

Nosso Plano Diretor, quase pronto.

A determinação do texto da reforma urbana aprovado pelos constituintes, tornando obrigatória a elaboração de um plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, está praticamente cumprida por São Paulo. Nos 47 artigos do Plano Diretor do Município de São Paulo — na fase final de estudos pela Secretaria Municipal de Planejamento —, está traçado o futuro urbanístico dessa cidade de 11 milhões de habitantes, com algumas inovações importantes, como uma maior transparência nas ações do poder público, mas também com questões que devem dar margem a novos debates, como a proposta de adensamento da área central da cidade, deixando de lado sua atual saturação, e a falta de planejamento para os bairros.

Essa é a sétima versão do Plano Diretor em estudos pela Sempla nesta administração, desde que o prefeito Jânio Quadros resolveu retirar da Câmara Municipal o PD elaborado pelo seu antecessor, Mário Covas. A nova versão tem muitos pontos positivos, na análise do arquiteto e urbanista Cândido Malta Campos Filho, "mas também algumas incorreções, como um incentivo à especulação imobiliária, através da promoção de equipamentos urbanos e o estímulo ao adensamento urbano, sem levar em conta um ponto fundamental: o transporte coletivo".

O plano em análise — considerado por Cândido Malta, de modo geral, "bem mais aperfeiçoado que o anterior" (feito no início do ano passado), tem o "propósito de melhorar a qualidade de vida dos moradores de São Paulo, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas e resguardar o meio ambiente, mediante o menor custo social possível", como se diz no texto, onde também estão enumerados os objetivos estratégicos do PD:

- 1 - elevar substancialmente o padrão de vida urbana, particularmente no que se refere à educação, saúde, cultura, às condições habitacionais e aos serviços públicos, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da cidade;
- 2 - elevar a qualidade do meio ambiente urbano e resguardar os recursos naturais e o patrimônio cultural;
- 3 - aumentar a eficiência econômica da cidade, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos de investimentos e operacionais dos setores público e privado;
- 4 - aumentar a eficácia da ação governamental mediante a coordenação e a complementaridade das ações dos três níveis de governo;
- 5 - ampliar a arrecadação municipal de forma a resgatar o déficit de equipamentos e serviços municipais;
- 6 - ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada em empreendimentos de interesse público;
- 7 - ampliar a transparência da ação do governo e o acesso dos cidadãos às informações referentes às medidas propostas pelo poder público;
- 8 - ampliar a participação dos cidadãos nas decisões que afetam o meio urbano.

Adensamento

Em linhas gerais, a proposta do PD é concentrar o crescimento da cidade na área já urbanizada (onde há infraestrutura e equipamentos), tanto no que se refere a planos habitacionais e comércio, serviços e indústrias. No entanto, coloca como áreas de interesse para esse crescimento as zonas Oeste e Leste, compatibilizando-se com as orientações contidas no Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Para isso, divide a cidade em três áreas de planejamento — área consolidada, área intermediária e área periférica —, cada uma com objetivos e diretrizes específicos. Mas, entre as áreas consolidada e intermediária, há um ponto em comum: o adensamento urbano, perseguido pela administração Jânio Quadros como forma de reduzir os investimentos em áreas não urbanizadas.

Nesse ponto entra uma das principais críticas do arquiteto Cândido Malta. O PD fala em "orientar e intensificar o adensamento e a diversificação do uso do solo de forma a otimizar a utilização dos equipamentos e infra-estruturas instalados", sem levar em consideração, na avaliação urbanista, "o congestionamento dessas áreas da cidade, tanto do ponto de vista do próprio tráfego como da infra-estrutura existente".

Falar em adensar a área central é até possível — diz Malta —, desde que se proponha a substituir o transporte individual pelo transporte coletivo. Por isso, o PD deveria falar em possibilidade de adensamento e não em intensificação. Outra crítica é a "constante colocação, no texto, da palavra incentivo para atividades comerciais, de serviço e industriais, que nunca precisaram desse incentivo. Deveriam usar o verbo prevenir".

Impostos

Propostas da atual administração, como o desfavelamento, estão embutidas no PD em estudo, assim como regras que chegam a ir contra obras traçadas pela Prefeitura. O artigo 13, item IV, fala em "transformar gradativamente a atual estrutura viária radio-concêntrica", através de vias perimetrais e inter-setoriais, quando a própria administração Jânio Quadros está tocando a ligação Morumbi-Centro, totalmente radio-concêntrica. "Se aprovado o Plano Diretor", ironiza Cândido Malta, "os túneis podem ser interrompidos".

As áreas verdes e os transportes coletivos também estão no PD, que aborda, ainda, o problema da ocupação dos vazios urbanos, com proposta de aplicação do Imposto Territorial Progressivo como forma de induzir a ocupação das áreas vazias e subaproveitadas.

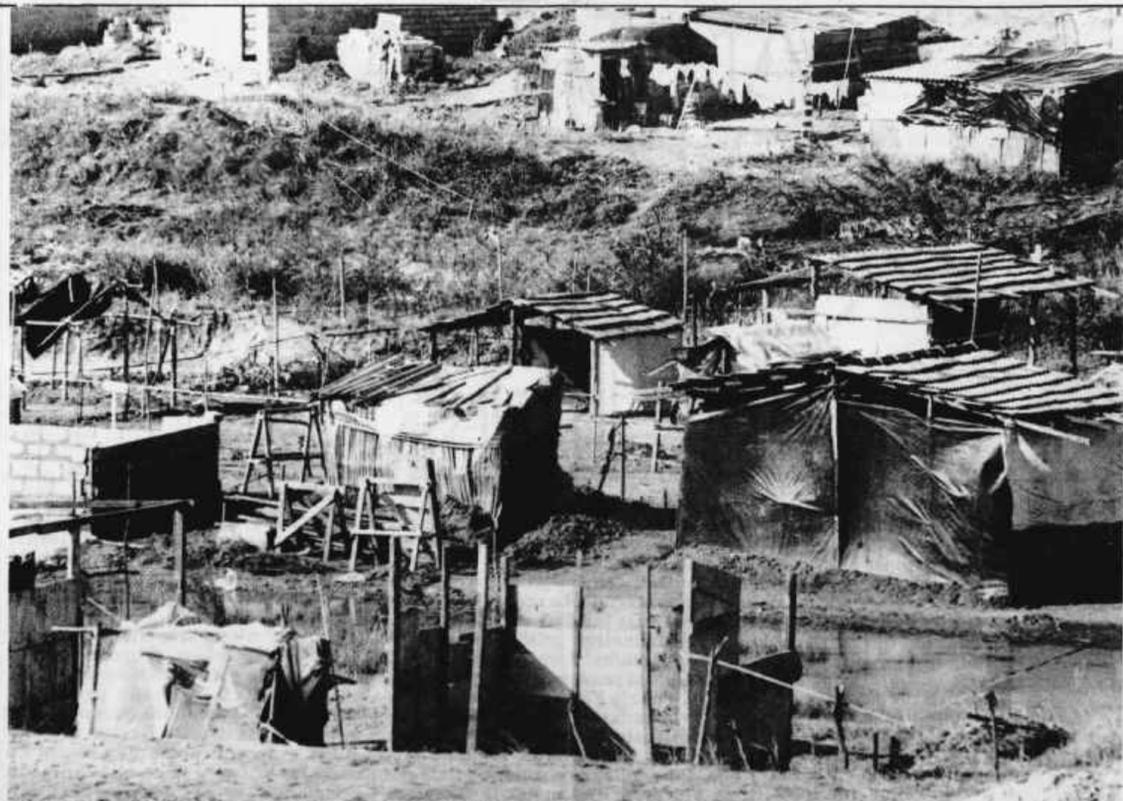
Reivindicações da sociedade, como saber com antecedência as medidas públicas relacionadas com o processo de desenvolvimento urbano (projetos de investimentos ou de revisão de regulamentação de parcelamento, uso e ocupação do solo), são atendidas no Plano Diretor, apesar de não se manter mais, no caso do zoneamento, o limite de uma mudança anual. Essa participação da sociedade será possível no Conselho Orientador do Plano Diretor (Copladi) e na Comissão Normativa da Legislação Urbanística (CNLU), que assumirá as competências da Comissão de Zoneamento, que não conta mais com a participação de vereadores da Câmara Municipal.

Além do Copladi e do CNLU, o Plano Diretor — que, pelas informações de Jair Carvalho Monteiro, secretário municipal de Planejamento, deve ser debatido pela comunidade ainda neste mês para, em junho, ir à Câmara para aprovação — cria outros órgãos: o Conselho de Coordenação Governamental (assim como o Copladi, presidido pelo prefeito) e os Conselhos Regionais de Planejamento (junto das administrações regionais) e institui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condem) e o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo.

Regina Helena Teixeira

Geral

CIDADE



Zona Leste de São Paulo: os barracos proliferam em terrenos invadidos.

USUCAPIÃO: Os juristas criticam

Seus argumentos: o texto aprovado é incompleto e vai incentivar a ocupação ilegal de terrenos.

O texto aprovado na última segunda-feira pelos constituintes sobre a reforma urbana, está causando muita polêmica entre juristas. Eles afirmam que o texto "é incompleto, vai causar injustiças e será responsável pela desordem social, além de não resolver o problema habitacional do País". Os juristas vão além e anunciam que quem for desapropriado continuará tendo graves prejuízos — e a nova lei entrará em vigor com a promulgação da Constituição.

Para esses juristas, o usucapião, como consta na Lei Civil, é retroativo. Assim, eles não têm dúvidas em afirmar que a Justiça vai ficar, nos próximos meses, "com pilhas e pilhas de processos", como diz o advogado Carlos Ergas, especialista em direito imobiliário e em desapropriações. Ergas prevê que o texto constitucional vai favorecer a ocupação ilegal de terrenos.

— O usucapião, como os constituintes estabeleceram — explica — vai incentivar a ocupação ilegal de terrenos. Isso na verdade é uma legalização para a apropriação de terceiros. Não se pode tirar o direito de propriedade do indivíduo, simplesmente para cobrir uma deficiência do Estado, que tem o dever de providenciar moradias para o povo.

Para o professor Goffredo da Silva Telles, professor emérito da Universidade de São Paulo (USP), o texto aprovado pelos constituintes "é mal definido e pode ser o responsável pela alavanca da desordem em nosso País".

— O texto informa em certo momento — argumenta — que o solo urbano subutilizado poderá ser desapropriado. Termos como esse, subutilizado, não estão sendo definidos e são perigosos. Isso porque podem causar extremismos e desordem social, além de injustiças.

O professor dá um exemplo das possíveis confusões que poderão surgir: "Um trabalhador consegue a duras penas comprar um terreno. Nesse local, ele constrói duas casas, mas daria para construir cinco casas. Então esse terreno é subutilizado? O trabalhador terá de ser desapropriado? Com esses termos e com uma falta de melhor definição do texto, a propriedade privada será aniquilada".

Outra dúvida levantada com relação ao texto é como se provará que a pessoa tem realmente direito à área através do usucapião. O texto não define quais os documentos que terão de ser apresentados para que alguém entre na Justiça pedindo "o domínio do imóvel". Para o advogado Douglas Filipin da Rocha, também especialista em Direito Imobiliário, terão de ser usadas as especificações da Lei Civil. Assim, o pleiteante ao usucapião teria de apresentar provas documentais (contas de luz, água e impostos) e também provas testemunhais (vizinhos que morem perto do imóvel que ele ocupa e possam testemunhar que ele reside ali há mais de cinco anos).

— Mesmo assim — resalta Carlos Ergas — isso vai depender dos critérios de avaliação do juiz. Ele pode aceitar essas provas ou simplesmente recusá-las. Mas isso cria um outro problema: e aquelas pessoas que residem em uma casa alugada há vários anos e não existe contrato registrado? Elas também poderão se aproveitar da situação e recorrer à Justiça pedindo o domínio do imóvel.

Indenização

O advogado Douglas Filipin adverte que se um caso desse acontecer as duas partes serão chamadas pelo juiz — tanto o proprietário legal como o pleiteante ao imóvel. "Caberá então ao juiz ouvir as duas partes e definir quem realmente terá o direito de propriedade. Com isso, o Legislativo vai congestionar ainda mais a Justiça, pois deveria ter elaborado melhor o texto da reforma urbana", observa Douglas Filipin.

A alegação de que a reforma urbana iria diminuir os casos de especulação imobiliária não convence os juristas. Para eles, seria melhor encontrar outro instrumento, com melhores resultados em menor prazo. "Se o governo resolvesse taxar com mais impostos os proprietários que não constroem em seus terrenos, poderia obter melhores resultados", afirma Carlos Ergas.

Na opinião do professor Goffredo da Silva Telles e de Douglas Filipin da Rocha, a nova lei só irá regularizar a situação das pessoas que moram em favelas e das que

moram há vários anos em um imóvel sem contratos.

Outro ponto que os juristas acham polêmico é a questão da indenização. Embora o texto proponha que qualquer desapropriação terá de ser feita com "prévia e justa indenização em dinheiro", isso não deverá ocorrer.

— O texto da reforma — acrescenta Douglas Filipin — diz que as desapropriações terão de ser pagas em dinheiro. Entretanto, um outro artigo da nova Constituição estabelece que as indenizações a serem pagas deverão ser comunicadas à Seplan até o dia 1º de julho para que possam entrar no orçamento do ano seguinte e serem pagas até o dia 31 de dezembro. Quer dizer: o desapropriado poderá ficar 18 meses sem receber nada e, quando for pagar seu dinheiro, receberá o valor estabelecido no ato da desapropriação. Ele continuará tendo prejuízo.

Se o desapropriado optar por receber títulos da dívida pública ele vai receber juros e correção monetária, mas vai ter de esperar dez anos para receber o dinheiro. "Claro que ele poderá trocar esses títulos, mas vai perder dinheiro, pois os particulares que compram pagam com deságio", afirma Douglas Filipin.

Os juristas afirmam que qualquer terra poderá sofrer processo de usucapião — quer seja de particulares, da União, dos governos estaduais e municipais, ou da Igreja. Mas mesmo assim, eles advertem, o problema habitacional não será resolvido.

Eles acreditam que o tema não deveria ser discutido na Constituinte, pois "esse assunto não é matéria constitucional e deveria ser regulamentada por uma lei ordinária, que poderia ser substituída por outra de acordo com as circunstâncias", como afirma Goffredo da Silva Telles. "Constituição é um negócio tão sério que não deveria ser feita por políticos. O problema habitacional brasileiro levará muito tempo para ser resolvido. Isso porque os governantes brasileiros estão interessados apenas em obras que rendam votos e gordas comissões", diz Carlos Ergas.

Fernando Lancho

Reforma urbana: prefeitos apóiam.

Para eles, a redução do prazo do usucapião urbano beneficia as cidades, que terão menos despesas com, por exemplo, a limpeza e impostos não pagos. Eles falam, também, da possibilidade de se acabar com a especulação sobre imóveis não ocupados.

• Prefeituras do interior do estado apoiaram o texto aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte sobre a reforma urbana. E se as mudanças agradaram aos favelados, especialmente o ponto relacionado ao usucapião dos terrenos num prazo de cinco anos, foram, igualmente, bem recebidas pelos prefeitos. O chefe de gabinete da prefeitura de Marília, Carlos Garrossino, resumiu a posição das administrações municipais: "as modificações introduzidas pela Constituição, no que diz respeito às reformas urbanas, só vão beneficiar as cidades".

Algumas prefeituras, como a de São José de Rio Preto, já colocaram em prática medidas para evitar a especulação imobiliária — que, segundo acreditam, será freada com a instituição do usucapião urbano. Conforme o prefeito da cidade, Manoel Antunes — que considerou "excelente" a reforma aprovada pelos constituintes —, há três anos a sua administração aplica taxa progressiva dos lotes ociosos, com bons resultados.

Pela Lei Municipal, sobre cada lote vago em Rio Preto incide, a cada ano, mais 0,5% do valor venal do imóvel. Os resultados dessa taxa progressiva são, segundo o secretário municipal do Planejamento Orlando Bolcone, a estabilização do número de lotes vagos (cerca de 25 mil). "Quem investia antes em terrenos, aguardando valorização, prefere hoje investir em construção, principalmente de apartamento para depois alugá-los".

Opinião endossada pelo prefeito de Santos, Oswaldo Justo, para quem as pessoas que mantêm terrenos exclusivamente para fins especulativos vão pensar duas vezes antes de fazê-lo. A cidade de Santos enfrenta, na verdade, um problema comum a de tantos outros municípios. Por isso, a incorporação do usucapião na lei foi bem vinda. Afinal, segundo Oswaldo Justo, os terrenos baldios acarretam despesas extras às prefeituras, obrigadas a fazer a limpeza — às vezes, até, erguer muros e cercas e proteção destes locais, para evitar que se tornem depósito de lixo, ninho de cobras e ratos. Trabalho, de acordo com ele, que deveria ser arcado pelos proprietários, normalmente omissos neste aspecto.

No litoral paulista, aliás, além do próprio Oswaldo Justo, os prefeitos de Guarujá e Cubatão também receberam bem a novidade. José Oswaldo Passarelli, de Cubatão, fez uma só ressalva, relacionada a dificuldades próprias do seu município. Segundo ele, em Cubatão, a solução só virá com a definição das áreas da União, ou seja, os terrenos pertencentes à Marinha, cuja ocupação se constitui no maior problema da administração municipal.

Mesmo admitindo que a nova legislação sobre o usucapião pode incentivar invasões de terrenos, o prefeito de Moji das Cruzes, Antonio Carlos Machado Teixeira, está otimista. A lei também "pode incentivar os proprietários a ficarem mais atentos, porque hoje o que se percebe é uma grande falta de cuidado. Muita gente tem terreno desocupado e não se preocupa em pagar impostos nem limpá-los". O prazo de cinco anos para decretação do usucapião, para ele, "é mais que suficiente para que o possuidor de boa fé tenha direito a obter plena propriedade do lote".

O prefeito de Moji manifestou, ainda, sua preocupação com a criação do Plano Diretor para cidades acima de 20 mil habitantes previsto no texto constitucional. Seria preciso, a seu ver, elaborar planos diferentes para cidades interioranas e para os que integram a região metropolitana, como Moji das Cruzes, pois a realidade de cada uma é diferente. "É preciso que estes planos sejam elaborados com bom senso e que encarem as nossas diversas realidades sócio-econômicas".



Discursos no viaduto: pouca plateia.

O PT, contra a política habitacional de Sarney.

Uma platéia flutuante de 250 pessoas — formada em sua maioria por vendedores ambulantes, desempregados e executivos apressados — ouviu ontem os discursos de líderes do Partido dos Trabalhadores contra a política habitacional do governo Sarney, em frente ao prédio da Eletropaulo, no viaduto do Chá. Era o "PT" na rua", programação semanal do partido, cujo objetivo é incentivar a reação popular "diante da crise que atravessa o País".

Ao microfone, políticos e militantes se revezavam para falar sobre temas variados, que incluíam desde a Transamazônica, ao preço do frango e as Diretas-Já.

— Eles são bons? Ajudam as pessoas? — perguntava, desorientada, a candidata a empregada doméstica Luísa Pereira de Sousa, com uma filha nos braços. Luísa acabou de chegar do Interior, e mal conseguia entender o texto do folheto impresso pelo PT e distribuído entre os passantes: "A Caixa Econômica Federal, herdeira do extinto BNH, pretende extinguir as Cohabs e passar o dinheiro do FGTS para as empreiteiras construírem moradias (...). É o dinheiro do FGTS repassado para os empresários", dizia um trecho da publicação.

— Estou sem dormir nem comer há 24 horas e as agências (de empregos) só me aceitam sem a menina. Não tenho residência e, por isso, não posso deixar minha filha em uma creche para ir trabalhar — explicava Luísa.

Apesar dos aplausos depois da fala do deputado estadual Lucas Buzzato, que fez um rápido plebiscito entre os presentes para avaliar a aspiração pelo fim do mandato do presidente Sarney, o vendedor autônomo José Alves de Oliveira mostrou-se cético:

— O PT está mentindo. Os partidos não falam a verdade. Do que precisamos é de uma sociedade organizada, sem paizão, sem política, sem ideologia, que se movimente de acordo com a realidade.

Alves mostrou-se pessimista também quanto à aprovação do prazo de cinco anos para usucapião urbano pela Constituinte. Ele disse, sombrio: "Como não há ordem no País, então vai haver muita violência por causa dessa lei", opinou.

E os constituintes estão confusos

Motivo: muitas definições ainda dependem de lei federal, a ser votada pelo Congresso.

A política urbana continua provocando polêmicas — e tantas, que nem mesmo alguns dos principais elaboradores do texto aprovado esta semana pela Constituinte são capazes de desfazer as dúvidas já levantadas por diversos setores da sociedade. Isso porque quase tudo fica na dependência de uma lei federal que, depois, terá que ser aprovada pelo Congresso.

Mas alguns deputados, como Bonifácio de Andrada (PDS-MG), não têm dúvida de que "a propriedade ficou pouco protegida". Outros, como Paes Landim (PFL-PI), acham que o usucapião urbano, tal como foi aprovado, "vai provocar o caos nas cidades e incentivar o crescimento das favelas". "Concordo com tudo que está no editorial de O Estado de S. Paulo", disse Landim, referindo-se ao editorial publicado na edição de ontem.

Paes Landim, por sinal, foi um dos dois únicos deputados que se abstiveram de votar a matéria (além de Ulysses Guimarães (que, por praxe, se abstém por ser o presidente da Constituinte). O outro foi o deputado Luis Eduardo (PFL-BA). O único voto contrário foi o do senador Roberto Campos (PDS-MT).

"Esse usucapião urbano vai dar muito problema", previu Landim. Mas essa não é a opinião de Bonifácio de Andrada, que participou dos entendimentos que resultaram no acordo em torno desse texto. "É a repetição do que está no Código Civil, apenas com redução do prazo", disse Antônio

Brito (PMDB-RS), que teve ativa participação nessa negociação, disse também não haver "nada de mais nesse dispositivo", a não ser a redução do prazo.

"O próprio Centrão tinha proposto a mesma coisa", afirmou Brito. Quanto à eliminação da expressão "sem reconhecimento de domínio alheio", que se juntava à outra condição — "sem oposição" — da proposta do Centrão, explicou que ela era redundante. Foi esse também o argumento, vitorioso, usado pelo deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) durante os entendimentos. "O usucapião urbano", disse Antônio Brito, "se dá entre presentes. O proprietário do imóvel tem controle mais estreito sobre este. Ora, se uma pessoa ocupa como seu um imóvel de tamanho limitado por cinco anos ininterruptos e sem oposição, está implícito não haver reconhecimento de domínio alheio".

Já o problema central do que vem a ser área urbana "subutilizada" ou "não utilizada", inclusive imóveis de órgãos públicos — sujeita a parcelamento, edificação compulsória, imposto progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública — segundo, Brito, será esclarecido por lei federal. "De qualquer forma", observou, "já foi aprovado que é da competência da União legislar sobre política urbana. Depois, era preciso que matéria de tanta importância tivesse suas diretrizes traçadas para o plano nacional, não

cabendo aos municípios de até 20 mil habitantes fazê-lo".

E o governo?

Todos os órgãos do governo federal serão obrigados a fazer um levantamento dos terrenos que possuem nas cidades, para em seguida desmobilizá-los e, provavelmente, até vendê-los. Isso, quando entrar em vigor a futura Constituição, com a nova política urbana que permitirá o usucapião com cinco anos de ocupação. A previsão foi feita ontem pelo secretário de Serviços Públicos do Distrito Federal, José Carlos Mello, considerando que a União é uma grande proprietária de terrenos em áreas urbanizadas. A Previdência Social, segundo o secretário, talvez seja o maior proprietário no âmbito do governo federal.

José Carlos acha, no entanto, que a nova Constituição, no capítulo da política urbana, poderá funcionar com um estímulo às invasões. Em contrapartida, ele vê um lado positivo, porque a medida obrigará os proprietários públicos ou privados a venderem seus imóveis, sem conservá-los para fins de especulação imobiliária. Ele não considera que esse seja o problema da União pois o governo federal "tem um número considerável de terrenos sem uso, apenas por inércia ou má gerência".

José Carlos não possui um levantamento sobre o número de terrenos de propriedade da União — e nem sabe se o governo federal tem esse controle.