentes que interagem no processo.

3. - O PREÇO DA TERRA E O SISTEMA FINANCEIRO

O objetivo nesse item é discutir a evolução do preço da terra articulado ao sistema financeiro. O ponto de par

tida do estudo do preço da terra é o conceito de renda capitalizada. Capitalizar significa construir um capital imaginário, ao qual periodicamente se aplica uma taxa de valorização vigente na economia.²⁵ Na formulação marxista o preço da terra é a capitalização da renda fundiária que se obtém comparando a renda anual com o rendimento que seria obtido aplicando um certo capital à taxa de juro corrente na economia. O movimento do preço da terra é regido pela taxa de lucro, se cai a taxa de lucro sobe o preço da terra. É por essa razão que o preço da terra pode se elevar independentemente da renda fundiária.

No exemplo utilizado por Marx: $r = 200$, taxa de juro é 5%, o que representa o rendimento de um capital de 4.000. Se r permanece constante e cai a taxa de juro para 4% o preço da terra sobe para 5.000.²⁶

Portanto, na formulação clássica o preço da terra tem por base a renda fundiária, dada no processo de produção, no entanto é regida pela taxa de lucro da economia como um todo. Entre os estudiosos do assunto, nem todos concordam com essa interpretação. Encontramos formulações onde o preço da terra é independente do seu rendimento na esfera da produção. E o movimento do seu preço é determinado na esfera financeira.

A terra aparece então como ativo financeiro preferido pelos investidores, que garante a manutenção de um capital contra o processo inflacionário, mais a taxa de valorização da economia, e possíveis lucros especulativos. Este papel da terra de se constituir em "reserva de valor", só poderá ser alterado numa transformação da esfera financeira. Onde outros ativos possam assegurar condições seguras de rentabilidade tanto quanto o da terra para o excedente capitalista. Em outras palavras, seria necessário criar títulos de rentabilidade segura para os investidores senão a terra continuaria despertando as preferências de quem buscasse valorizar um capital ou mesmo para especular.²⁷

A discussão sobre a formação do preço da terra no Brasil está articulada a essas duas interpretações, de um lado situam-se aqueles que estudam o preço da terra como um processo especulativo, que acontece no sistema da esfera financeira²⁸ e outros que compreendem a formação do seu preço tendo por referência a renda da terra determinada na esfera da produção.²⁹

A tese de Rangel, sobre a formação do preço da terra no Brasil fica no meio dessas duas interpretações. Para o autor o preço da terra se forma por analogia. Uma certa propriedade que forma uma renda vale tanto quanto um capital que assegura um lucro das mesmas proporções. Dada a renda territorial o preço da terra será uma função inversa da taxa de lucro e juro da economia. Se esta cair, o preço da terra deverá elevar-se.

Nos períodos de depressão econômica quando a taxa de juro e lucro tendem a cair, verifica-se uma elevação dos preços da terra. Não é necessário que a renda aumente para que o preço da terra acompanhe esse movimento, basta que ela se mantenha igual e a taxa de lucro e juro decresçam.

Esse movimento de elevação do preço da terra cria expectativas de novas elevações, assim a diferença do preço da terra de um ano para outro, passaria a comporta-se como uma quarta renda. Uma renda de origem especulativa que resultaria do aumento dos investimentos dirigidos sobre o ativo financeiro terra. A simples esperança de elevação dos preços da terra, provoca o processo de especulação. A partir desse movimento o preço da terra tende a elevar-se. Mesmo que a taxa de lucros e juros da economia deixe de cair. Com o reaquecimento da economia a quarta renda tende a desaparecer.

Rangel mostra como o primeiro mercado de valores a se estruturar no Brasil, nos quadros do processo de indus

trialização foi o mercado de papéis imobiliários, que até hoje se mantém apesar de existir um sistema financeiro estruturado. E o autor assim, conclui: "Vimos que a chave de todo o problema é o preço da terra, e que esta não é uma questão agrícola mas financeira".³¹

Contra-pondo-se a visão de Rangel destaca-se a formulação de Sayad. Para ele, o preço da terra depende da oferta e da demanda. Na medida em que a oferta de novos terrenos se mantém reduzida, frente aos estoques existentes. Dada a característica da terra como "reserva de valor", o preço da terra tenderia a se manter em constante elevação, expressando um processo especulativo. A principal conclusão de Sayad é que para corrigir essa distorção seria necessário redirecionar a poupança para o sistema financeiro. O que em última análise seria mudar os hábitos do capital privado, procurando inverter a preferência demonstrada pela terra como "reserva de valor".

A principal diferença: para Sayad, é difícil a coexistência dos dois mercados, o mercado fundiário se coloca como barreira ao pleno desenvolvimento do mercado financeiro. Para Rangel a renda é originária no setor produtivo e a 4ª renda inibe o desenvolvimento do sistema financeiro, daí que a questão é uma questão financeira.

Para nós, a análise de Sayad erra ao desvincular o preço da renda da terra. Pois pensando ao reverso, bastaria que os investimentos fossem dirigidos integralmente para o sistema financeiro, se verificaria uma demanda menor que a oferta e o preço da terra seria decrescente. Sobre a formulação de Rangel não discordamos das linhas mestras de sua análise, entretanto, a categoria 4ª renda de origem especulativa, escapa a nossa análise para ser recolocada como a renda da terra propriamente dita.

Não resta dúvida quanto à preferência dos investidores em alocar seu capital nos papéis imobiliários. A nível urbano, essa condição se concretiza na generalização de terras que permanecem ociosas. O fato dessas terras não serem economicamente utilizadas, e portanto, não realizarem uma renda, isso não quer dizer que ela tenha sido eliminada. Contrariamente, ela se manifesta na manutenção do seu preço. No atual estágio do desenvolvimento capitalista no nosso país, o preço da terra torna-se uma categoria fundamental de análise. E a renda da terra deve ser compreendida como uma categoria genética que se expressa hoje na sua forma nítida, o preço da terra.

Em poucas palavras, o preço da terra tem por gênese a renda da terra, no entanto o movimento do seu preço é gerenciado pelo sistema financeiro. As profundas relações entre mercado imobiliário e mercado financeiro, não escapam aos poderes constituídos e a criação do BNH, vem justamente para plasmar os interesses do capital imobiliário ao capital financeiro.

3.1 - O papel do BNH, na formação do preço da terra urbana.

A criação do BNH em 1964, é um dos itens de profunda reforma instituída no sistema financeiro. A ação do governo Castelo Branco sobre esse setor é profunda. Partindo de uma organização bancária incipiente promove-se sua redefinição e intensifica-se a implantação de um sistema financeiro, onde a área habitacional torna-se objeto privilegiado de intervenção.³²

As transformações propostas vem para corrigir uma situação problemática no setor habitacional. Dada em função de uma inflação crescente aliada a uma política de controle dos alugueis. Assim a primeira medida foi instituir a correção monetária para os alugueis, a segunda foi criar o BNH, e posteriormente as letras imobiliárias, generalizando o princípio da cor-

reção monetária nas captações e aplicações realizadas pelo sistema financeiro da habitação (SFH). Para garantir o pleno desenvolvimento do sistema foram instituídos o F.G.T.S., como poupança compulsória, e as cadernetas como poupança voluntária.³³

Pode-se dizer em termos definitivos, que a criação do BNH, acompanhada do sistema de poupança, atingiu seus objetivos propostos. Permitindo a concentração de um capital de ampla magnitude. O mesmo não se pode dizer dos objetivos sociais propostos, ou seja, tornar real o sonho da casa própria, para a classe trabalhadora. Para um déficit estimado em torno de seis milhões de habitações, foram construídas até 1980 em torno de 2 milhões, das quais aproximadamente um milhão foram destinadas às populações de extratos salariais mais baixos.

Como é sabido, esses recursos captados na esfera financeira serão aplicados no setor produtivo voltado à construção de habitação e da infra-estrutura urbana. É importante observar que esses recursos são aplicados em dois níveis. O primeiro financia o processo de produção propriamente dito. A intermediação do capital financeiro dinamiza o setor da construção civil, na medida em que reduz para o capital promotor o seu tempo de circulação. O segundo financia a aquisição da habitação. Como são poucas as pessoas que podem saldar o alto preço da habitação, em curto espaço de tempo, a intermediação financeira permite a ampliação do acesso a propriedade habitacional.

Ao financiar a compra do imóvel o SFH, está financiado a aquisição do solo mais a edificação. O capital adiantado se compõe portanto de duas parcelas, uma referente ao preço da terra e a outra referente ao capital investido na construção do imóvel. Para garantir o retorno do capital adiantado, o BNH assina um contrato com o mutuário, no qual esse se obriga a saldar a dívida em certo espaço de tempo, que pode ir até 25 anos. A prestação da dívida deverá ser paga mensalmente, compon

do-se também de dois elementos: um primeiro referente ao preço da terra e um segundo a amortização e juros do capital investido na construção do imóvel.

O SFH, desenvolveu uma estrutura de hipotecas, onde o total da dívida do mutuário para o agente financeiro é garantida pelo próprio imóvel e como a dívida é corrigida anualmente é fundamental para o SFH, que a valorização do imóvel, e da terra, acompanhe a dívida contraída pelo mutuário. Se a dívida crescesse, sem que o imóvel acompanhasse esse movimento, a inadimplência seria generalizada, colocando em cheque o próprio SFH.³⁴

Mas o fundamental para a nossa análise é perceber a dupla face da ação do banco. De um lado é gestor do F.G.T.S. e das cadernetas e utiliza recursos que devem ser remunerados com juros que vão até 6% ao ano. Ao gerir de um lado recursos do sistema financeiro e do outro financiar a produção do espaço urbano, o banco amarra o mercado financeiro ao mercado imobiliário.³⁵

Se no interior do BNH, encontram-se os interesses do capital imobiliário, do capital da construção civil, e do capital financeiro, existem fortes indícios de que o BNH dispõem de mecanismos que lhe permitam controlar o preço da terra urbana. Dentre essa política interna ao banco lembramos a resolução 01/76 que institui a compra antecipada de terras destinadas à construção de conjuntos habitacionais, constituindo-se num embrião de um "banco de terras".³⁶

Está claro para nós que as colocações acima não são suficientes para demonstrar como o BNH, influencia diretamente o mercado de terras urbanas. Mas as observações nos permitem concluir que o banco gerencia os interesses de diversos segmentos de capital, dispondo portanto de instrumentos de con-

trole. Se até hoje não se verificou uma eficaz política de controle dos preços da terra urbana, é porque tal ação não atende aos interesses políticos vigentes.

Finalmente, ao se transformar no grande maestro da política urbana, o BNH dita as formas de apropriação da terra na construção de cidade capitalista. Para democratizar o uso do solo urbano, são necessárias profundas reformas que alteram radicalmente a ação do BNH. Para tanto as decisões concernentes a política urbana não podem continuar sendo tomadas a portas fechadas, perpetuando seu caráter autoritário.

A democratização da cidade se inicia, na democratização do poder no interior do órgão que gera a política urbana no nosso país.

CONCLUSÃO

Os movimentos sociais que tem por objeto de reivindicação o uso do solo urbano, encontram-se hoje a meio caminho, lutando por condições imediatas de sobrevivência utilizam estratégias de luta de curto alcance. As ocupações de terrenos, a reivindicação pela distribuição de terras, a luta contra demolições, e remoções podem se constituir em metas cujos ganhos se localizam a nível local. Devem ser considerados também os ganhos políticos; ao trazer à tona com toda força as condições proibitivas do uso do solo urbano, os movimentos mobilizam a opinião pública, alcançam o plano político, colocando a questão de terra no centro dos problemas de nossa sociedade.

Ao nível das articulações externas, a Igreja aparece como principal aliada, e o documento de Itaici expressa esse posicionamento. A leitura do documento traz à tona as dramáticas condições vividas pelas populações distituídas do direito de usar o solo urbano. Quando o documento se propõe a analisar as razões que permitem a indevida apropriação do solo urbano, a análise é insuficiente, e não compreende o papel do Estado, como agente orquestrador da política urbana no Brasil.

As opções estratégicas das organizações populares, são o resultado concreto de uma análise superada que delimita o proprietário fundiário, e/ou a especulação imobiliária, como os principais adversários da apropriação democrática do solo urbano. É preciso redefinir corretamente os novos atores que interagem no processo, localizando o Estado, representado pelo BNH, como agente por excelência responsável pela gerência do preço do solo urbano.

Mudan, portanto, o espaço de negociação, a pauta de reivindicações, e as estratégias de ação. Para não permanecer a meio caminho, é importante observar o novo adversário e diacionar a luta para garantir canais de representação da população no interior dos órgãos de gestão do banco. A participação efetiva da população na gestão da cidade, participação em defesa dos interesses coletivos, é uma estratégia alternativa que poderá se constituir numa ampla reforma urbana, por todos desejada e para nós possível.

NOTAS

1. Folha de São Paulo 7/9/81
2. Folha de São Paulo 10/9/81
3. Folha de São Paulo 7/9/81
4. Folha de São Paulo 10/9/81
5. Folha de São Paulo 13/9/81
6. Folha de São Paulo 9/9/81

7. Como é o caso da lei de uso do solo do município de São Paulo, que ampliou os loteamentos clandestinos.
8. Entre outros citamos: Castells, M. - "LUTTES URBAINES" Paris, Maspero, 1974 e "Cidade Democracia e Socialismo", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980; BORJA, J. - "Movimentos Sociais Urbanos", Ed. SIAP, 1975; LOJKINE, J. - "LE MARXISME ME L'ETAT ET LA QUESTION URBAINE", Paris, Maspero, Presses Universitaires, 1977; MACHADO, L.A. e ZICCARDI, A. - "Notas para uma discussão sobre movimentos sociais urbanos" in Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, São Paulo, nº 13.
9. MOISÉS, J.A. - "O Estado, as contradições Urbanas e os movimentos sociais - in "Cidade, Povo e Poder", Rio de Janeiro, CEDEC/PAZ e TERRA, Volume 5.
10. LOJKINE, J. - Opus cit.
11. Castells, M. - Opus cit.
12. BORJA, J. - Opus cit.
13. BOSCHI, Renato e VALLADARES, L. "Problemas Teóricos na Análise de Movimentos Sociais: Comunidade, Ação Coletiva e o papel do Estado", Trabalho apresentado na reunião do grupo de trabalho "Movimentos Sociais Urbanos", Friburgo, outubro, 1981, pag. 9.
14. Opus cit., pag. 14.
15. MOISÉS, J.A. - "A Questão Urbana e a Participação Popular" in Folha de São Paulo, 23/2/82.
16. EGLER, T.T. - "A questão Urbana e a promoção imobiliária no Recife", As reflexões sobre a renda da terra são utilizadas livremente desde projeto de tese.
17. MARX, K. Le Capital, Cap. XX, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1968.
18. O preço da terra como renda capitalizada, será adiante discutido.
19. SILVA, S. - "Valor e Renda da Terra, O movimento do Capital no Campo", São Paulo, Editora Polis, 1981.

20. Lefèvre, R. - "Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na Cidade de São Paulo" - in Maricato, Herminia - "A produção Capitalista de casa e da cidade", São Paulo, Alfa Omega, 79, Topalov, C., "Les Promoteurs Immobiliers", Paris, Mouton, 1974 e RIBEIRO, L.L. - Notas sobre a renda da Terra Urbana in Revista Chão.
21. MARX, K. - Opus cit, Cap. XXI
22. Esse exemplo é utilizado por SILVA, S. - Opus cit., pag.33
23. SILVA, S. - Opus cit., pag. 109
24. SILVA, S. - Opus cit., pag. 111
25. EGLER, C. - "Preço da Terra, Taxa de Juro e Acumulação Financeira no Brasil", João Pessoa, mimeo, fev. 1982.
26. MARX, K. Opus cit., cap. XX
27. SAYAD, J. "Preço da Terra e Mercados Financeiros" Pesquisa e Planejamento Econômico, Volume 7, nº 3.
28. SAYAD, J. - Opus cit.
29. SILVA, S. - Opus cit.
30. RANGEL, I. - Questão Agrária e Agricultura -- Encontros com a Civilização Brasileira, nº 7, janeiro, 1975.
31. RANGEL, I. - Opus cit.
32. SILVA, A.M. - "Intermediação Financeira", FIPE, 1980.
33. SILVA, A.M. - Opus cit.
34. EGLER C. - Opus cit.
35. EGLER, T.T. - Opus cit.
36. EGLER, C. - Opus cit.

A LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO*

1. APRESENTAÇÃO

Em maio de 1983, é finalmente enviado pelo Palácio do Planalto ao Congresso Nacional o ante-projeto de Lei de Uso do Solo Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que objetiva incorporar ao direito urbano o conceito de "função social da propriedade", fixando como ponto básico: "o acesso a propriedade urbana e a moradia".

A tentativa de modificar a legislação contida no Código Civil de 1917, que reza sobre o direito absoluto e privado da propriedade, não é recente. A história da legislação urbana no país demonstra que, entre outras, por exemplo a Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962, ao tratar das desapropriações estabelece: "Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social" ou ainda no Estatuto da Terra, a questão assim se coloca: "A propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando: a) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores, que nela labutam assim como de suas famílias,...(1). Não resta dúvida que essa legislação procura avançar dando novo sentido ao direito de propriedade urbana. No entanto o Decreto lei nº 4.864 de 29 de novembro de 1965, provoca um retrocesso, onde as regras aplicadas voltam a ser as previstas no Código Civil de 1917 (2).

As formas **particulares** de apropriação do solo urbano no capitalismo brasileiro, **permitem** a formação de uma estrutura urbana onde se somam os **conhecidos** problemas de uso do solo, que espa-

(*) Trabalho apresentado na reunião do grupo de trabalho "Lutas urbanas, Estado e cidadania" ANPOCS, Águas de São Pedro, outubro, 1983.

cialmente se manifestam na expansão de uma estrutura urbana incapaz de preencher as necessidades dos diferentes setores que compõem a produção industrial; onde o Estado se vê de mãos atadas para realizar os investimentos necessários à construção da infra-estrutura urbana e as empresas privadas e públicas ligadas a construção da habitação encontram obstáculos para a aquisição de terrenos.

Os problemas de uso do solo se manifestam na sua forma mais perversa quando se trata da habitação destinada às classes populares. As suas condições de moradia são conhecidas: longuíssimos conjuntos habitacionais se os rendimentos familiares permitirem, a auto-construção quando a aquisição do lote for possível, caso contrário, a ocupação de terras alheias, vem sendo a única alternativa para a população cujo direito à moradia está proibido.

O entendimento das conseqüências da nova legislação urbana sobre a questão da habitação deve passar pela análise do conjunto de proposições que formam o ante-projeto de lei. Tais medidas poderão interferir direta ou indiretamente nos interesses dos diferentes segmentos de capital ligados à construção da habitação. Para desvendar as transformações econômicas contidas na lei é necessário levar em consideração as relações que se estabelecem entre o Estado e o capital imobiliário. Para desvendar seu caráter político é necessário examinar de que forma a legislação poderá alterar as formas de apropriação do solo urbano.

II - O ESTADO E A PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA

Os estudos de orientação marxista sobre a habitação no Brasil podem ser agrupados sob o marco de duas abordagens. Uma primeira interpretação tem por matriz teórica as formulações contidas no já clássico, "A Questão Urbana", de Castells. O autor desenvolve o tema a partir da expressão espacial dos elementos do sistema econômico. A habitação é um dos elementos do conjunto de processos que permite a reprodução simples e ampliada da força de trabalho, que Castells define como "Espaço de Consumo" (3).

Debruçados sobre as particularidades do problema habitacional no Brasil, pesquisadores que utilizam esta abordagem buscam entendê-lo a partir do desenvolvimento da economia, que no início da década de 70, apresentava um rápido crescimento, onde o aumento da taxa de investimento permitia a expansão do emprego e uma ampliação de massa global de salários (4). Neste quadro, os estudos sobre a habitação no Brasil, indagavam: por que numa economia industrializada os salários não cobrem as despesas de habitação no complexo das necessidades referentes à reprodução da força de trabalho? (5).

A partir desta indagação, compreende-se que o processo de acumulação, "tem como um dos seus sustentáculos a pauperização absoluta de mais da metade da população trabalhadora do Brasil" (6). Nessa perspectiva a penúria da habitação é a expressão espacial de pauperização da classe trabalhadora, cujos rendimentos salariais não são suficientes para cobrir as necessidades de consumo referentes à moradia. Em poucas palavras, a contradição fundamental localiza-se no interior das relações de produção.

Mais recentemente, estudiosos da questão tem se articulado a uma segunda abordagem, que parte da premissa de que a habitação é uma mercadoria resultante de um específico processo de produção. A análise volta-se para as particulares formas de acumulação do capital ligado a produção do marco edificado. Os elementos de investigação são a indústria da construção civil, e todas as outras atividades capitalistas que intervêm nos ciclos de sua produção; a promoção imobiliária, os proprietários fundiários e o capital financeiro. Trata-se de estudar a habitação no espaço da produção (7).

A discussão da possível dicotomia entre as duas abordagens escapa aos objetivos do nosso trabalho. O entendimento da nova face da crise habitacional passa necessariamente pela análise do presente estágio de retração da economia, cujos efeitos sobre o universo social produzem uma grande massa de população trabalhadora sem emprego e sem habitação. Por outro lado, não resta dú-

vida de que as formas de produção do espaço urbano se colocam como uma das barreiras à sua democratização. Antes de se contraporem as duas interpretações devem se complementar.

O debate sobre as formas particulares de produção capitalista da cidade volta-se para o entendimento das relações que se estabelecem no interior dos agentes que compõem o sistema da promoção imobiliária, e mais, pelas relações que se estabelecem entre esses agentes, o Estado e os cidadãos. A partir da análise do ciclo de produção da mercadoria habitação, os estudos procuram tornar claro quais são suas particularidades e como cada um dos agentes se beneficiam hierarquicamente dos juros, lucros e rendas.

Para Topalov, o promotor imobiliário responsável pela liberação do terreno, pela captação do financiamento, pela contratação da obra é o agente que se beneficia da maior parcela da mais-valia produzida. Para proceder a essa demonstração o autor parte do estudo das relações que se estabelecem entre de um lado, o promotor imobiliário e o proprietário fundiário e de outro lado o promotor imobiliário e o capital estatal de financiamento. Apropriou-se de uma parte da renda da terra em forma de sobre-lucros não transferidos ao proprietário inicial do terreno, e beneficiou-se da desvalorização do capital de empréstimo. Topalov procura mostrar que no capitalismo monopolista, novos atores se beneficiam da renda da terra, assim o proprietário fundiário perde a primazia do principal opositor para dar lugar ao promotor imobiliário (8).

Os argumentos do autor partem do seguinte ponto: a unidade habitacional é um valor de uso simples articulado ao espaço a um conjunto de valores de uso complexo (construções, infra-estrutura urbana, equipamentos coletivos). As condições de localização no espaço urbano que se definem pela hierarquização desses equipamentos, é o componente que permite a formação desigual dos preços da terra no mercado imobiliário. Em outras palavras, duas unidades habitacionais idênticas, terão diferentes preços depen-

dendo de sua localização. A diferença entre esses preços determinam a formação de uma nova categoria de sobre-lucros que o autor denomina " sobre-lucros de localização ".

A realização deste sobre-lucros dependerá dos equipamentos pre-existentes e dos quais o capital de promoção dispõe gratuitamente. Essa parcela dos sobre-lucros dada a partir das condições de localização pré-existentes é susceptível de transformar-se em renda diferencial a ser transferida ao proprietário do solo. No entanto, a ação do Estado é seletiva podendo criar vantagens locacionais, das quais, se beneficia o capital monopolista. Deste modo, os sobre-lucros de localização não serão transferidos ao proprietário, mas ficarão retidos pelo capital de produção imobiliária (9).

A segunda relação estudada por Topalov, diz respeito ao capital de promoção e o setor estatal de financiamento da habitação . Considerando que o capital financeiro privado não encontra condições de remuneração satisfatórias, o Estado intervém para assegurar a construção de um número de habitações julgadas necessárias para permitir a reprodução da força de trabalho. A estratégia do Estado, é combinar o financiamento público, sub-remunerado, ao capital financeiro privado. Onde o primeiro garante a rentabilidade do segundo, sem que os preços da habitação se elevem acima do nível de salários da classe trabalhadora. Beneficiando-se desse capital desvalorizado, o promotor imobiliário realiza um sobre-lucro.

Nessa perspectiva, o promotor imobiliário que se apropria dos sobre-lucros da localização e dos juros auferidos na utilização do capital estatal desvalorizado, exerce a função de dominação sobre o conjunto dos capitais de diferentes natureza que se combinam no processo de produção da habitação. Nas palavras do autor, o promotor imobiliário é considerado, " O suporte da combinação de diferentes operações imobiliárias, na medida em que se apropria, em primeira mão, da remuneração do conjunto do capital "(10).

A teoria reflete condições peculiares da França, que nem sempre são aplicáveis às condições de produção do marco edificado no Brasil. Para interpreta-las é fundamental proceder às mediações necessárias, no sentido de explicitar o que há de particular no processo de acumulação do capital ligado à produção da habitação em nosso país.

Podemos partir do mesmo ponto indicado por Topalov: o preço da terra. No nosso entender os problemas referentes à apropriação do solo, quer seja no que concerne ao papel do Estado, quer seja no que torna proibitivo o direito a moradia para as classes trabalhadoras, articula-se sobretudo a elevação incessante do preço do solo urbano.

Não resta dúvidas de que a existência de "valores de uso complexos", ilustram a dimensão espacial dos preços do solo urbano, que tendem a ser mais elevados nos espaços centrais, que incorporam o resultado do trabalho social, e mais baixos na periferia destituída de qualquer vantagem locacional. No entanto, não basta constatar que a hierarquização dos preços do solo urbano acompanha a hierarquização das condições de localização espacial, é preciso ir além, "voltar aos clássicos", para buscar na teoria da renda da terra os fundamentos econômicos que explicitam essa constatação.

Quando Marx estuda a formação do preço da terra o seu ponto de partida é o conceito de renda capitalizada. Capitalizar significa constituir um capital imaginário, ao qual se aplica uma taxa de valorização vigente na economia. O preço da terra é a capitalização da renda fundiária que se obtém comparando a renda com os rendimentos que poderiam ser auferidos aplicando um certo capital à taxa de juro corrente na economia. Estabelecendo-se, portanto uma relação inversa, se a taxa de juro decresce, o preço da terra tende a elevar-se (11).

Traduzindo, o preço da terra depende de duas variáveis, uma primeira refere-se à renda, que no caso da renda diferencial I é dada pelas condições espaciais de localização. Uma segunda variá

vel é a taxa de juros corrente da economia. Para manter a equação do preço da terra é necessário levar em consideração essas duas variáveis. Somente a partir dessa dupla determinação, será possível compreender os movimentos ascendentes e descendentes do preço da terra no Brasil.

O Gráfico nº 1, que compara o valor das letras de câmbio, da UPC e do preço da terra agrícola, é ilustrativo e mostra como o preço da terra é sensível às flutuações da taxa de juros no Brasil. Como podemos observar a partir de 1971, quando se inicia o esgotamento do ciclo expansivo, o preço da terra agrícola tende a elevar-se, e a partir de 1973 quando as taxas de juros da economia se elevam, o preço da terra é declinante (12).

Essa condição faz da escritura de compra e venda um ativo finan

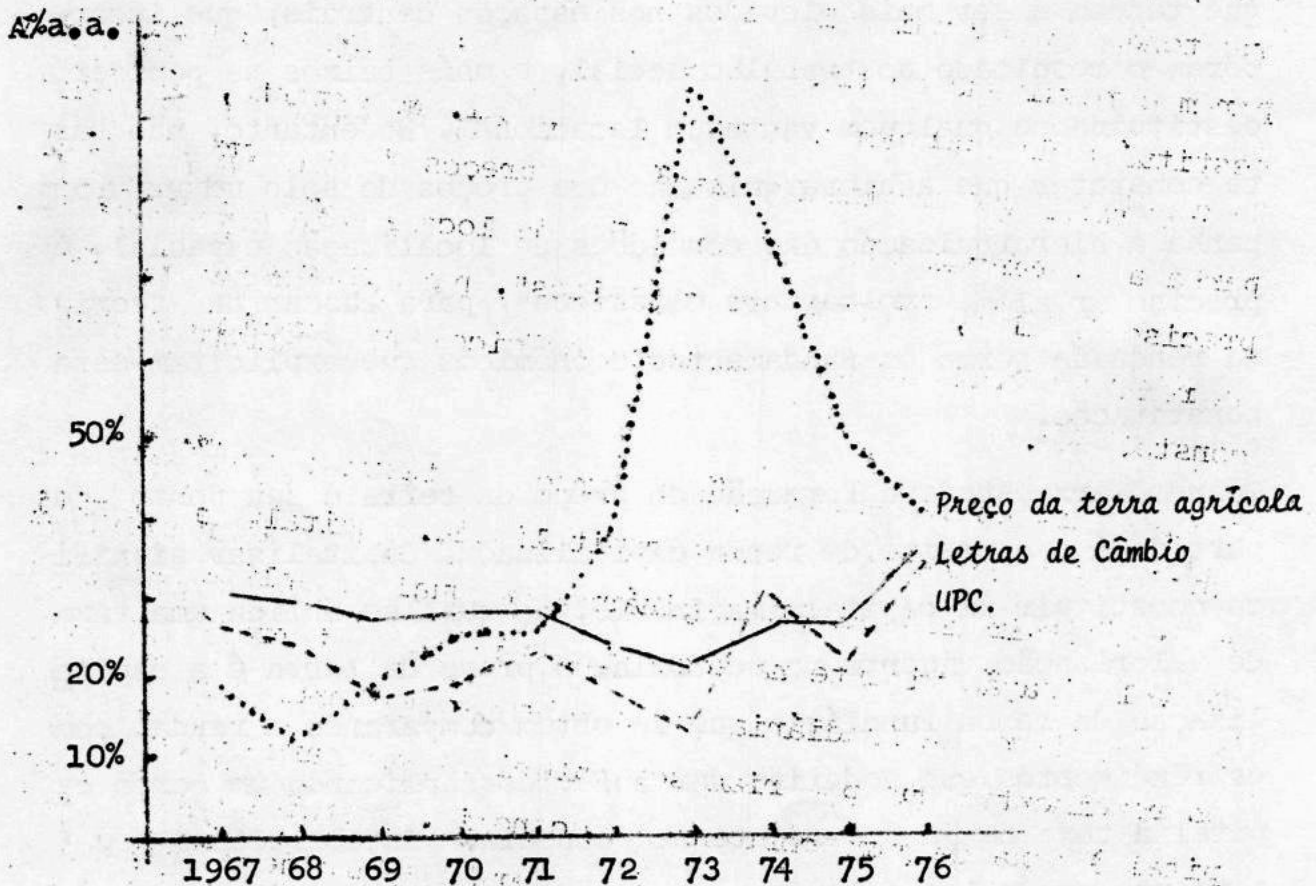


GRÁFICO Nº 1

FONTE: EGLER, C. A. - Preço da Terra, Taxa de Juro e Acumulação Financeira no Brasil. mimeo. 1982.

ceiro, explicando as formas particulares de apropriação da terra nas cidades brasileiras. A manutenção dos conhecidos "espaços vazios", é dada portanto por essas duas variáveis, a primeira à alteração das condições de localização e a segunda à valorização determinada no interior da esfera financeira.

A partir desse novo elemento, emerge um novo agente. É o capital financeiro que pode plasmar seus interesses tanto em títulos fundiários, como em títulos mobiliários. Para esse capitalista não interessa a utilização produtiva da terra, na medida em que a valorização do seu preço deverá ser dada na esfera financeira, articula assim o preço da terra as variações da taxa de juro e portanto ao movimento cíclico da economia brasileira.

Não se deve confundir, o clássico proprietário fundiário que a partir da aplicação de um capital beneficia-se de forma parasitária da renda do solo urbano, com o proprietário fundiário que veste a roupagem do capitalista financeiro (13). Não é suficiente analisar as condições particulares de produção que permitem ao promotor imobiliário capturar uma parcela da renda da terra, em forma de sobre-lucros de localização. É preciso avançar mostrando como o proprietário do terreno pode se beneficiar da valorização do preço da terra independentemente de sua utilização produtiva.

A análise que elege o promotor imobiliário como o agente que por excelência se beneficia da valorização do preço da terra, tem por condição a aplicação de um capital que se transforma em um conjunto de mercadorias que permitem a utilização produtiva do solo urbano. Dispondo desse capital o promotor imobiliário realiza um sobre-lucro de localização.

No nosso entender, as particularidades das formas de apropriação do solo urbano no Brasil permitem, que o proprietário fundiário se beneficie da valorização do preço da terra independentemente do capital de promoção, ou da ação do Estado que produz as vantagens locacionais. A valorização do preço da terra dada na esfera financeira é suficiente para lhe garantir a manuten-

ção do seu capital mais uma taxa de valorização, corrente na economia.

É por essa razão que o proprietário fundiário retém espaços improdutivos, pois a valorização do preço da terra pode independe da aplicação de um capital promocional. A partir dessa condição podemos dizer que o proprietário fundiário continua reservando para si, o processo de valorização do solo. Verifican-do-se portanto, relações contraditórias entre o capital promo-cional, que objetiva apropriar-se dos sobre-lucros de localiza-ção, e o proprietário fundiário que objetiva apropriar-se da valorização do preço da terra dada na esfera financeira.

Retomando, a segunda relação estudada por Topalov refere-se co-mo já dito anteriormente, as relações que se estabelecem entre o capital de promoção e o setor estatal de financiamento da ha-bitação. A política do Estado Francês financia a produção da habitação a taxas de juros sub-remuneradas, constituindo-se num capital desvalorizado que combinado ao capital de promoção permite sua maior rentabilidade. De forma alguma podemos recon- hecer semelhanças entre o capital estatal que financia a promo-ção da habitação na França e o capital gerenciado pelo BNH, responsável pelo financiamento da habitação no Brasil.

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) é criado pela Lei 4380 de 1964, e tem por objetivo promover a construção e a aquisi-ção da casa própria, com prioridade de atender às famílias de menor renda. Integram o SFH, o BNH, os agentes financeiros e os agentes promotores. O BNH é responsável pelo comando cen-tral, formulador da política nacional de financiamento. Os agen-tes financeiros cumprem a função de captação e aplicação do ca-pital. Os promotores imobiliários são responsáveis pela trans-formação do capital em mercadorias habitacionais (14).

Podemos dividir a política do SFH em dois grandes eixos de ação. Um primeiro orientado no sentido de financiar o sistema de promoção imobiliária privada, um segundo para financiar o sistema de promoção imobiliária pública. As relações entre os

agentes, a origem dos recursos, as formas de financiamento e as taxas de juros, são estabelecidas de formas distintas para cada um dos sub-sistemas.

O sub-sistema da promoção imobiliária privada, devida os agentes financeiros e os agentes promotores. O Sistema Brasileiro de Poupança e Emprestimo (SBPE) composto por 95 entidades de crédito imobiliário, reúne as Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliário, e Associações de Poupança e Empréstimo. Responsável pela captação e aplicação dos recursos provenientes das cadernetas de poupança e das letras imobiliárias, sua importância é atestada pelas 45 milhões de contas e com uma poupança global de Cr\$ 35 trilhões, em 1982. Para garantir um fluxo permanente de poupança voluntária, o SBPE conta com os mecanismos de correção monetária, e paga aos investidores uma taxa de juros de 6% ao ano. (15)

As operações do SBPE destinam-se ao financiamento dos promotores imobiliários privados que regem o ciclo de produção das unidades habitacionais, bem como ao financiamento dos mutuários de rendas mais elevadas, no ciclo de consumo da mercadoria habitação. O SBPE cumpre portanto um papel de intermediação, capta recursos financeiros que aplicados devem apresentar uma rentabilidade bruta crescente (16). A partir dessa condição, o SBPE financia os promotores privados que orientam o investimento para a construção de habitação de alto padrão, cujos mutuários podem pagar as altas taxas de juros embutidas no sistema.

As relações que se estabelecem entre o SBPE e os promotores imobiliários, obedecem as leis gerais do mercado financeiro. Ao captar os recursos para financiar o ciclo de promoção da mercadoria habitação, o promotor imobiliário deverá saldar sua dívida monetariamente corrigida e acrescida de juros que variam de 8 a 10%, num prazo de 24 a 36 meses (17).

Não temos informações que nos permitam avaliar os lucros auferidos pelos promotores imobiliários privados; no entanto a produção da mais-valia deverá ser suficientemente elevada para per

mitir a transferência de uma parcela, em forma de juros ao agente financeiro. Antes de se beneficiar de um capital estatal desvalorizado, o promotor imobiliário transfere uma parcela dos seus rendimentos ao agente financeiro. No nosso entender o SBPE centraliza a gestão dos recursos financeiros, detem instrumentos que lhe permitem conceder ou não o financiamento, orienta as atividades dos promotores imobiliários, e dita os rumos do mercado imobiliário, cumpre portanto um papel de dominação do sub-sistema.

O sub-sistema da promoção imobiliária pública, elimina intermediários, as relações se estabelecem fundamentalmente entre o BNH e as companhias públicas de habitação que podem ser estaduais ou municipais. No organograma do SFH, as companhias cumprem as funções de financiamento e promoção. Cabe-lhes captar o financiamento junto ao BNH, adquirir o terreno, contratar a obra e financiar as unidades habitacionais para os mutuários. Os recursos desse sub-sistema originam-se do FGTS e em 1982 atingiram o valor de Cr\$ 19 trilhões. Cabe ao banco aplicar os recursos que atualmente são monetariamente corrigidos e remunerados com uma taxa de juros de 3% ao ano (18).

São as companhias que cumprem um papel de intermediação, captam recursos do banco, para construir e financiar a habitação destinada aos estratos da população cujos rendimentos salariais são mais baixos. Aqui podemos falar em subsídio, os juros pagos pelos mutuários variam de 0% à 5% dependendo do valor do financiamento (19) situando-se portanto abaixo da taxa de juros corrente no mercado.

A origem desse subsídio não depende da aplicação de um capital estatal, mas das contas do FGTS, que se constituem num capital desvalorizado. Em poucas palavras, o subsídio origina-se da poupança compulsória remunerada a taxa de juros de 3% ao ano, inferior a taxa de juros do mercado financeiro.

As companhias de habitação, retêm uma taxa de administração de 5% sobre o valor global do financiamento. Elas não retêm nem

lucros, nem juros, nem renda. Dependem dos recursos liberados pelo BNH, para promover os seus empreendimentos. Controlando a liberação dos financiamentos, o BNH domina o sub-sistema da promoção imobiliária pública.

As relações que se estabelecem entre os agentes ligados à Produção do espaço guardam características que, anteriormente desenvolvidas, nos permitem traçar um primeiro conjunto de conclusões.

O preço da terra é determinado por duas variáveis: a primeira refere-se às condições espaciais de localização, realizando-se na esfera produtiva, a segunda se articula à taxa de juro da economia realizando-se na esfera financeira. No primeiro caso, o promotor imobiliário que a partir da aplicação de capital promove a utilização produtiva do solo urbano, beneficia-se dos sobre-lucros de localização. No segundo, o proprietário fundiário que retém espaços improdutivos se coloca em oposição aos promotores imobiliários, reservando para si os benefícios da elevação do preço do solo.

O SFH é arquitetado amarrando os interesses do capital financeiro à construção da habitação e da cidade. O BNH e os seus agentes financeiros, cumprem a função de dominação no sistema promocional.

A apropriação parasitária do solo urbano, de um lado drena capital que poderia engrossar o mercado financeiro, e de outro lado se coloca como barreira à maior eficácia dos recursos aplicados pelo banco na construção do marco edificado. Para superar essa contradição, o Estado propõe o ante-projeto de Lei de Uso do Solo que objetiva transformar as relações de apropriação sobre o solo urbano.

III - A LEI DO USO DO SOLO URBANO. UMA INTERPRETAÇÃO

O projeto de Lei de Uso do Solo Urbano, que ora tramita no Congresso Nacional se aprovado, deverá ampliar o controle do Estado sobre a propriedade territorial urbana, dando suporte legal

40

as relações econômicas que ditam a presente fase de política habitacional no nosso país.

Basicamente, a lei tem por objetivo fundamental "adequar a propriedade imobiliária a sua função social" (20), para tanto prevê um conjunto de diretrizes que podemos reagrupar em dois pontos, o primeiro refere-se as relações entre o Estado e os cidadãos prevendo: "Oportunidade de acesso a propriedade urbana e a moradia" bem como "Regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda". O segundo conjunto de diretrizes refere-se as relações entre o Estado e os proprietários fundiários. E assim, se promunciam: "Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização", "controlar o uso do solo urbano, de modo a evitar: a utilização inadequada do solo urbano particularmente no que se refere à ociosidade dos imóveis urbanos", e mais "recuperação do poder público dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos (21).

A partir dessas diretrizes, a lei formula uma série de institutos capazes de lhes dar suporte jurídico. A nossa análise faz a leitura dos instrumentos previstos, a partir dos dois conjuntos acima enunciados.

Podemos iniciar pelos quatro instrumentos que viabilizam um maior controle do Estado sobre a propriedade imobiliária privada, assim arquitetados: 1) redefine a "autorização" e a "licença" para parcelamento e edificação do solo; 2) "parcelamento, edificação ou utilização compulsória"; 3) inova com o direito de "preempção"; 4) reafirma os mecanismos fiscais.

O primeiro instrumento que introduz a autorização, permite ao poder público avaliar a conveniência e a oportunidade de permitir ou não o parcelamento do solo. Por outras palavras, o poder público poderá negar aos proprietários fundiários, o direito de promover loteamentos nas localidades destituídas de infraestrutura urbana e ou equipamentos coletivos (22).

49

O segundo instrumento, articula-se ao primeiro e objetiva, através do "parcelamento, edificação ou utilização compulsória" obrigar o proprietário a dar uma função econômica à gleba mantida em ociosidade, esse instituto permite que a municipalidade possa fixar um prazo para que o proprietário proceda a sua ocupação, vencido o prazo, esses terrenos poderão ser desapropriados e promovida sua venda a terceiros (23)

Os dois primeiros instrumentos se articulam, e o objetivo é separar o direito de propriedade do direito de construção, rompendo com a tradição do direito brasileiro de considerar indivisível a propriedade da construção. Enquanto o primeiro se constitui num instrumento proibitivo, que procura conter a expansão da mancha urbana, ali onde não se verifica a pré-existência de investimentos estatais em infra-estrutura, o segundo, obriga a ocupação dos assim chamados "espaços vazios", onde as condições de localização se definem pela pré-existência de infra-estrutura e equipamentos de consumo coletivo. Essas medidas de caráter proibitivo e obrigatório permitem recompartar o espaço urbano.

Esses instrumentos ampliam o controle do Estado sobre a produção e as formas de apropriação do marco edificado, compreendido como um conjunto de valores de uso onde a hierarquia de sua distribuição depende da ação seletiva do Estado. Diferenciando o direito de contruir do direito de propriedade, o Estado reserva para si o direito de distribuir a renda da terra dada a partir das condições de localização. De um lado, proíbe o parcelamento do solo, de outro lado, obriga a ocupação do solo, o que lhe permite subtrair interesses e/ou distribuir vantagens para os diferentes setores do capital voltados à construção do espaço. Nesse caso subtrai os interesses aos proprietários, podendo distribuir as vantagens ao capital promocional.

O direito de "preempção" é concebido no projeto a partir da idéia do estabelecimento de uma preferência, já existente no direito civil, para aquisição de terrenos urbanos, objeto da transação entre particulares, com a característica de que a pre

ferência é atribuída ao poder público. Esse item só poderá ser utilizado em áreas previamente delimitadas por lei municipal e durante um prazo não superior a 10 anos (24).

No arbritamento, não serão considerados a elevação do preço do terreno decorrentes dos investimentos públicos realizados na área. Em poucas palavras, essa estratégia jurídica, ao prever a elevação do preço da terra dada a partir da produção da localização, permite que o Estado se aproprie da renda formada, drenando para os cofres públicos a valorização do preço da terra.

O último instrumento reafirma um conjunto de mecanismos fiscais, capazes de promover em parte o retorno aos cofres públicos dos investimentos realizados. É o já conhecido, Imposto Territorial Urbano Progressivo e/ou Regressivo, uma variante da Contribuição de Melhoria que já consta na Constituição e que tem sido pouco utilizado dadas as dificuldades de sua exigibilidade.

Como podemos observar, as estratégias acima enunciadas se constituem num conjunto de instrumentos que objetivam alterar as formas de apropriação da terra nas cidades de nosso país. Estabelecendo novas formas de dominação transforma as relações contidas, entre de um lado o Estado e de outro lado, os proprietários fundiários.

Apesar do discurso democrático embutido na formulação da legislação que, como já foi anteriormente enunciado, tem por primeira diretriz "a oportunidade de acesso a propriedade e a moradia", bem como "a regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda", uma leitura menos precipitada sobre o texto da lei indica que os institutos previstos são insuficientes para assegurar as diretrizes propostas, no que se refere as relações entre o Estado e os cidadãos.

Cabe aqui uma explicação, a primeira tentativa de aprovar essa legislação data de 1981. Contava desse primeiro projeto um capítulo referente a regularização da ocupação dos terrenos urbanos, cujos objetivos assim se colocavam: "buscar soluções para asse-

gurar a propriedade à população já ocupante de áreas, sempre buscando não remover as pessoas" (25).

Nesse sentido, o projeto informa que já havia sido encaminhado mensagem ao Congresso Nacional, dispondo sobre a entrega ao BNH de terrenos públicos da União e das Autarquias Federais, para a execução de programas habitacionais e regularização fundiária.

No que se refere as áreas particulares ocupadas por favelas, a regularização fundiária poderia dispor de diversos mecanismos, como o usucapião, a desapropriação por interesse social e a situação de perda da propriedade por abandono, admitidos em lei.

O presente projeto de lei não conta no entanto, com esses instrumentos que poderiam alterar as formas de apropriação da terra em benefício dos cidadãos.

Conta apenas com o chamado, "direito de superfície". Esse instituto prevê a superposição de dois domínios sobre o mesmo terreno, ou seja, o pleno domínio da propriedade é exercida pelo proprietário, e o direito de utilizar e construir sobre essa propriedade é exercido por terceiros. Ao se extinguir o contrato, o proprietário passa a ter o domínio pleno sobre o terreno independentemente de indenizações (26). A justificativa desse item é permitir a realização de uma política habitacional para as populações de baixos rendimentos salariais. O que equivale a dizer que para a população trabalhadora será permitido apenas o direito à superfície, subtraindo-lhe o direito à propriedade do solo.

Ainda sobre os direitos dos cidadãos, a legislação prevê que uma "Associação Comunitária, será considerada parte legítima para propor ação visando o cumprimento dos preceitos desta lei". Desta forma o Estado procura incentivar a participação dos cidadãos no encaminhamento desta política urbana.

O ante-projeto da lei coloca a polêmica sobre o uso do solo, na ordem do dia. Não escapa aos setores empresariais os objetivos do Estado e a discussão gira em torno da propriedade privada. João Fortes toma a palavra e assim se expressa: "Creio que

o direito à propriedade privada deverá ser preservado, como consequência lógica do direito à moradia, de modo que não se instale uma situação incompatível com o direito que se quer preservar... 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" (27).

Em oposição aos setores empresariais, os segmentos liberais da sociedade civil participam do debate a partir de uma apreciação positiva do projeto, definido como "corajoso", capaz de resguardar "o direito da propriedade consagrado pelo sistema capitalista, procurando dotar o poder público municipal de instrumentos voltados para assegurar o uso social desse direito" (28).

Os setores progressistas politizam sua análise articulando o projeto à conjuntura política nacional que permitiu a emergência de organizações que tem por objeto de reivindicação, a melhoria das condições de vida urbana. A partir desse ponto de vista, a legislação é compreendida: "como o resultado da liberalização do regime e do despertar dos movimentos sociais que a tem acompanhado." (39).

Militão de Moraes Ricardo, secretário geral da CNDU, assim faz a justificativa: "Não é um projeto revolucionário é apenas imprescindível, chegou a hora do governo tomar medidas mais contundentes para ajudar a disciplinar o caos urbano." Os objetivos da Lei são assim definidos: "Dar instrumentos para as prefeituras de tal forma que elas possam agir com maior eficiência" (30).

A nossa interpretação fica no hiato dessas abordagens: a legislação altera direta ou indiretamente os interesses dos diferentes segmentos de capital ligados a construção habitacional, e dá o suporte legal a política habitacional e urbana que se encontra em curso no nosso país. Ela é também uma decisão política. Política porque se constitui num conjunto de medidas que visam a modificar as formas de apropriação da terra, no sentido de ampliar a dominação do Estado. Cabe portanto questionar quais são os interesses que esse Estado se propõe a resguardar.

Desvinculando o direito de propriedade do direito de construção, é reservado ao Poder Municipal o arbitrio dos espaços a serem edificados. A edificação compulsória objetiva a ocupação produtiva do solo urbano, subtrai os interesses dos proprietários fundiários que retêm o solo como "reserva de valor" e permite beneficiar os promotores imobiliários que se apropriam dos sobre-lucros de localização, a partir da ocupação produtiva do solo urbano. Desta forma a legislação permite uma associação entre o município e os promotores imobiliários.

Para garantir o retorno dos investimentos a serem realizados pelo município na construção de infra-estrutura e equipamentos de consumo coletivo, a legislação prevê o direito de "preempção". Nesse caso serão resguardados os interesses do poder municipal em detrimento dos interesses dos proprietários fundiários.

No que se refere aos interesses dos cidadãos, as medidas previstas na lei são insuficientes para promover uma política de democratização das formas de apropriação do solo urbano e portanto da habitação.

Como podemos observar, a legislação amplia a dominação do poder municipal sobre as formas de apropriação do solo. No entanto, como é amplamente sabido, o conjunto de reformas fiscais implantadas em 1968 subtrai do poder municipal os recursos necessários a gestão da cidade, centralizando na esfera federal a formulação e o financiamento da política urbana, tendo por órgão de gestão o BNH.

Se por um lado a política financeira da habitação é uma experiência que deu certo, por outro lado o BNH não dispõe de suporte constitucional para ditar uma política fundiária. Para tanto o município entra como elemento de intermediação dando o suporte legal no que tange a questão fundiária, a essa política urbana.

Ao amarrar a questão social da habitação aos interesses do capital financeiro, o BNH dita uma política de características privadas. Para alterar as formas dessa política são necessárias profundas transformações que se orientem no sentido de romper o elo

entre a produção da habitação e os interesses do capital financeiro, só assim será possível transformar o banco num órgão de gestão socializante da habitação e da cidade.

[The following text is extremely faint and illegible, appearing to be a series of lines of text that have faded or been obscured by noise in the scan.]

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) PESSOA, Álvaro - "O uso do solo em conflito" in MACHADO, L. A. Solo Urbano. Tópicos sobre o Uso da Terra, Rio de Janeiro, Zahar, 1982, p. 84.
- (2) Opus cit., p. 90.
- (3) CASTELLS, M. - "La cuestion urbana", Mexico, Siglo Veintiuno, 1974.
- (4) TAVARES, Maria da Conceição - Ciclo e Crise - O movimento recente da Industrialização Brasileira. Tese apresentada à FEA - UFRJ, RJ, 1978.
- (5) MARICATO, Hermínia - A produção Capitalista da casa e da cidade, São Paulo, Alfa Omega, 1979 e KOWARICK, Lúcio - "A espoliação Urbana", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, e outros.
- (6) KOWARICK, opus cit.
- (7) TOPALOV, C. - "Les promoteurs immobiliers", Paris, Mouton, 1974 e RIBEIRO, L.C.Q. - "Espaço urbano, Mercado de Terras e produção da habitação" in MACHADO, L.A. - Solo Urbano. Tópicos sobre o uso da terra", Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- (8) TOPALOV, C., Opus cit.
- (9) TOPALOV, C., Opus cit.
- (10) TOPALOV, C., Opus cit.
- (11) MARX, K. "Le Capital" Cap. XX, Paris, Bibliothèque de la Pléiade Gallimard, 1968.

- (12) EGLER, C.A.G. - "Preço da terra, taxa de juros e acumulação financeira no Brasil", mimeo. 1982
- (13) EGLER, T.T.C. - "O uso capitalista do solo urbano e a luta pela terra". Trabalho apresentado na reunião do Grupo de Trabalho "Movimentos sociais urbanos", no VI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo, RJ, outubro, 1982.
- (14) BNH, Assessoria Técnica da Presidência - Mercado Imobiliário. A Evidente Realidade Brasileira, Rio de Janeiro, BNH, 1982.
- (15) Opus cit.
- (16) IORIO, Oswaldo - SEPE e os desafios sociais - Rio de Janeiro, BNH, 1975.
- (17) BNH, Linhas de Financiamento do BNH, Rio de Janeiro, BNH, 1981.
- (18) BNH, Mercado Imobiliário, opus cit.
- (19) BNH, Linhas de Financiamento do BNH, opus cit.
- (20) ANTE-projeto da Lei do Solo Urbano, publicado na Folha de São Paulo 5/5/1983.
- (21) Opus cit.
- (22) Opus cit.
- (23) Opus cit.
- (24) Opus cit.
- (25) CNDU - "Ante-projeto de Lei de Uso do Solo Urbano", mimeo. 1981.

- (26) Ante-projeto da lei de uso do solo urbano, in, Folha de São Paulo, 5/5/83.
- (27) Jornal do Brasil, 7/3/82.
- (28) Folha de São Paulo, 5/5/83.
- (29) Folha de São Paulo, 18/2/83.
- (30) Revista Senhor, 8/6/83.