

PLANEJAMENTO URBANO E USO DO SOLO

*Adalmi Beserra Alencar**

Resumo: A ocupação do solo urbano é analisada sob vários aspectos: Desde a elaboração dos planos diretores institucionais, os quais são considerados inadequados, até a divisão sócio-econômica do espaço urbano delimitado pelo poder aquisitivo das populações. O planejamento de uso e ocupação do solo legitima a divisão do espaço urbano, ensejando a existência de áreas ocupadas pela classe de baixa renda e pelo restante das classes sociais, bem como a valorização diferenciada do solo, de acordo com sua localização. Também são apontadas como causas das deficiências do processo de ocupação do espaço urbano a existência de monopólio de uso do solo, fator determinante da especulação imobiliária e, conseqüentemente, da elevação exorbitante dos preços no mercado de terra. Este comportamento do mercado impossibilita o acesso ao solo da grande massa da população, que é obrigada a habitar em favelas ou em áreas onde não há condições dignas de sobrevivência humana.

O planejamento urbano tem-se manifestado por demais simplista no tratamento do solo urbano, tentando equacioná-lo basicamente através de seus instrumentos normativos. Tal fato levou inclusive a uma denominação um tanto ingênua e reducionista do processo de ocupação do espaço urbano, que é a de uso do solo.** Para tanto, é suficiente observarmos o grau de ineficácia e de ineficiência dos planos-diretores, assim como o descompasso gigantesco entre o volume de planos elaborados e o número daqueles que são aprovados e implementados.

* Professor do mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPe.

** Neste sentido convém citar, dentre inúmeros outros trabalhos, os de: FALUDI, A.,(5) RATCLIFFE(14) e WILHEIM.(20) .

Isto evidencia uma falsa formulação do problema do solo urbano, que não é o do "uso", mas o da propriedade. Em outras palavras, quando do solo são extraídos apenas seus atributos de uso tem-se na mira uma perspectiva de natureza física do processo urbano, reduzindo-o de forma mecanicista a uma simples distribuição de atividades pelo espaço. Todavia, as cidades testemunham, em seu berço territorial, a trama das contradições sociais, representadas sobretudo pela segregação espacial das classes sociais e que são diversamente atendidas em suas demandas. Uma observação rápida das estruturas urbanas mostra, claramente transcrita no espaço, a divisão social do trabalho com as determinações de classes na ocupação do espaço urbano.

Verifica-se também que o aparato institucional, codificado em normas de uso do solo, urbanisticamente ou nas edificações, representa uma legitimação da segregação sócio-espacial apreendida pelos planejadores.(1)

Nos bastidores do cenário do uso do solo aloja-se, portanto, o cerne do processo espacial urbano, que é o da questão fundiária, ou da propriedade privada do solo urbano, como reserva de valor. Nesse sentido verifica-se que a própria estruturação do espaço urbano, com seus meios de consumo coletivo, realiza-se em sintonia com o processo de valorização do solo, tanto na área urbana ocupada, quanto na área especulada de expansão da malha urbana.

A análise do solo urbano fundamenta-se, portanto, no valor que é, de forma indissociável, de uso e de troca.(7) Valor de uso, quando o solo é objeto de consumo, para habitação, atividades produtivas etc. No entanto, o atributo de consumo do solo faz com que ele também seja, ao mesmo tempo, valor de troca, porque pode tanto ser consumido de formas socialmente diferenciadas, quanto por diversas pessoas, ou seja, o solo é uma mercadoria, à mercê de valorizações socialmente definidas em sua dialética de uso e de troca.

O solo, portanto, incorpora a trama das relações sociais de produção e, por isto, adquire valor em função das relações econômicas.

Como dito acima, os valores de uso e de troca são dialeticamente interligados. O valor de troca (enquanto preço da mercadoria solo) existe em função do valor de uso (enquanto consumo) socialmente definido. Todavia, como o solo consumido no uso é também intrinsecamente valor de troca, a interveniência da renda do solo é que comanda os ajustes de uso e de troca no mercado capitalista. Ou seja, o valor de troca ou a renda passível de apro-

priação no mercado é que determina, em última instância, o uso e os padrões de uso ou de consumo do solo urbano.

Esta lógica capitalista de valor, de renda traduz-se na própria estrutura urbana, onde os padrões são formas de recuperação dos “efeitos úteis da urbanização”,(16) para a geração de patamares diferenciados de renda fundiária urbana. Portanto, como muito bem diz David Harvey, a renda apresenta-se como a medida de interpretação dos valores de uso e de troca. A partir dessas referências analíticas, distinguem-se dois processos sociais de produção de valor do solo urbano: o das áreas ocupadas por populações de baixa renda e o restante da malha urbana.

No primeiro caso, o uso ou, mais explicitamente, a especificidade da classe social que consome o espaço urbano é que determina o valor de troca do solo, emprestando-lhe um baixo poder de geração de renda, em decorrência das determinações sócio-espaciais de classe. Neste espaço o planejamento urbano tenta manter os padrões de uso, a fim de que não sejam especulados os valores de troca, que teriam por efeito final a expulsão da população pobre.

No segundo caso, o valor de troca ou a renda passível de ser gerada pelo solo é que determinam o uso do solo urbano. Daí a gigantesca especulação que é feita sobre o solo, a fim de que os proprietários se apoderem de volumes mais significativos de renda. E no ritmo dessa especulação, em torno do valor de troca, estrutura-se a malha urbana sob a égide da propriedade privada, da intervenção do Estado, ou, mais precisamente, das determinações da divisão social do trabalho, regulada pelo Estado.(13)(11)

Saliente-se ainda que este processo recebe impulso expressivo pela incorporação dos efeitos úteis da urbanização, ou seja, a cidade é um capital social fixo, formado pelo solo, pelo espaço construído e pelas infra-estruturas, encontrando-se esses elementos numa relação dialética para a geração de renda.(12)

O solo é socialmente definido para as “localizações” de atividades urbanas induzindo a valorização do espaço construído, a produção de mais valia urbana, enquanto expressão do trabalho, socializado em sua produção. Isto explica os valores diferenciados para o solo, em função de sua localização na malha urbana, assim como do seu uso.(2)(10)(8)

Por outro lado, o espaço construído ou as edificações incorporam mais valia à localização, isto é, tornam a cidade ou seus segmentos espaciais ocupados, socialmente mais valorizados por uma composição mais intensiva do urbano, enquanto capital fixo. Este processo representa os efeitos úteis da urbanização, que incidem decisivamente na produção da renda, agora, tanto do solo, quanto do espaço construído.

Estes dois mecanismos de ajustes de renda socialmente produzida são regidos pela divisão social do trabalho. Tal fato explica que um lote, por exemplo, de 450m², possa ter valorizações diferenciadas, em função de sua localização, ou seja, das determinações sócio-espaciais de classe. É a referência analítica para se entender o porquê morros em Salvador são ocupados pelas elites e, em Recife, são o refúgio das populações de baixa renda. Assim como na história urbana de Maceió, a substituição de espaços elitizados no Bebedouro, de poucas décadas atrás, pela baixada norte, em sua porção litorânea, ou, ainda, da reserva elitista da área do Mosqueiro, em Aracaju e de Manaira e praia do Bessa, em João Pessoa.

O espaço construído ou as edificações do mercado imobiliário representam uma luta pelo espaço social, gerador de mais valia, a ser apropriada pelo capital, em sua forma de renda imobiliária.

O produto compósito do solo, das edificações ou objetos imobiliários e das infra-estruturas (dialeticamente relacionados) geram economias externas,⁽¹⁵⁾ que incidem nos efeitos úteis de aglomeração, para a captura da mais valia urbana. Esta lógica é determinante no processo de estruturação do espaço urbano e no de sua ocupação, o que significa afirmar que o solo é uma "reserva" de valor, a ser ocupado por objetos imobiliários, em função de dois comportamentos distintos:

- a) o não-capitalista ou não-mercantil, onde a preocupação é o uso. Este comportamento é praticamente marginal à caracterização hoje aferida do mercado imobiliário;
- b) o rentista, cujo objetivo é tirar partido do urbano, enquanto capital fixo, ou apropriar-se ao máximo da mais valia urbana, para a acumulação do capital.⁽⁶⁾

Esta lógica da renda constitui o substrato sócio-econômico do gigantesco processo de especulação fundiário-imobiliária, que gera um “caos relativo” no espaço urbano, “caos relativo” quando considerado o espaço social da cidade. Mas este mesmo “caos relativo” é perfeitamente coerente, na lógica rentista, em função dos patamares desejáveis de apropriação privada da produção social.

Aqui se situa, mais uma vez, o cerne da questão urbana, que é propriedade privada, usada para fins não-sociais na produção final do espaço urbano. Conseqüentemente, origina-se a grande contradição do espaço urbano, ou seja, um capital social que é privatizado em sua especulação, para a apropriação da mais valia em forma de renda imobiliária e fundiária.

A consequência maior é a elevação substantiva dos custos de urbanização, de desempenho urbano e sociais,(17)(19)(9) a fim de que o capital possa apropriar-se da produção social da mais valia.

Ora, na trama capitalista do espaço urbano é o valor de troca, ou seja, as potencialidades efetivas ou residuais de renda, que determina os usos e os seus padrões. O que implica dizer que o acesso ao solo é função da renda das pessoas no mercado de terra e no de imóveis.

Convém destacar que a propriedade do solo concede às pessoas o monopólio do uso, o qual constitui o cerne da especulação da renda que pode ser extraída ou apropriada do solo. Esta renda resulta do fato de o solo não ser uma mercadoria produzida ou reproduzida, tornando-se, portanto, um bem raro.(7) Por outro lado, seu valor foge à lógica de mercado de outros produtos: por não ser uma mercadoria produzida. O seu valor não tem uma composição de custos ou de fatores de produção.

Todavia, tanto as necessidades de uso quanto as de troca no mercado fazem com que à terra não só seja atribuído um valor, como também seja constituído um mercado específico, que é o fundiário.

A especificidade desse mercado de terras repousa na comercialização de um bem que não é produzido nem tampouco reproduzido, tornando-se, portanto, um bem raro “ad extremum”, tanto em seu valor de uso, quanto no valor de troca. Ressalte-se, nesse sentido, que não é a equação da oferta e da demanda, com suas diferenciadas curvas de elasticidade e de satisfação, que determina o preço do solo, mas tão-somente a curva da demanda. Isto é, não há produtores e compradores no mercado, mas simplesmente uma demanda.

Portanto, no mercado fundiário o valor estrutura-se enquanto resposta à demanda, por não existirem parâmetros outros de composição de preços, senão a capacidade de pagamento da demanda.

Conseqüentemente, é especulando o preço que o mercado se dispõe a pagar,(18) numa decorrência da formação estritamente capitalista do mercado fundiário, onde sobremodo as demandas intermediárias ascendem à curva dos preços.

Diga-se, “en passant”, que são essas demandas intermediárias que compõem quase todo o fluxo especulativo, uma vez que a retenção do solo objetiva a produção de rendas. Nesse sentido, o solo possui estritamente um valor de troca.

Deve-se salientar que uma das especificidades marcantes do mercado do solo urbano na atual conjuntura é que as transações se efetuam não mais diretamente entre compradores e proprietários, mas entre especuladores, num primeiro momento, e só após a agregação de valores especulativos, as parcelas do solo chegam ao comprador final, que necessita do solo urbano para o uso.(4)

Em função disso, um dos vértices da questão fundiária se traduz na inacessibilidade ao solo para habitar, para a grande maioria da população urbana, pois as curvas do preço do solo e do poder aquisitivo têm comportamentos diferenciados, aumentando cada vez mais o “gap” entre o poder aquisitivo da população e o preço a ser pago pelo solo da habitação.

A especulação imobiliária tem como cenário maior a economia nacional, que não oferece oportunidades ou alternativas outras seguras para investir as poupanças realizadas ou realizáveis. Neste sentido, o seu respaldo maior encontra-se no estado crônico da inflação, que elege o imóvel como uma das salvaguardas da valorização do dinheiro.(3)

Em segundo lugar, a questão fundiária, a partir da lógica rentista e do monopólio de uso detido pelo proprietário, configura-se, partindo-se das referências de renda e, “ipso facto”, de classes sociais, em monopólio de classes. Este monopólio do solo urbano e as rendas dele extraídas especulativamente no mercado de propriedade constituem os novos parâmetros do urbanismo dos nossos dias.

Ora, em situação de monopólio, quer no sistema produtivo como um todo, quer no monopólio de classes do solo urbano, as mercadorias sofrem “ajustamentos” de preços à mercê dos fluxos de demanda.

Assim sendo, o solo urbano tem sua escassez artificializada no mercado fundiário urbano, a partir dos estoques privados de terras. Esta escassez de solo, nas regras do mercado monopolista, implica, de um lado, uma curva exponencial de elevação de preços e, de outro, pressiona a máquina política para a expansão das áreas urbanas, a fim de suprir a escassez do solo e ter maior oferta de terras urbanizáveis, com seus usos e padrões também definidos pelo monopólio de classes.

No contexto de monopólio de classes do solo urbano e no jogo de mercado entre oferta escassa e área urbanizada ampliada é que se encontram os grandes estoques de terras, retidas como valor de troca, que o planejamento urbano denomina de vazios urbanos.

Os vazios urbanos significam, portanto, no sistema de monopólio de classes do solo urbano, reservas de valor à espera de níveis compensatórios de renda.

Conclui-se, desta forma, que o espaço urbano e a renda também são indissociáveis e que existe uma dialética de relação entre os dois termos.

A partir, pois, do parâmetro renda e/ou valor de troca do solo é que se estrutura o espaço urbano, “emboscado” pelo mercado de propriedade.

Uma vez que a lógica rentista é determinante da ocupação do espaço, deve-se decodificar seu processo na trama urbana. E este processo se expressa sob uma dupla modalidade nas cidades atuais:

- a) um estoque de terras, em áreas de interesse urbano ou de tendências da expansão urbana, para serem especuladas no mercado, quando a *malha urbana se expandir*;
- b) um processo intermitente de ocupação rarefeita, de consumo difuso do espaço ou de estoque de vazios urbanos.

A primeira modalidade é relativamente simples e se efetiva pela ampliação do monopólio de classes do solo, objetivando a renda. É o lucro sem risco.

Já a segunda modalidade é um pouco mais complexa, pois agrega o uso ou os objetos imobiliários aos estoques de terra ou reservas de valor em vazios urbanos. É a urbanização descontínua, onde o espaço urbanizado, com as infra-estruturas ofertadas, servem de impulso à elevação do preço do solo estocado em vazios urbanos.

Em outras palavras, o poder público investe em infra-estruturas, isto é, cria valor pela geração de economias externas e dos efeitos úteis da urbanização, que é transferido em forma de mais valia, de renda, para o mercado de propriedade. É a exacerbação do lucro sem risco e da privatização de uma renda socialmente gerada. A lógica rentista do mercado de propriedade é encontrada de forma tão clarividente no atual quadro urbano que a maioria das cidades capitais, por exemplo, tem taxas sempre superiores a 50% do seu espaço urbanizado, sob a etiqueta de vazios urbanos.

A maior consequência deste fenômeno é que só as classes sociais com poder de troca, pelo poder aquisitivo, têm acesso ao solo. As demais terão refúgio em parcelas de solo marginais ao mercado, que se caracterizam como inóspitas à habitação.

Como implicação há, ainda, uma expansão urbana, além das condições econômico-financeiras dos municípios ofertarem os serviços e equipamentos coletivos. Também existe a expansão urbana em resposta à pressão do mercado fundiária, com fins especulativos. É a espiral dos preços fundiários, na tentativa de distribuir renda a quem nele especula.

Neste processo, alguns elementos devem, portanto, ser retidos:

- a) o mercado de terras realiza-se entre agentes especuladores, chegando com preços exorbitantes aos terminais ou à demanda final;
- b) esta tipicidade do mercado fundiário entre demandas intermediárias ou rentistas impossibilita o acesso ao solo para a grande massa da população que, indubitavelmente, irá alojar-se em favelas, invadir terrenos, conviver com outras famílias ou se refugiar em "cubículos" de imóveis;
- c) a espiral de preços decorrente dessa demanda já marginalizou também a classe média, em seus estratos inferiores, do mercado fundiário;
- d) esse mercado repousa no direito "sagrado" da propriedade privada, mantida às expensas de elevados custos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALENCAR, Adalmi Beserra. **Caracterização e dimensionamento da população de baixa renda em Maceió**. Sl., s. ed., 1983.
2. BEER, Jacqueline Low. Renda da terra; algumas noções básicas. **Espaço e Debates** (8), jan./abr. 1983.
3. BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. S.n.t.
4. EVERS, Hans Dieter. **Expansão e propriedade fundiária subdesenvolvidas**. Planejamento, Salvador, out./dez. 1978.
5. FALUDI, A. **Planning theory**. Oxford, Pergamon, 1976.
6. FORTI, R. org. **Marxismo e urbanismo capitalismo**. S.n.t. p. 15-119.
7. HARVEY, David. **A Justiça social e a cidade**. São Paulo, Hucitec, 1980. Cap. 5.
8. JARAMILLO, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá, CE DE, s.d. (Mimeogr.)
9. KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
10. LIPIETZ, Alain. **El Capital y su espacio**. Mexico, S.ed., s.d.
11. LOJKINE, Jean. **Le Marxisme, l'état et la question urbaine**. Paris, P.V.F., 1977.
12. MARINO, Folim. **La Ciudad del capital y otros escritos**. México, s.ed., 1977.
13. OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil**. **Espaço e debates**. Jun./set, 1982.

14. RATCLIFFE, J. **An Introduction to town and country planning.** London, Hutchinson, 1975.
15. RÉMY, Jean. **La Ville phénomène économique.** Bruxelles, Vie Ouvrière, 1966. Cap. 2.
16. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação.** S.n.t. (Debates urbanos, 1)
17. SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas.** São Paulo, Hucitec, 1979.
18. SINGER, Paul. O Uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARI-CATO, Ermínia. **A Produção capitalista da casa e da cidade.** São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
19. SOUZA, Guaraci de & FARIA, Vilmar. **Bahia de todos os pobres.** Petrópolis, Vozes, Cebrap, 1980.
20. WILHEIM, J. **Projeto São Paulo – Rio,** s.l., Paz e Terra, 1982.

Abstract: The occupation of the urban soil is analysed under several aspects: from the elaboration of institutional guiding plans, which are considered inadequate, there, to the socio-economic division of the urban space delimited by the purchasing power of the populations. The planning for use and occupation of the soil legitimates the urban space division, giving opportunity to the existence of areas occupied by low revenue classes and by the remaining social classes, as well as the differentiated evaluation of the soil, according to its localization. It is indicated as cause of the deficiencies of the process of urban space occupation, the existence of monopoly for the use of the soil, determinant factor of real-estate jobbing and, consequently, the exorbitant raise in the prices of land market. This behaviour of the market makes it impossible the access to the soil of the great mass of the population, which are forced to live in hut villages or in areas where there are no worthy conditions of human survival.

