

O SOLO CRIADO COMO INSTRUMENTO DA REFORMA URBANA: UMA AVALIAÇÃO DO SEU IMPACTO NA DINÂMICA URBANA

*Luiz César de Queiroz Ribeiro**
*Adauto Cardoso***

1 - Introdução

Este artigo apresenta nossas reflexões sobre as virtualidades, limites e impactos do solo criado como instrumento da reforma urbana, tendo como base o resultado do nosso trabalho de assessoria junto às prefeituras de Santo André e do Rio de Janeiro. Nesses dois casos, tivemos a oportunidade de realizar estudos sobre os efeitos previsíveis da aplicação desse instrumento sobre as dinâmicas construtivas daquelas cidades.

Para o Rio de Janeiro, já contávamos com informações sobre os lançamentos imobiliários ocorridos no período 1979-89, o que nos permitiu avaliar as repercussões sobre os preços da terra e da moradia, bem como estimar o volume de recursos a ser arrecadado. Para Santo André, desenvolvemos, juntamente com a equipe da Diretoria de Planejamento,¹ uma pesquisa sobre o mercado imobiliário, utilizando os dados de licenciamento, do arquivo do IPTU, da EMBRAESP e, ainda, de um levantamento de campo referente a 17 empreendimentos.

O texto está estruturado em duas partes. Na primeira, relatamos a origem e as formas de utilização do solo criado em vários países, assim como os debates que envolveram a primeira proposta formulada no Brasil. Na segunda, avaliamos as repercussões sobre a dinâmica construtiva, procurando enfrentar algumas das principais objeções ao solo criado, apresentadas pelos representantes do setor imobiliário.

* Professor do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ).

** Docente Associado do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional do Rio de Janeiro (UPPUR-UFRJ).

¹ A equipe de Santo André é dirigida pelo Arquiteto José Abílio e composta pelos técnicos Aloisio Ruscheinsky, Maria Cecília Lucchese, Otilie Macedo Pinheiro e Paulo Roberto Vendrami. No Rio de Janeiro, a chefia dos trabalhos do plano diretor coube a Lucia Helena Costa de Oliveira Fontes, sendo responsáveis pelos estudos relativos ao solo criado Marcia Bezerra e Paulo Fernando Cavalieri. Cabe ressaltar, todavia, que a responsabilidade pelas idéias aqui expostas é, única e exclusivamente, dos autores.

2 - Solo criado: origens e formas

A regulação pública do uso do solo urbano é uma preocupação de longa data na história dos países de economia de mercado. Podemos, com efeito, identificar, desde o final do século XIX, tentativas de instauração de mecanismos de controle da produção e de uso do meio ambiente construído. Classicamente, os instrumentos utilizados têm sido o zoneamento funcional da cidade, a fiscalidade fundiária e o urbanismo operacional.

Essas formas de atuação do Estado sobre as áreas urbanas surgiram em razão de objetivos higienistas e econômicos. O congestionamento de atividades e de pessoas, além da superposição de vários usos — produtivo, comercial, residencial — passaram a ser percebidos, desde o final do século XIX, como geradores de problemas sociais, de doenças e de irracionalidade no funcionamento econômico da cidade. As primeiras experiências de regulação pública como atividade de planejamento, isto é, ação sistemática e permanente do poder público, surgem nos Estados Unidos, já no início do século, no bojo de um conjunto de reformas sociais e econômicas (Topalow, 1988).

O zoneamento foi a primeira forma de regulação pública. Através da instauração de normas, critérios e padrões de uso e ocupação do solo urbano, pretendia-se, de um lado, bem distribuir as atividades no espaço, evitando as misturas consideradas nefastas, e, de outro, fixar as densidades construtivas máximas que evitassem o congestionamento da vida urbana. Em consequência, as duas peças centrais do zoneamento foram a divisão funcional do espaço da cidade e o estabelecimento de coeficientes de utilização dos terrenos.

O solo criado começa a surgir como um novo instrumento no início dos anos 70. É curioso notar que a sua origem está associada a dois tipos distintos de avaliação dos efeitos da regulação pública do uso do solo. Na Europa, especialmente na França e na Itália, seu fundamento é a constatação dos estreitos limites dos instrumentos urbanísticos, basicamente o zoneamento, para conter a elevação dos preços da terra, dos imóveis e dos equipamentos e serviços urbanos e, dessa forma, reverter a segregação urbana. Há uma sincronia entre a emergência do solo criado e o crescimento das lutas urbanas nas cidades européias no bojo do movimento de maio de 1968 e o surgimento da possibilidade de um governo popular, fundado na aliança entre comunistas e socialistas. Nesse sentido, o solo criado aparece como uma proposta de enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano. Já nos Estados Unidos, tratava-se de criar um mecanismo que promovesse a adaptação do zoneamento à lógica do mercado imobiliário. Vejamos essas duas origens.

2.1 - A experiência internacional

A idéia original do solo criado surge em 1971, em Roma, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmam um documento, defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. Este deveria passar à coletividade e ser concedido a particulares por concessão ou autorização administrativa. Posteriormente, em 1975, o Governo da Itália propõe uma lei que separa, de forma

absoluta, o direito de propriedade e o direito de construção. Este passa à órbita da coletividade, que o concede desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos.

Em 1975, o Governo francês estabelece uma lei que limita o direito de construção inerente ao direito de propriedade a uma vez a área do terreno — *Plafond Legal de Densité (PLD)*.² O direito de construção acima desse limite passa à coletividade, que poderá concedê-lo, desde que haja o pagamento pelo proprietário de uma soma equivalente ao valor do terreno, cuja aquisição seria necessária para que o índice de utilização não excedesse o limite de 1. O pagamento poderia ser parcelado em três frações iguais: a primeira, ao fim de três meses, a contar da data do licenciamento da construção; a segunda, seis meses após; e a terceira, 18 meses a contar da mesma data. O produto da venda do direito de construção excedente à área do terreno deverá ser utilizado, obrigatoriamente, no financiamento de:

- a) programas de constituição de espaços verdes;
- b) aquisição de terras para a construção de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos;
- c) programas de preservação do patrimônio cultural; e
- d) programas de construção de moradias de interesse social, a serem alugadas aos interessados.

Em Chicago, a proposta introduz o conceito de transferência de direitos de construção. Os terrenos que abrigam imóveis cuja preservação é considerada como necessária podem ter seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade, onde a legislação limita a construção. É constituído um Banco de Direitos de Construção, administrado pela autoridade pública, sendo o crédito por ele ofertado sob a forma de direitos de construção sobre edifícios históricos de propriedade pública e, também, de direitos de construção referentes a terrenos objetos de doação. Esses proprietários se beneficiariam de reduções dos impostos sobre a renda e da carga tributária que onerava o próprio imóvel.

2.2 - O debate nacional

No Brasil, a experiência e os debates em torno do solo criado começam em 1974, quando a Prefeitura de São Bernardo organiza um seminário, reunindo várias entidades municipais de urbanização. Três anos mais tarde, uma lei é aprovada nesse município, pela qual o mecanismo do solo criado é instituído como instrumento do Plano de Desenvolvimento Integrado. O seu objetivo era colocar à disposição do poder público terras a serem utilizadas para a criação de um "sistema de áreas verdes", instituído pela Prefeitura. O valor cobrado pelo direito de construção corresponde a 50% do valor do solo criado pela construção. Ou seja, já naquela época, limitava-se o direito gratuito de construção ao equivalente a uma vez a área do terreno. A partir daí, o proprietário

² *Toto Legal de Densidade.*

deveria comprar o direito de outros proprietários ou do poder público. Os recursos assim gerados eram revertidos ao Fundo de Áreas Verdes. O valor do terreno tomado como base para o cálculo do valor do solo criado era aquele constante do cadastro tributário da Prefeitura.

Após 1974, uma série de debates sobre os objetivos e constitucionalidade do solo criado são realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). Em 1976, a Prefeitura de São Paulo, contando com amplo apoio do Prefeito Olavo Setúbal e dos técnicos e juristas ligados ao planejamento urbano, elabora uma proposta para a institucionalização do solo criado. Entretanto ela não é transformada em projeto de lei.

Em 1978, a primeira versão do famoso Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, formulado pelo CNDU, trazia o solo criado como um dos instrumentos jurídicos a serem formulados para enfrentar a "especulação imobiliária".

O Movimento pela Reforma Urbana, que se organiza por ocasião da Constituinte, recupera a proposta do solo criado, tornando-o um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade. À semelhança da experiência francesa, instaura-se um fundo de financiamento, composto pela arrecadação da venda de solo criado pela Prefeitura, a ser utilizado na melhoria das condições habitacionais das camadas populares: urbanização de favelas, políticas de acesso à terra, construção pública de moradias populares. Procura-se, dessa forma, orientar o controle do uso do solo num instrumento redistributivo dos custos e benefícios da urbanização realizada pela dinâmica da produção capitalista do meio ambiente construído.

A proposta é incorporada nos planos diretores de várias cidades, tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, em grande parte dos municípios das periferias metropolitanas, como Petrópolis, Nova Iguaçu, Santo André, e outras grandes cidades do País. É apresentado, até o momento, em duas formas: ou através da instituição do índice único e da venda do diferencial entre este e o índice utilizado, até um valor máximo estabelecido para a zona, ou através da criação dos "estoques de área edificável", definidos por zona, e que são vendidos pelo poder público, não vinculando ao terreno o potencial construtivo que ultrapasse o índice único.

2.3 - Uma avaliação da experiência internacional

Infelizmente, não encontramos, na literatura, referências que nos permitam uma avaliação abrangente e sistemática da experiência internacional. Encontramos apenas algumas informações (Comby & Renard, 1986) sobre o caso francês, onde o solo criado foi utilizado até 1983, quando ocorre uma reforma institucional realizada pelo Governo Mitterand. Até então, o PLD estava fixado em 1,5 da área do terreno para a região parisiense e 1 para o resto do país. Com efeito, a política de descentralização administrativa de 1983 autorizou as municipalidades de mais de 50.000 habitantes a aumentarem o PLD até o limite de 2, sendo que, para a região parisiense, esse limite foi elevado para 3.

O sentido das mudanças, além de promover maior autonomia das municipalidades na gestão do solo urbano, é amenizar os efeitos bloqueadores da construção nas áreas mais centrais. A literatura não esclarece, porém, se os efeitos inibidores da construção decorreram da aplicação do solo criado num momento de crise da produção imobiliária, já em curso desde 1975, provocada pela crise do sistema de financiamento vigente, ou

se se trata de efeitos dessa intervenção no mercado. De qualquer forma, essas informações servem-nos de alerta para considerar a oportunidade da aplicação do solo criado no Brasil, uma vez que vivemos, neste momento, um ciclo de estagnação da construção habitacional.

3 - Solo criado e produção do meio ambiente construído

Um dos objetivos fundamentais da regulação social do uso do solo é o controle da chamada especulação imobiliária. Com efeito, a utilização do solo urbano tem sido submetida apenas a interesses mercantis, que se expressam em empreendimentos imobiliários destinados às camadas de alto poder aquisitivo, nos bairros nobres da cidade, gerando um perverso processo de segregação e exclusão sociais, alta dos preços da terra e encarecimento dos preços da moradia.

Os investimentos imobiliários realizados pelas empresas de incorporação não se traduzem em melhoria das condições habitacionais do conjunto da população, na medida em que se destinam ao mercado formado pelos segmentos de alto poder aquisitivo. Quando avaliamos a importância da construção realizada pelas empresas imobiliárias, verificamos que ela é responsável por uma pequena parcela da oferta global de moradias na cidade.

Não é sem razão, portanto, que muito se tem falado sobre o caráter especulativo e degradador do meio ambiente da atividade construtiva. Os dados sobre a produção imobiliária no Rio de Janeiro, São Paulo e Santo André evidenciam alguns traços dessas características, já que são construídos imóveis de luxo nos espaços nobres da cidade, onde são realizadas as maiores margens de lucros. Tais traços da produção imobiliária são a consequência das condições construtivas que se impõem aos próprios empresários, sem que eles tenham delas plena consciência.

A atividade construtiva depende de dois fatores, a saber: a oferta de crédito para o financiamento da construção e da comercialização e a oferta de solo urbanizado. A necessidade de financiamento decorre da enorme disparidade entre preço do imóvel e capacidade de pagamento da população. A expansão do mercado comprador de imóveis somente ocorre quando há um sistema de crédito capaz de "solvabilizar" amplamente a demanda, financiando, a longo prazo, o consumo. Esse foi o papel parcialmente cumprido pelo SFH. Por outro lado, uma vez que o produto da construção é um bem imóvel, a produção de moradias necessita, permanentemente, de novos terrenos, não de qualquer terreno, mas daqueles localizados em zonas dotadas dos equipamentos e serviços essenciais à vida urbana. Portanto, a atividade construtiva depende estreitamente de oferta de terrenos urbanizados. Enquanto a sua oferta for reduzida, fazendo com que a quantidade de terras dotadas dos equipamentos e da infra-estrutura necessárias seja pequena, produzir-se-á uma escassez social da terra, com consequências sobre o seu preço. O resultado será, necessariamente, a segregação social gerada pela disputa pelo acesso aos espaços da cidade nos quais as condições urbanas de vida são melhores. A organização urbana torna-se, então, um poderoso mecanismo de amplificação das desigualdades sociais já existentes.

Nesse quadro, o mercado imobiliário deixa de ter sua dinâmica fundada na oferta de unidades habitacionais e passa a funcionar como um mecanismo de seleção e

segregação sociais. Quem lucra com isso? Certamente o proprietário da terra e as camadas de alto poder aquisitivo, que passam a ter acesso a espaços exclusivos, controlados, nos quais prevalecem as melhores condições de vida. Mas lucram também parte dos agentes da construção — os incorporadores —, que se beneficiam dessa dinâmica especulativa.

A compreensão desse processo passa pelo entendimento de como se organiza a atividade da construção, identificando as diferentes etapas e atividades econômicas ligadas ao processo produtivo.

3.1 - O lucro da incorporação e o lucro da construção

Em primeiro lugar, devemos separar duas importantes funções: a incorporação e a construção. O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e a comercialização, decide sobre o processo de produção, definindo a localização, as características gerais do produto, o seu preço, etc. Esse capital apresenta claras características de um capital mercantil. Já a atividade de construção se caracteriza pela produção material da edificação, tratando-se, aí, portanto, de um capital que se reproduz na esfera da produção. Tal diferenciação, fruto de lógicas econômicas distintas, nem sempre se traduz, na prática, em uma dissociação de agentes. De fato, uma ampla parcela do setor incorporador é formada por empresas construtoras. Todavia essas empresas guardam, em geral, uma diferença visível entre suas atividades ligadas à incorporação e à construção.

Na discussão da proposta de solo criado, é importante não confundir os ganhos da atividade de incorporação com os decorrentes da atividade construtiva. O lucro da incorporação expressa, em síntese, a possibilidade de ganho operada a partir da transformação no uso da terra, o que gera um sobrepreço sobre o custo original do terreno. Ou seja, o incorporador acrescenta ao preço final da moradia um valor a mais, decorrente do acréscimo sobre o preço da terra.

O lucro da incorporação é a consequência da capacidade que alguns agentes detêm em criar solo na cidade, seja através da verticalização pela qual, numa mesma área de terreno, se multiplica a quantidade de unidades construídas, seja pela mudança social do uso do solo, isto é, de comercial para residencial, de popular para elitizado, de familiar para turístico, etc. É essa capacidade de revalorizar a terra urbana que permite que uma parte do seu valor seja apropriada na forma de lucro de incorporação. Nesse sentido, incorporadores e proprietários da terra dividem entre si, de forma conflituosa ou amigável, os benefícios da urbanização excludente, reprodutora das desigualdades sociais.

A vigência dessa lógica nas nossas cidades faz com que a atividade construtiva tenha limites para a sua expansão, para a sua modernização. Com efeito, na medida em que a estratégia predominante passa a ser trocar os ganhos de escala com a produção de grande quantidade de unidades de valores menores pela construção de pequeno número de unidades com alto valor cada uma, a construção torna-se uma espécie de artesanato de luxo.

A modernização do setor e a conseqüente democratização do acesso à habitação passam, portanto, por uma política que incentive o financiamento da construção nas condições de prazo e juros necessárias para "solvabilizar" amplamente a demanda. Passam, ainda, por uma política

urbana que aumente a oferta de terrenos urbanizados. Em outros termos, por uma política que ofereça à população e às empresas uma cidade na qual não haja tanta desigualdade das condições habitacionais, em razão da desigualdade na distribuição dos equipamentos e da infra-estrutura urbana. A primeira política tem dependido, até agora, de fatores econômicos que somente o Governo Federal, com seu poder de influência sobre o mercado de capitais, pôde realizar. A segunda está, essencialmente, na órbita municipal, que, combinando inteligentemente a utilização do seu poder de instituição das regras de uso do solo com as suas responsabilidades no tocante aos investimentos urbanos, pode regular o processo de urbanização de forma a diminuir, significativamente, a escassez social de terra urbanizada. A adoção de uma tal política, mesmo sem considerar que venha mudar de forma radical o quadro nacional do financiamento habitacional, teria conseqüências benéficas sobre a atividade construtiva, restringindo a especulação imobiliária.

O solo criado não irá, pois, cercear a atividade construtiva. Muito pelo contrário, acredita-se que a sua adoção como parte integrante da política habitacional a desbloqueará dos entraves que a condicionam e a empurram para uma lógica especulativa e excludente em termos sociais. Por um lado, porque o seu efeito mais geral e mais a longo prazo será a diminuição dos preços da terra pelo aumento da oferta de solo urbanizado, a curto prazo, porque não alterará a rentabilidade da construção, pois o peso do pagamento pelo direito de construir não recairá sobre o lucro da construção (ver discussão detalhada no item 3.2). E, finalmente, porque os recursos originados com a sua aplicação serão empregados em obras de construção habitacional ou de infra-estrutura, abrindo novas frentes de trabalho para as empresas construtoras.

Chegamos, assim, ao ponto central. A definição mais sintética do solo criado é a seguinte: trata-se de um mecanismo que permite a repartição, entre proprietários da terra, incorporadores e poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma da implantação dos equipamentos e da infra-estrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária. Sua aplicação consiste na cobrança do licenciamento das áreas construídas que excedem a uma vez a área do terreno, o que significa que será retribuída ao poder público parte dos investimentos que permitiram a valorização daquela área.

3.2 - Quem paga pelo solo criado? Preço imobiliário e preço da terra

O preço da terra é determinado pela demanda de uso dos agentes econômicos. Na cidade, ele varia em função de inúmeros fatores. Alguns são relativos à natureza da porção de terra em si mesma. Tipo de solo, dimensões, testada, são aspectos que podem permitir (ou inibir), com maior ou menor facilidade, o desenvolvimento de determinados usos específicos sobre esse espaço, e, como tal, são mais ou menos valorizados. Cabe, contudo, ressaltar que a maior ou menor valorização desses atributos "naturais" da terra será sempre relativa às necessidades da atividade que ali se pretende desenvolver.

Esses atributos tendem, todavia, a ter seus efeitos minimizados, passando o preço a variar, quase exclusivamente, em função do fator localização. Essa variável expressa as condições diferenciadas de acessibilidade a equipamentos, bens, serviços, ou a um conjunto de elementos tratados pela literatura como "amenidades". Ainda aqui, essa

acessibilidade deve ser também diferenciada em função das atividades a serem desenvolvidas. De fato, as necessidades locacionais de uma indústria tendem a ser bastante diferenciadas daquelas relativas ao uso residencial ou comercial do solo.

Em função dessas características gerais, às quais se devem, ainda, agregar as possibilidades legais de construtibilidade definidas pelo poder público, as terras urbanas serão objeto de uma disputa entre vários usos possíveis. Essa disputa expressa-se por uma concorrência entre vários agentes, que buscam localizar-se no espaço, em função de interesses diferenciados, e tendo a terra basicamente como meio de subsistência (a população em geral), como patrimônio (investidores imobiliários), como suporte do processo de acumulação (indústria, comércio e serviços) e, finalmente, como objeto do processo de acumulação (empresas imobiliárias).

Como se pode depreender desse quadro, trata-se de um conjunto extremamente diferenciado, onde a terra — bem não produzido — terá seu preço regulado pelas condições de competição entre os vários capitais e pelas possibilidades diferenciadas de lucratividade propiciadas pelas diversas localizações no espaço urbano. Nesse sentido, o seu preço final será determinado pelo uso hegemônico, ou seja, por aquele setor da atividade econômica que conseguir estabelecer a melhor relação localização/lucratividade, o que lhe permite pagar ao proprietário um maior valor pelo acesso à terra.

Em função dessa interação econômica entre os mercados fundiário e imobiliário, o preço de determinados imóveis pode ser expresso não em função de suas características, mas, antes, em função das possibilidades de transformação de uso oferecidas por determinadas localizações. Por exemplo, em certos bairros, os preços das residências passam a ser regulados não pelo submercado de casas, mas pelo submercado de terrenos para a construção de edifícios multifamiliares ou, ainda, pelo submercado relativo aos usos comerciais, que incluem tanto a construção quanto a reforma para aluguel.

Conclui-se, então, que os preços fundiários são, em muitos casos, determinados não pelo seu uso atual, mas pelo uso potencial, ou seja, pelas possibilidades de transformação de uso, seja em termos de substituição de determinados ramos de atividade, seja pela possibilidade de densificação. Nesse sentido, a legislação urbana, ao estabelecer as possibilidades de uso em certas áreas e ao definir índices máximos de aproveitamento do terreno, desenha um "mapa" de valores para o parque fundiário da cidade.

Como dissemos anteriormente, sendo o preço da terra determinado pela demanda, a instituição do solo criado implica o aumento do "custo fundiário" dos empreendimentos a ser assumido pelos três agentes: pelo proprietário do terreno, na forma de diminuição do preço da terra; pelo incorporador, na forma de diminuição do lucro de incorporação; ou pelo comprador, na forma de aumento do preço da moradia. Tomando como base o exposto, vamos agora examinar os efeitos possíveis da adoção do solo criado sobre esses três componentes do empreendimento imobiliário.

a) Em termos gerais, podemos admitir que ocorrerá uma queda dos preços dos terrenos usados para a construção residencial, já que esses são determinados pela demanda. Ou seja, na medida em que o incorporador determina o preço admissível da terra de trás para frente, partindo do preço máximo do imóvel a ser construído, do custo da construção e da taxa de rentabilidade pretendida (construção e incorporação), o empreendimento somente será viável se houver a diminuição do preço da terra. Quais são, porém, os limites da queda do preço do solo?

- Nos espaços consolidados em termos de urbanização, nos quais pela divisão social e econômica do espaço existe uma disputa intercapitalista pelo uso do solo, o

limite é o preço pago pelos outros usos que não impliquem destruição/reconstrução. Uma casa pode ser reutilizada para a implantação de empresas de serviços e de comércio. São casos como os da Avenida Pacaembu, em São Paulo; de bairros do Rio de Janeiro, como Ipanema, Leblon, etc.

- Nos espaços residenciais, o limite é o custo de oportunidade da venda pelo usuário, tendo em vista a possibilidade de, no mínimo, substituição da habitação porventura existente no terreno. Aqui, talvez possamos pensar que os preços dos imóveis residenciais unifamiliares possam ser um regulador desse limite.

b) Quanto ao lucro de incorporação, algumas observações devem ser feitas. A sua possibilidade de queda estará, sem dúvida, vinculada à queda do preço da terra, já que é a disputa entre proprietários e incorporadores que determina qual o percentual das rendas geradas pela transformação de uso do solo que irá para um ou outro agente. Nesse sentido, não é por acaso que o lucro médio de incorporação freqüentemente é referido, no mercado, como um percentual do preço da terra (em torno de 100% de maneira geral e de 50 ou 60% nas áreas mais valorizadas). É por essa razão que pouco importa aos incorporadores a realização de grandes empreendimentos, visto que, muitas vezes, são os pequenos empreendimentos, com excepcional localização, que propiciam ganhos mais importantes. A possibilidade de queda do lucro de incorporação deve ser vista, na verdade, como uma tendência relativa de dificultar a realização dos empreendimentos mais especulativos, ou seja, aqueles destinados às camadas de maior poder aquisitivo, já que nesses é maior a incidência do preço do terreno em relação ao custo final do empreendimento (podendo chegar a 60% em casos extremos, como se verificou na pesquisa para o Plano Diretor do Rio de Janeiro). Portanto, e dependendo da maior ou menor elasticidade da demanda, o solo criado representa um desestímulo à atividade especulativa que vem caracterizando a construção imobiliária até hoje, principalmente no Rio de Janeiro. Com certeza, os agentes que combinem a atividade de incorporação com a atividade construtiva poderão trabalhar com menores margens no lucro imobiliário e tentar ampliar seus lucros na atividade da construção, reduzindo seus custos e racionalizando o processo de produção. Tal consequência seria extremamente benéfica para a coletividade, gerando uma tendência à modernização do setor e de seu redirecionamento para as atividades propriamente produtivas.

c) Com relação à questão do repasse do valor do solo criado para o preço final, isso irá, obviamente, depender da capacidade da demanda e das possibilidades de inter-relação com outros submercados da área imobiliária, como a comercial e a de habitações unifamiliares. Essas tendências devem ser, ainda, analisadas segundo os estratos de renda diferenciados. Assim, os estratos superiores provavelmente poderão arcar com repasses significativos do valor do solo criado, pagando pelas possíveis localizações que lhes garantam prestígio e reconhecimento. Já nas camadas médias, as possibilidades de repasse ficam amarradas à existência de financiamento. De qualquer forma, tudo depende do montante da incidência do valor do solo criado sobre o preço final. É possível pensar-se que, principalmente numa economia inflacionária como a nossa, aumentos em torno de até 20% sejam absorvíveis sem maiores problemas. Percentuais superiores provavelmente só poderão ser repassados aos preços em casos de rendas de monopólio, que possam se traduzir em localizações especiais ou em produtos diferenciados.

Para responder a nossa pergunta original (quem paga o solo criado?) e tendo em vista os elementos acima apontados, podemos estabelecer três hipóteses:

- ao definir o índice 1 para todas as áreas da cidade, o solo criado modifica o "mapa de valores" da cidade, expurgando dos preços fundiários o seu componente relativo à densificação. Essa hipótese implica uma redução global dos preços de terrenos "densificáveis"³ até os limites definidos pelo novo patamar de verticalização;
- em casos de mercados oligopolizados, é possível supor que o proprietário tenha o poder de manter o preço nos níveis atuais, o que significaria ou uma redução no lucro imobiliário ou um repasse do valor relativo ao solo criado para o preço final do imóvel. O repasse ao preço tem como pressuposto uma inelasticidade da demanda, ou seja, uma parte da população teria capacidade de suportar aumentos significativos para pagar o preço de localizações "escassas";
- finalmente, como terceira hipótese, podemos pensar em uma articulação das duas anteriores; ou seja, em submercados mais elitizados, o preço cairá apenas até um determinado limite, já que se trata de uma demanda com capacidade aquisitiva — e motivação simbólica —, para arcar com um repasse dos valores do solo criado para o preço final. O limite inferior de queda do preço fundiário pode também ser estabelecido a partir da concorrência com outros sub-mercados, como o comercial ou o de uso residencial unifamiliar. Em outras regiões, onde haja maior substituíbilidade dos imóveis e onde o fator localização não tenha o mesmo significado que nas áreas nobres da cidade, pode-se supor uma queda dos preços fundiários até o limite do uso potencial com índice 1.

4 - Conclusão

A busca da definição da potencialidade do solo criado, enquanto um instrumento da Política de Habitação e de Uso do Solo, deve partir das suas quatro potencialidades regulatórias:

- o descongestionamento das áreas centrais;
- a criação de espaços livres/institucionais e a preservação de áreas de interesse cultural, histórico e ambiental;
- a redução acentuada do preço da terra, e
- a geração de recursos que, de forma compensatória, financiarão programas habitacionais e urbanização de áreas populares.

Cabe ressaltar que nem sempre essas quatro potencialidades podem ser exploradas concomitantemente. Por exemplo, se a principal finalidade buscada é a geração de recursos, não podemos pretender também que a aplicação do solo criado promova uma importante diminuição dos preços da terra. Se, por outro lado, se busca o descongestionamento das zonas centrais, o solo criado, funcionando como inibidor da densificação construtiva, não pode pretender alcançar, ao mesmo tempo, a geração de recursos.

³ Os terrenos densificáveis são definidos, nesse caso, a partir de uma perspectiva de mercado, ou seja, são terras situadas em zonas onde os índices construtivos sejam elevados e, ainda, que o mercado "elege" como passíveis de verticalização.

Até o momento, nas discussões que têm cercado a adoção do instrumento, o papel privilegiado do solo criado tem sido o de gerador de recursos para fundos municipais destinados à construção de habitação popular ou ao desenvolvimento urbano. É possível pensar-se que o solo criado seja um instrumento talvez mais eficaz para outros objetivos, já que as avaliações realizadas até agora demonstram alguns limites quanto ao montante de recursos a ser gerado pela sua aplicação. Deve ser, ainda, considerado o quadro de crise global da construção que atravessamos no momento. Nesse sentido, esse instrumento pode criar um impacto inicial que desestimule novos empreendimentos, uma vez que agrega mais um custo, sem que o mercado fundiário tenha-se adaptado às novas regras do jogo. Cabe pensarmos, então, no estabelecimento de um deflator no tempo, permitindo a adaptação gradual do mercado às novas condições.

Para uma avaliação da pertinência desse instrumento com relação a situações particulares, dois planos de análise devem ser considerados. Por um lado, sua articulação com o diagnóstico e o objetivo da política, definidos no plano diretor, e, de outro, sua viabilidade frente à dinâmica da atividade construtiva no município. Essas análises podem vir a mostrar a inadequação do instrumento para determinadas situações, seja por existirem outras fontes de recursos mais eficazes a curto prazo, seja pela fragilidade da atividade imobiliária em determinadas regiões do País. Cabe ressaltar, nesse sentido, que o solo criado pode vir a ser um instrumento contraditório, com um objetivo de ampliação da oferta de moradias, ao atingir setores que atuam para as camadas médias.

Outros efeitos que podem ocorrer com a adoção do solo criado são: a) congelamento das áreas centrais mais valorizadas e construção nas zonas mais periféricas, onde o preço da terra é menor e tem pouca importância; b) construção de edifícios com projetos que criem pouco solo, diminuindo a área útil e aumentando a área total pela construção de espaços coletivos. Esse pode ser um objetivo desejado, se se pretende fazer um descongestionamento de determinadas áreas. A avaliação desse objetivo deve ser feita com a análise da disponibilidade da infra-estrutura urbana.

Finalmente, tendo em vista o caráter importante do instrumento e seu papel na reestruturação nos mecanismos sociais de apropriação da valorização fundiária e imobiliária, torna-se fundamental que sua aplicação seja acompanhada da implantação de um sistema de monitoramento e de gerenciamento eficaz. E, ainda, que todo o processo seja também desenvolvido sob controle da sociedade, através de conselhos, com participação popular, permitindo, assim, uma real democratização da sua gestão.

Bibliografia

COMBY, J. & RENARD, V., org. (1986). *Politique foncière en France*. Paris, Economica/DAEI.

REVISTA CJ ARQUITETURA (1977). São Paulo, EFECE, n.16.

TOPALOV, C. (1988). *La naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux états-unis - 1900/1940*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine.

Abstract

This paper presents some arguments on the possibilities, limits and consequences of the use of "solo criado" as an instrument for urban reform. The text begins with a brief summary about the international and national experiences on the matter, and then makes an evaluation of its impacts on the housing market and on the social-spatial structure of cities.

ORIENTAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

- 1 — A revista *Ensaio FEE*, publicação periódica da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), elaborada sob a responsabilidade técnica dos Centros de Estudos Prospectivos e de Estudos em Economia e Desenvolvimento, destina-se a canalizar e estimular o debate científico, incluindo textos de natureza teórica, bem como referentes à área sócio-econômica do Rio Grande do Sul e do País. Expressa investigações, argumentos, idéias e conclusões dos técnicos da FEE em particular e de eventuais colaboradores da comunidade científica gaúcha e nacional.
A FEE não se identifica necessariamente com as opiniões dos articulistas, os quais são responsáveis pelo conteúdo e forma de seus trabalhos. Dentro da área de conhecimento com que se preocupa, a Revista propõe-se a divulgar um amplo espectro de posições, ensejando o debate científico.
- 2 — Aceitam-se para publicação trabalhos originais, os quais serão submetidos e julgados pelo Conselho de Redação da Revista:
Artigos: devem-se limitar a 40 laudas, incluindo notas de rodapé, bibliografia e referências.
Artigos traduzidos: trabalhos publicados originalmente em idioma estrangeiro que, pela sua relevância, interessam à divulgação mais ampla em português.
Notas, comentários e resenhas de livros e teses devem-se limitar a 20 laudas, incluindo notas de rodapé, bibliografia e referências.
- 3 — Orientação para apresentação dos trabalhos:
 - a) os colaboradores deverão submeter seus trabalhos em duas vias datilografadas em espaço dois, acompanhados de um resumo em inglês (abstract);
 - b) os artigos e contribuições deverão conter referências bibliográficas completas;
 - c) os trabalhos apresentados serão considerados definitivos;
 - d) cada trabalho deve ser acompanhado de uma folha de rosto, onde conste título e nome do autor com breve referência acadêmica e/ou profissional.
- 4 — Os originais dos textos submetidos à apreciação do Conselho de Redação da Revista para publicação não serão devolvidos aos seus autores.
- 5 — Os artigos e demais contribuições deverão ser encaminhados para:
Revista *Ensaio FEE*
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
Rua Duque de Caxias, 1691
90.010 — Porto Alegre(RS)
Os colaboradores receberão dez separatas de seu artigo e um exemplar da Revista.