

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.683  
6 de abril de 1992

ORIGINAL: PORTUGUES

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano" organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

GESTÃO DA TERRA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA:  
O CASO DE SÃO PAULO, BRASIL

Este documento foi preparado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, com a participação de Gilda Collet Bruna, Celso Monteiro Lamparelli, Philip Gunn, Geraldo Gomes Serra, Heliana Comin Vargas e Maria Cristina da Silva Leme. Uma primeira versão deste texto foi apresentada no 1º Seminário Internacional sobre Gestão de Habitacional e Terras Metropolitanas (São Paulo, Brasil, de 1º a 5 de outubro de 1991) como parte do projeto UNCRD/RES/563/91 "Melhoramento da gestão habitacional em áreas metropolitanas da América Latina". As opiniões vertidas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade de seus autores e podem não coincidir com aquelas dos organismos organizadores.

92-4-612

INDICE

	<u>Pág.</u>
RESUMO.....	v
I. O CONTEXTO DA GESTÃO DA TERRA METROPOLITANA.....	1
A. INTRODUÇÃO (Gilda Collet Bruna).....	1
B. A REGULAMENTAÇÃO ESTATAL RECENTE (Celso Monteiro Lamparelli e Philip Gunn).....	3
1. Do alinhamento e largura de ruas no século XIX até o loteamento e arruamento no século XX.....	4
2. A grande expansão metropolitana de São Paulo	8
C. A EVOLUÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA DÉCADA DE 1970-1980 (Gilda Collet Bruna).....	10
1. O mercado imobiliário.....	10
2. Preço médio da terra urbana.....	11
D. A INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO PREÇO DA TERRA EM SÃO PAULO (Geraldo Gomes Serra).....	16
1. A Legislação Federal.....	16
2. A Legislação Estadual.....	16
3. A Legislação Municipal.....	17
4. Aspectos teóricos da relação legislação versus preço a questão fundiária urbana.....	17
5. O espaço urbano e o espaço construído.....	19
6. Oferta e procura de espaço urbano.....	19
7. Legislação e preço da terra em São Paulo.....	20
8. O modelo existente.....	22
II. SUPRIMENTO DE TERRA URBANA: REGULAMENTAÇÕES, MERCADO E PLANEJAMENTO.....	24
A. DEMANDA E SUPRIMENTO DE TERRA URBANA: PROCESSOS E NECESSIDADES (Gilda Collet Bruna; Heliana Comin Vargas; Maria Cristina da Silva Leme).....	24
1. A dinâmica populacional no Estado de São Paulo no período de 1970-1990.....	25
B. A ATIVIDADE INDUSTRIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA REGIÃO METROPOLITANA DE 1970 A 1990 (Heliana Comin Vargas).....	27
1. A região metropolitana de São Paulo.....	30
2. Município de São Paulo.....	30
C. A ATIVIDADE DE COMÉRCIO E SERVIÇOS NO ESTADO DE SÃO PAULO 1970-1990 (Maria Cristina da Silva Leme)	32
1. Região metropolitana de São Paulo.....	33
2. Município de São Paulo.....	34
III. CONCLUSÕES	
EFEITOS DAS RELAÇÕES INTERURBANAS E INTRAURBANAS NA DEMANDA DE TERRA (Gilda Collet Bruna e Heliana Comin Vargas).....	37
BIBLIOGRAFIA.....	40

RESUMO

Este texto analisa as questões de produção do espaço metropolitano relacionando-o com mecanismo de mercado da terra urbana.

Assim, a partir desta ótica, são focalizadas a própria estruturação da região metropolitana, como as modificações que vêm ocorrendo a partir da década de 1970.

Dá-se ênfase ao processo de produção do espaço, oferta e demanda; às ações decorrentes das legislações; e às ações do mercado da terra urbana, formal e informal.

## I. O CONTEXTO DA GESTÃO DA TERRA METROPOLITANA

### A. INTRODUÇÃO

(Gilda Collet Bruna)

A região metropolitana de São Paulo situa-se a cerca de 700 metros de altitude na bacia do rio Tietê. O município de São Paulo é atravessado pelo Trópico de Capricórnio e a cidade situa-se a 23° 32' 36'' de latitude Sul e a 46° 37' 59'' de longitude Oeste de Greenwich.

O povoado fundado em 1554 pelos padres jesuítas Manoel da Nóbrega e José de Anchieta hoje é a sede de um município de cerca de 11,4 milhões de habitantes e o núcleo principal de uma região metropolitana que engloba um total de 38 municípios, atingindo uma população metropolitana de cerca de 17,5 milhões de habitantes. (Rolnik, R.; Kowarick, L.; Somekh, N.; 1990).

Na década de 1950 seu crescimento até então basicamente orientado por um sistema ferroviário que ligava o interior do Estado à Capital - São Paulo - rumando daí para o Porto de Santos, principal porta para exportação de seus produtos predominantemente agrícolas, fundamentalmente o café, transforma-se, passando a se apoiar essencialmente no sistema rodoviário.

A indústria também se expande a partir desta época, vindo a se tornar na década de 1960 o grande fator propulsor do desenvolvimento. A metrópole cresce a altas taxas, e desse modo crescem também os problemas decorrentes dessa urbanização acelerada.

No âmbito do país este crescimento de regiões metropolitanas reflete-se no grande peso relativo da região sudeste constituída pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, que vem atingindo taxas maiores que a taxa anual de crescimento da população brasileira. Destaca-se aí o Estado de São Paulo como uma "área tradicional de imigração". Esta mobilidade espacial resultou um progressivo esvaziamento rural, deslocamento em direção à fronteira agrícola para as Regiões Centro-Oeste e Norte e ainda um contínuo e intenso fenômeno de metropolização.

Observou-se assim uma mobilidade espacial significativa. No Brasil, cerca de 20% dos residentes mudaram de residência na década de 1970-80, dos quais 7,2% mudaram de estado de Residência e 4,6%

de Região de residência. Segundo Taschner e Bogus esta mobilidade espacial resultou um progressivo esvaziamento rural, deslocamentos em direção à fronteira agrícola para as Regiões Centro-Oeste e Norte e ainda um contínuo e intenso fenômeno de metropolização.

Na década de 1960 estrutura-se uma paisagem urbana com características marcantes. As áreas mais centrais da metrópole, por constituírem-se em locais servidos por água, luz, esgoto, telefone e por suas facilidades de acesso tornam-se privilegiadas e como tal, seus terrenos atingem os mais altos preços.

Em contraposição, as áreas mais periféricas, por serem desprovidas de quaisquer serviços urbanos, passaram a ser procuradas pela população de baixa renda familiar que se sujeitava às condições precárias de vida.

Desse modo instala-se na metrópole um mecanismo urbano perverso que, pode-se dizer, em períodos determinados passa a expulsar a população de renda mais baixa, cada vez mais para uma nova periferia empobrecida, à medida que os serviços urbanos se expandem levando melhorias consideráveis a áreas antes não atendidas.

Na década de 1970 entretanto foram registradas algumas mudanças significativas nessa estrutura urbana, o que já pode ser entendido como resultado de novas tendências que hoje podem ser mais nitidamente apreendidas.

Nasce nesse período um processo de descentralização industrial espontâneo que se intensificou mais no final da década como resultado da legislação de zoneamento industrial do Estado de São Paulo e das leis de proteção aos mananciais, ou ainda devido a outras medidas e incentivos do próprio governo federal objetivando uma descentralização para Estados mais populosos e pobres, como os do Nordeste ou mesmo pela atração exercida por Estados como Minas Gerais e Paraná, sobre investimentos de empresas de São Paulo (Townroe, P.; 1983, p.3).

Na década de 1980 essa reorganização das atividades no território torna-se mais nítida a nível regional. A região metropolitana de um lado "protegida" por legislações que selecionam o tipo de atividades industriais que nela podem se fixar, por isto então desindustrializa-se, de outro lado, por assistir a uma curva ascendente do valor de seus terrenos se terciariza e se verticaliza.

O setor terciário, traço marcante das transformações que vão se consolidando, e que caracterizam a modernidade e a centralidade da metrópole, cresce. A interiorização do terciário moderno também marca sua presença.

Esse processo de interiorização do crescimento urbano, entendido como uma descentralização da metrópole, tem levado também a modificações com o chamado "movimento de periferização". Observa-se assim que o crescimento do núcleo central da metrópole -- o município de São Paulo -- vem sendo menor que o dos outros municípios metropolitanos cuja participação na metrópole vem subindo.

A relocação maior de atividades industriais fora das áreas centrais e mesmo fora da própria região metropolitana pode ser justificada ainda mais por fatores como a presença na metrópole de um grande número de organizações sindicais especializando-se nos modos de reivindicar o atendimento de seus interesses sociais. Estes não podem ser entendidos unicamente como reivindicações mais complexas que se reportam à demanda de toda uma qualidade de vida e do ambiente construído, e do usufruto das benesses da previdência social, em sentido similar àquele do "Welfare State".

Um movimento sindical deste porte, além de elevar os custos da mão de obra sujeita o empresariado a incertezas quanto ao ritmo, produtividade e capacidade de cumprir com os prazos estipulados em seus contratos para a colocação de seus produtos no mercado. Por outro lado, os próprios trabalhadores vêm sempre cada vez mais distante a possibilidade de alcançar condições de vida de qualidade, como as existentes em qualquer país desenvolvido.

Essa realidade a nosso ver soma-se com aquela das inovações tecnológicas que buscam tanto quanto possível, maior precisão e produtividade aliadas à necessidades cada vez menor de mão de obra.

Este trabalho traz algumas considerações sobre o papel do preço da terra urbana nessas transformações que vêm ocorrendo na região metropolitana.

#### B. A REGULAMENTAÇÃO ESTATAL RECENTE

(Celso Monteiro Lamparelli e Philip Gunn)

A metrópole atual de São Paulo possui suas raízes na economia cafeeira brasileira do século 19. Durante o período econômico da Primeira República (1890-1930) o setor rural da economia preencheu uma série de funções para a estrutura de acumulação industrial imergindo no bojo do complexo cafeiteiro suprindo o setor urbano/industrial com matérias primas, mão de obra e alimentos baratos para a reprodução ampliada de uma nova e crescente população urbana. Mesmo depois da crise cafeeira de 1929-32, com o redirecionamento da acumulação agrária para a policultura agrícola, o setor rural continuou desempenhando as mesmas funções para a capital paulista suprindo, com divisas financeiras, a importação de bens de capital e bens de consumo duráveis para as classes mais abastecidas da população. Mercados rurais significativos ainda não

foram disponíveis para a realização de acumulação industrial que continuou a depender da existência de processos de mercados urbanos. As redes endógenas de circulação de capitais rurais e urbanos ainda mantiveram relações de autonomia. Na primeira República, a emergência de um mercado de terras urbanas foi significativamente ampliado pela divisão urbana de trabalho, onde a atividade imobiliária foi incorporada diretamente como uma atividade suplementar ao nível de capitais empresariais urbanos e não como um setor de atividade autônoma. A propriedade imobiliária urbana se valoriza como garantia real ao crédito que se difunde como apoio às diferentes atividades.

No começo da Primeira República, o capital do café ainda era uma cidade de 120 mil pessoas incluindo os novos imigrantes italianos que predominaram no fluxo migratório dos anos oitenta. Nas quatro décadas da Primeira República a cidade de São Paulo cresce numa nova dinâmica chegando perto do nível de 1 milhão de habitantes. (Gunn, P.; 1986). Com a expansão vem as raízes de uma nova concentração industrial na capital e um mercado imobiliário emergente de terras urbanas. O caráter especificamente de atividade imobiliária no centro da cidade e a atividade imobiliária constituíram segmentos distintos. O vínculo entre os mercados de "vilas" e terras suburbanas especialmente na periferia da cidade acentuou-se particularmente nos anos de 1908-13 e 1920-30 (Mendes, R.S.; 1953).

#### 1. Do alinhamento e largura de ruas no século XIX até o loteamento e arruamento no século XX

Conforme as referências feitas no quadro 01., a primeira legislação sobre o arruamento na capital, data de começo do século XIX com providências contra "diformidades" e limites sobre a largura mínima de lotes. Esta legislação foi atualizada no II Império com uma nova preocupação sobre praças e largos. Seguindo esta legislação, iniciou-se a prática de vistoria dos loteamentos em 1892.

Na expansão acelerada da cidade a partir de 1908 uma nova lei sobre arruamento nos loteamentos da cidade, aprovado em 1909, abriu condições para uma expansão do setor imobiliário. A diversificação deste setor contemplou não somente os melhoramentos de Antonio Prado e as propostas de "cidade bela" analisada em 1911 pelo parecer do urbanista francês Bouvard mas também a expansão da periferia com os loteamentos e "vilas". A regulação urbana tem sua maior expressão na política sanitária, e uma lei estadual, o Código Sanitário de 1914 vai estabelecer os mínimos padrões para a abertura dos loteamentos. Num primeiro período são combinadas as medidas reguladores da expansão da área urbana pela definição dos parâmetros que estabeleciam regras mais rígidas para a área urbana, e menos rígidas para áreas suburbanas e total liberdade para as áreas rurais. A legislação de 1909 com seus requisitos formais sobre arruamento nas "vilas", de fato, abriu o primeiro incentivo à clandestinidade, no esforço para baratear os novos lotes

periféricos. Uma segunda série de leis passa a regular as vias públicas, mas permitem a abertura de "ruas particulares" que penetrando nas glebas viabilizava o parcelamento das chácaras, pois eram permitidas as construções nas ruas particulares. Periodicamente, a administração municipal reforçou esta legislação com novas exigências na Lei 1666 de 1913 e Lei 2332 de 1920 sobre o arruamento prévio e a edificação. Em 1923, a preocupação higienista foi reconhecida numa legislação (Lei 2611) que tratava do traçado sanitário das ruas e da higiene da habitação. Durante as três primeiras décadas do nosso século não havia uma consolidação das normas legais que só se estabeleceu em 1929 com o Código de Obras Arthur Saboya.

## Quadro 1

LEGISLAÇÃO REFERENTE A ABERTURA DE ARRUAMENTOS E  
 LOTEAMENTOS EM SÃO PAULO SÉCULO XIX E XX

Alinhamento e largura das ruas no século XIX

- 1808 Contra "diformidades dos arruamentos futuros nos subúrbios de povoação e provimento contra concessão de 10 braços de testada em qualquer terreno com delimitação de áreas incluindo o Campo de Arouche.
- 1886 Código de Posturas Municipais largura 16 metros, praças e largos quadradas, vistoria a partir de 1892, V. Deodoro, Ipiranga, as Perdizes V. Cerqueira César, a V. Gomes Cardia V. Clementina e outras. Disputa de 25-16 metros de largura.
- 1893 Epidemia da febre amarela em São Paulo.
- 1894 Código Sanitário do Estado.
- 1909 Lei c/condições p/receber ruas em loteamentos (primeira incentiva à clandestinidade).

Loteamento e arruamento

- 1913 Lei 1666 sobre abertura de ruas, aprovação prévia das plantas, cruzamento de ruas (mesmo espírito da lei 1866 Cod. Posturas.
- 1920 Lei 2332 exigência de arruamento antes de edificação.
- 1923 Lei 2611 traçado sanitário das ruas, a higiene da habitação, a higiene da aglomeração urbana.
- 1929 Código de Obras Arthur Saboya. Citações Plano Prestes Maia s/taxa de melhoria.
- 1929 Lei 3427 parcelamento de solo.
- 1931 Parecer Vicente Raó sobre Atos 25 e 129 construção e arruamento.

A evolução da terra "publico/libre/verde"

- 1934 Ato 663 consolidação Código de Obras espaços livres: 5% z.urbana, 7% z.suburbana, 10% z.rural espaços livres sistema viário (Áreas)= 40.000 m<sup>2</sup>)= 20%
- 1935 Ato 791
- 1940 Decreto-lei 29
- 1954 Lei 4505
- 1955 Lei 4839
- 1956 Lei 4965
- 1957 Lei 5261 espaço livre 100m<sup>2</sup>/lote, (20m<sup>2</sup>/habitação, 5 pess/lote)
- 1961 Lei 5819
- 1966 Lei 6877 espaço livre 15%
- 1967 Lei 7035 uso de solo urbano em zona rural
- 1968 Lei 7164 revoga ato 663/1934 sobre passagens particulares.

Fonte: Gronstein, M.D., 1987.

## Quadro 2

LEGISLAÇÃO REFERENTE AOS LOTEAMENTOS E USO DE SOLO  
EM SÃO PAULO 1970-1980

---

Loteamentos e uso de solo

- 1972 Lei 7805 uso de solo: 15% área verde, 5% uso institucional, 20% viária.  
 1973 Lei 8001 Alteração e complementação lei 7805  
 1974 Decreto 11106 regulamentação leis 7805,8001. Lei de Proteção dos Mananciais  
 1975 Lei 8328 parcelamento em zonas especiais Z8, planos integrados 20% área verde, 10% institucional, 20% viária. Lei Estadual de Zoneamento Industrial.  
 1976 Decreto 14025 normas especiais p/habitações de interesse social 15% área verde e institucional.  
 1978 Decreto 15047 modificações decreto 14025  
 1979 Lei 8881 alteração 7805, 8001, 8266(73), 8328(75)  
 1979 Lei Leheman federal  
 1980 Decreto 16656 altera decreto 14.025

---

Fonte: (NB quadro comparativo das normas p. 49-53).

Mas nestes anos, depois da Revolução de 1930 e a Guerra Constitucionalista de 1932, ampliou-se a distância entre um mercado formal e informal de terras na capital e aumentou-se as pressões para a resolução periódica do problema da ilegalidade. O Poder Público Municipal foi indo progressivamente e sempre a reboque da produção concreta da cidade, estabelecendo posturas, leis, decretos e códigos na tentativa de regulação do mercado na construção do espaço urbano. A legislação em si criava por sua vez a possibilidade de um mercado que não obedecia a lei mas que pode ser legitimado através de anistias eventuais.

Em 1914, a confecção de uma planta atualizada da cidade incorporou os arruamentos "espontâneos" para oficializá-los através de uma planta cadastral. Mais uma vez, em 1925, anunciou-se a preparação de uma nova planta cadastral que incorpora os novos arruamentos. A aprovação desta planta oficializou o reconhecimento de fato, dos arruamentos e loteamentos anistiados no mesmo ano de 1931 em que o I Congresso sobre a Moradia na cidade indicou a presença de pressões populares e projetos patronais sobre as condições de moradia. (Carpinteiro, M.V.T.; 1990).

O crescente esforço de regulamentação não acompanhava as iniciativas e empreendimentos incontrolláveis da expansão urbana. Este dinamismo produzia novos espaços acumulando irregularidades e mesmo a clandestinidade. A cada nova legislação correspondia uma

prática derogatória que periodicamente gerava medidas gerais de anistia, consolidando e oficializando arruamentos, loteamentos e edifícios realizados ao arrepio da lei.

Pode-se identificar duas vertentes da política regulatória na oferta de novos espaços urbanos. De um lado, as exigências da burguesia em busca de melhores padrões de moradia, e que, induziam e aceitavam requisitos mais rígidos e elitistas dos loteamentos, como do tipo "city" que eram comercializados com contratos mais exigentes que a legislação e códigos municipais. A outra vertente mais aparente depois dos anos quarenta produziu solo urbano para as classes populares a partir da mudança do mercado imobiliário produzido pela lei do Inquilinato. Esta mudança iniciava a fase da casa própria e da autoconstrução alargando a periferia viabilizada pela expansão das linhas de ônibus. A articulação dos loteadores com os empresários de transporte coletivo garantiu um verdadeiro mundo novo de loteamentos com uma segmentação formal e informal cada vez mais complexa, extravasando os limites do município da Capital.

## 2. A grande expansão metropolitana de São Paulo

No início dos anos setenta a cidade continuou seu crescimento populacional vertiginoso, no meio de previsões tendenciosas indicando uma continuação dos processos de concentração de crescimento industrial na Grande São Paulo. Mas os anos finais do "milagre brasileiro" (I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento) e os anos subseqüentes da "marcha forçada" (II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento) assistiram a uma inversão de tendências locacionais de investimentos. Em 1970 a Grande São Paulo gerava 25.5% do PIB (Produto Interno Bruto) do país e 65.7% da Renda Interna do Estado de São Paulo. Em 1982 as cifras correspondentes foram 22.2% e 58.5%. Apesar desta inversão de tendência, os fluxos migratórios para São Paulo continuaram nos anos setenta. Neste anos a corrente mais forte da migração foi a dos migrantes oriundos da região do Sul e particularmente do norte do Paraná onde a "milagre da soja" expulsou pequenos produtores rurais para fronteira agrícola no Norte ou para a metrópole paulista e as grandes cidades industriais no entorno da GSP, (Grande São Paulo). A metrópole cresce de 8 milhões em 1970 para 12.5 milhões em 1980 e mais de 16 milhões em 1990. a inversão indicada nas tendências da concentração industrial nos anos 70 continuou nos anos 80 e, de fato, o ritmo do crescimento da população também diminuiu nos anos 80, mas o crescimento quantitativo da população ainda tinha suas repercussões nos mercados de trabalho e de moradia nestes anos.

Desde os anos iniciais da década de setenta houve um aprofundamento da leis sobre o uso e a ocupação do solo, proteção dos mananciais e localização industrial na metrópole paulista. O surto da intervenção legislativa nestes anos é parcialmente indicada no quadro 2. O impacto deste elenco de medidas contribuiu para dar novos contornos à realidade de clandestinidade e à divisão

formal/informal nos mercados imobiliários na cidade. Mas enquanto exacerbou-se o positivismo de uma legislação sem condições de aplicabilidade, e cresceu enormemente o assentamento periférico nos anos 70, no fim da década evidenciaram as primeiras medidas de uma "distensão" social envolvendo uma melhoria relativa do nível de salário mínimo e aumento dos gastos do BNH (Banco Nacional da Habitação), nas áreas de saneamento e habitação social. Estes investimentos também afetaram a questão da clandestinidade devido a tolerância oficial nestes anos. Mas a clandestinidade ganhou um novo significado no fim da década com a Lei Lehman em 1979. Laura Ceneviva comenta este significado nos seguintes termos: "Só após a promulgação da lei federal 6766 de 19 de dezembro de 1979, a Lei Lehman, é que a legislação urbanística foi vinculada à legislação registrária dificultando muito a comercialização de lotes que não estejam "urbanisticamente" implantados. Ela também criminalizou o parcelamento irregular, o que serviu de freio, para as ações menos ortodoxas dos loteadores (Ceneviva; L.; 1991). Por vias policiais tentou-se estender o mercado regulado pela legislação vigente.

José Geraldo Simões Jr. por sua vez comenta da seguinte forma: "(...) a promulgação da Lei Lehman, em 1979, estabelecendo a punição criminal ao especulador que comercializasse lotes clandestinos, buscando assim por um fim a esse mercado de lotes periféricos desprovidos de infra-estrutura básica e que tão grande ônus estava causando ao poder público" (Simoes Jr., J.G.; 1991). Simões Jr. aponta também para uma outra alteração acontecendo concomitantemente com esta medida: a inversão na forma de expansão territorial de urbanização na metrópole. Em vez de crescer de dentro para fora com a expansão da periferia a capital começa a crescer para dentro com uma tendência do aumento de densidade da mancha urbana já ocupada. Além de novos cortiços a ocupação de áreas vazias por via de invasões de terrenos públicos inaugurou novas modalidades de assentamento na cidade. Mais uma alteração administrativa que começa ter um efeito sobre a clandestinidade é fruto das pressões populares e potencialidades partidárias para os novos processos eleitoriais nos anos 80. No início da década de 80 o então prefeito Reynaldo de Barros cria na sua administração novos canais de "regularização" da clandestinidade. Mudou-se o enfoque de regularização entendida como uma aprovação tardia depois da adequação do loteamento às normas vigentes e iniciaram em primeiro lugar processos de regularização fundiária feitos pelo novo serviço da SERLA (Secretaria de Regularização de Loteamentos). Enquanto administrações subsequentes diminuíram a influência deste órgão, a atual administração iniciada em 1989 retomou os processos de regularização junto com trabalhos de simplificação do Código de Obras, e a substituição do sistema existente de zoneamento de uso do solo. Ao mesmo tempo esta administração atual reforçou a criminalização dos loteamentos clandestinos uma vez que a reforma fundiária e a criação de zonas de interesse social nos trabalhos do novo Plano Diretor indicam uma nova postura de intervenção da administração pública. No início dos anos 90, a cidade de São Paulo deixa de ter uma utopia normatizada como finalidade desejável de

intervenção. A gestão da cidade aproxima-se da cidade real onde o poder de intervenção do estado aumenta para influir, se não regular, todos os mercados pelos quais a construção da cidade continua, pelo menos pode corrigir as distorções da escassez artificialmente criada pela especulação.

### C. A EVOLUÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA DÉCADA DE 1970-1980

(Gilda Collet Bruna)

Ao se analisar o comportamento do mercado imobiliário na região metropolitana de São Paulo não se pode deixar de considerar a interação de vários fatores influentes na formação do preço do solo.

Fatores que se referem ao próprio conjunto dessa grande cidade metropolitana, como a localização relativa dos empreendimentos, tanto quanto ao tipo de uso, como quanto a sua macro-localização na região, podem contribuir para explicar, por exemplo, o preço médio ao nível de determinados bairros. A essa primeira aproximação, claro, pode-se acrescentar os fatores de micro-localização, pertinentes a cada realidade local.

Esse mecanismo geral de fatores condicionantes do preço da terra urbana, por sua vez, não pode deixar de estar relacionado com o movimento de população e atividades se estruturando inicialmente junto ao centro urbano principal, se estendendo em seguida para a formação das hoje conhecidas áreas intermediárias, e mais além dessas, pela áreas periféricas.

#### 1. O mercado imobiliário

Pode-se dizer que de um modo geral até o início dos anos de 1960 o preço da terra na região metropolitana de São Paulo acompanhava, grosso modo, as teorias gerais, sendo decrescente da área central, ou centro principal da cidade, para as mais periféricas, com alguns picos de preços relativos maiores, ao redor dos centros secundários.

Destaca-se porém que os maiores preços médios da terra urbana foram se orientando mais para as áreas a oeste, sudoeste e sudeste do centro principal, situando-se, já por volta dos anos de 1970, primordialmente na chamada área intermediária da metrópole.

Desse modo, diferentemente de outros países que assistiram um deslocamento dominante de sua população para centros periféricos, a exemplo da suburbanização americana, na região metropolitana de São Paulo esse movimento populacional se desloca de bairros das áreas centrais, como Campo Elíseos e depois da avenida Paulista, para áreas internas da cidade, praticamente adjacentes, os bairros jardins -- Jardim América, Europa, Paulista e Paulistano -- e com

exceção dos Jardins Europa e Paulistano que permanecem uma área de baixa densidade, (Reale, E.; 1982) os outros passam paulatinamente por um adensamento, vindo a formar hoje uma extensa área verticalizada, onde convivem lado a lado, edifícios de alto luxo, apart-hotéis, apartamentos de sala e kitchnete e atividades de comércio e serviços varejistas.

Na década de 1970 e 1980 esse predomínio de áreas de alto preço da terra na porção intermediária do contínuo urbano da região metropolitana, é modificado pelo despontar de novas áreas nobres, agora porém mais na periferia. Direcionada pelas rodovias Presidente Castelo Branco e Raposo Tavares que cortam o interior do Estado de São Paulo, a primeira rumo a oeste e a segunda ao sul, uma população de renda média-alta e alta passa a habitar condomínios horizontais em municípios como Barueri e Cotia, respectivamente a oeste e sudoeste do município de São Paulo. Servindo-se de uma infraestrutur urbana básica de acessos, essas novas áreas periféricas surgem como um oásis de riqueza e de padrão urbano de qualidade, tendo porém como característica, um alto preço da terra.

Em contraposição a essa elevação do preço da terra em áreas mais a oeste do centro de São Paulo, a melhoria de acesso levada, tando pelo sistema de metrô, como pela melhoria das vias de acesso rápido e pelas vias radiais, algumas áreas, situadas em bairros a norte e a leste do centro de São Paulo, vêm, atualmente (fins da década de 1980), recebendo construções verticalizadas para fins residenciais, de padrão médio-alto, bem como empreendimentos de "shopping centers", (Shopping Norte, Shopping Leste).

Pode-se comentar ainda que fatores institucionais, de fiscalização e de regulamentação do uso e ocupação do solo também têm sua parcela de responsabilidade na formação do preço da terra, e portanto, no resultado da atual distribuição e concentração da população no território.

Mas, qual a variação relativa de preços médios do metro quadrado de terrenos na região metropolitana? Qual seria então o peso relativo da influência das legislações de uso e ocupação do solo na composição desse preço?

## 2. Preço médio da terra urbana

Uma pesquisa empírica realizada por entrevistas junto a imobiliárias existentes no contínuo da área urbanizada da metrópole, foi desenvolvida em 1980, sob nossa orientação, pela arquiteta, na época mestranda, Yara Cunha Costa Oliva. (Oliva, Y.C.C.; 1981). Objetivava-se então avaliar a variação relativa do preço médio do solo urbano e a participação do coeficiente de aproveitamento das leis de zoneamentos municipais, na formação desse preço relativo.

A amplitude da pesquisa foi delimitada para se levantar o preço de terreno em função do uso do solo mais sensível à variação, por suas próprias necessidades de localização na estrutura urbana, o comércio e serviços varejistas. Estes são usos do solo que estabelecem fortes interações com os demais, em termos de localização, especialmente com o uso residencial.

Quanto a preços do solo, sabe-se também que esses usos são os que conseguem pagar mais altos preços pela terra urbana. Há estudos que mostram que devido à dependência destes usos ao acesso de clientes, os terrenos que oferecem melhor acessibilidade são, via de regra, os de mais altos preços. Por outro lado, por se relacionarem diretamente com a distribuição de bens e serviços à população, pode-se visualizar a área urbana estruturada em função de uma "espinha dorsal" constituída pelos usos de comércio e serviços varejistas.

GRUPOS ECONÔMICOS DE UNIDADE ADMINISTRATIVAS  
DA GRANDE SÃO PAULO

Grec	Faixa de variação da receita média anual (em Cr\$ 1.000,00)	Unidade administrativa
1	Maior que 1.000.000	Brás, Consolação, Santa Efigiênia, Santa Cecília, Sé.
2	De 500.000 a 1.000.000	Santo André
3	De 250.000 a 500.000	Alto da Moóca, Bom Retiro, Cerqueira César, Ipiranga, Jardim Paulista, Lapa, Liberdade, Moóca, Saúde, Tatuapé, V. Formosa, Jabaquara, Osasco, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul.
4	De 100.000 a 250.000	Barra Funda, Bela Vista, Belenzinho, Butantã, Cambuci, Ibirapuera, Indianópolis, Jardim América, Pari, Penha de França, Perdizes, Santana, Santo Amaro, Tucuruvi, Vila Madalena, Vila Maria, Vila Mariana, Vila Prudente, Pinheiros, Vila Guilherme, Cangaíba, Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes.

5	De 50.000 a 100.000	Aclimação, Casa Verde, Nossa Senhora do Ó, Pirituba, Suzano, Limão, Brasilândia, Vila Nova Cachoeirinha, Vila Jaguara.
6	De 35.000 a 50.000	Vila Matilde, São Miguel Paulista, Diadema, Ribeirão Pires.
7	De 20.000 a 35.000	Ermelino Matarazzo, Carapicuíba, Itapeçerica da Serra, Cotia.
8	De 5.000 a 20.000	Capela do Socorro, Guainazes, Itaquera, Perus, Taboão da Serra, Barueri, Franco da Rocha, Itapevi, Poá, Itaquaquecetuba, Embú, Caieiras, Arujá, Ferraz de Vasconcelos, Maiporá, Santa Isabel, Salesópolis.
9	Menor que 5.000	Jaraguá, Parelheiros, Embú-Guaçu, Jandira, Rio Grande da Serra, Guararema, Biritiba-Mirim, Juquitiba, Francisco Morato, Santana do Parnaíba, Pirapora do Bom Jesus, Cajamar.

---

Fonte: Bruna, Gilda C. O., "Equipamento comercial: dimensionamento de áreas comerciais nom Planejamento Territorial", São Paulo, s. ed., 1980, s.p. (Relatório de Pesquisa - 1a. etapa, convênio FAUUSP-CNDU).

PREÇOS MÉDIOS DE METRO QUADRADO DE TERRENO NOS GRUPOS ECONÔMICOS  
DE UNIDADE ADMINISTRATIVAS DA GRANDE SÃO PAULO

Unidade: Cr\$ 1.00

N : Número de informação obtidas

M : Média

DP : Desvio padrão

Grec	Grupo A			Grupo B			Grupo C		
	N	M	DP	N	M	DP	N	M	DP
1	2	10500	1500	9	21944	4168	23	21557	2808
2	9	8944	2441	-	-	-	30	11383	2296
3	242	5579	259	276	8775	460	153	14940	1157
4	334	6033	318	230	9132	629	81	20657	2136
5	49	4153	248	33	4433	309	7	7642	2460
6	65	3129	481	81	5028	563	-	-	-
7	17	1552	213	41	4233	652	2	3000	0
8	89	2000	187	35	2542	419	18	3427	783
9	41	1911	258	2	2250	250	-	-	-

Fonte: Oliva, J.C.C., "Preço e Controle do Uso Urbano. Estudo do Preço do Solo de uso Comercial na Grande São Paulo", São Paulo. FAUUSP, 1981 (Dissertação de Mestrado).

As diferenças entre os preços médios de terrenos são significativas considerando-se tanto as subdivisões territoriais dos centros urbanos em Grupos Econômicos (GRECs) (Bruna, G.C.; 1980) formados em função da variação da respectiva Receita média anual de Comércio e Serviços Varejistas, (Vide Quadro) quanto em relação às densidades de ocupação, alta, média ou baixa constituindo respectivamente os Grupos C, B e A (Oliva, Y.C.C.; 1981, (Vide Quadro).

Assim é que observa-se que os preços médios de terreno na região metropolitana são significativamente distintos, conforme se refiram a terrenos do Grupo C, B ou A, respectivamente de Alta, Média ou Baixa densidade de ocupação: Grupo C - Cr\$ 15 661,40; Grupo B - Cr\$ 7 836,80 ; Grupo A - Cr\$ 4 901,80; mostrando também que

a áreas com maiores coeficientes de aproveitamento dos lotes, correspondem maiores preços médios.

Com relação à densidade de ocupação, observa-se na metrópole, segundo esta pesquisa, que no caso de áreas de Baixa Densidade de Ocupação -- Grupo A -- o município de Ribeirão Pires tem o maior preço médio do metro quadrado de terreno (Cr\$ 10 043,00), enquanto que o menor preço médio nestre Grupo A é de Cr\$ 725,00, observado em Itapevi. No Grupo B, com áreas de média densidade de ocupação, o maior preço médio (Cr\$ 8 929,00) foi observado no município de São Paulo, e o menor (Cr\$ 953,00), no de Ferraz de Vasconcelos. Para o Grupo C, com áreas de alta densidade de ocupação, o município de São Paulo tem o maior preço do metro quadrado de terreno, (Cr\$ 2 144, 00) e o menor preço foi observado no município de Taboão da Serra, (Cr\$ 1 927,00). (Oliva, Y.C.C.; 1981, p. 92).

Por outro lado a pesquisa mostra também que os preços médios de terrenos nos GRECs decrescem do GREC 1, correspondente à área central da metrópole, sucessivamente até o GREC 9. Assim os maiores preços do metro quadrado de terreno correspondem a grosso modo a terrenos situados em áreas mais centrais, decrescendo à medida que os terrenos situem-se mais na periferia, como aqueles do distrito de Parelheiros em São Paulo e os dos municípios de Jandira e Guararema, dentre outros.

Finalmente observa-se também com relação ao Coeficiente de Aproveitamento dos lotes na determinação do preço da terra, que, de um modo geral, "quase 20% da variação do preço do metro quadrado de terreno era explicado pelo coeficiente de aproveitamento". Entretanto, esta relação é afetada significativamente pela densidade de ocupação. Nesse sentido verificou que tanto nas áreas de menor como de maior intensidade de ocupação do solo, o Coeficiente de Aproveitamento não é suficiente para explicar a variação do preço do solo, que, provavelmente sofre maior influência de outros fatores. No caso das áreas de média densidade de ocupação porém, cerca de 18% da variação do preço do metro quadrado de terreno pode ser explicada pelo Coeficiente de Aproveitamento. (Oliva, Y.C.C.; 1981, p. 106).

Essas considerações dão-nos uma idéia da importância e abrangência de programas de planejamento urbano, com suas legislações de zoneamento e respectivos coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação do lote, agindo na formação do preço da terra urbana. Mostram também que a questão é complexa e que além destes, outros fatores têm seu peso específico na formação do preço da terra.

Pode-se acompanhar entretanto a marcha do mercado imobiliário na metrópole e as tendências aqui sublinhadas. Os usos de comércio e serviços varejistas, por sua estreita vinculação com a população consumidora, podem ser tomados como um indicador importante para a análise do mercado imobiliário. Em outras palavras, a hierarquia de

centros, com sua distintas funções em termos de bens e serviços oferecidos à população, se revelando pelo Número e Tipos de Estabelecimentos, e pela Receita gerada nestes centros, (GRECs) pode-se dizer, é um indicador diretamente relacionados com o preço da terra.

#### D. A INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO PREÇO DA TERRA EM SÃO PAULO

(Geraldo Gomes Serra)

Na análise dessa influência pode-se considerar o âmbito de atuação e a especificidade de cada legislação.

##### 1. A Legislação Federal

A principal contribuição da legislação federal ao controle do desenvolvimento urbano veio na forma da lei Nº 6766/79, conhecida como a Lei Lehmann. Essa lei criminaliza o loteamento clandestino e impõe aos Cartórios de Registro de Imóveis a obrigação de exigir a aprovação dos loteamentos pelos órgãos competentes na esfera nacional, estadual e municipal. Dessa forma, o parcelamento e a venda ficaram efetivamente submetidos à legislação municipal.

Além dos aspectos urbanísticos, vale notar que a Lei Lehmann veio coibir de forma drástica um dos piores problemas da atividade imobiliária existente na ocasião, que eram as promessas enganosas dos loteadores. De fato, sendo até então possível vender-se uma promessa de loteamento, isto é, vender-se o lote "no papel", eram frequentes as reclamações de compradores que jamais conseguiam seus lotes. As vezes, o não cumprimento da promessa pactuada se dava pelo simples fato de que a área em questão não podia ser por óbice físico ou legal. Outras vezes o loteador não era o proprietário legal da área. Contudo, do ponto de vista da administração municipal, pesavam particularmente os casos em que a área podia ser loteada. O loteador era o proprietário, porém, após a venda dos lotes "no papel", esse loteador desaparecia deixando por conta dos compradores a abertura das ruas e demais melhoramentos. Dadas as peculiares condições culturais e de baixa renda desses compradores, estabeleciam-se eles na parcela adquirida e, tão logo o seu número permitisse, colocavam reivindicações e pressões de toda ordem sobre a Prefeitura, no sentido de que esta provesse as carências verificadas. Essas questões ficaram sob controle após a publicação da lei mencionada.

##### 2. A Legislação Estadual

O Código Sanitário do Estado de São Paulo, instituído pela lei estadual Nº 1596/17, já definia em 1917 patamares mínimos a serem observados no parcelamento do solo urbano.

O decreto-lei Nº 211/70 e o decreto Nº 13.069, vieram a atualizar aquelas disposições, principalmente face à nova consciência dos problemas ambientais associados ao processo de loteamento.

Mas a contribuição maior do Estado para a questão do uso do solo na Região Metropolitana viria na forma da Lei de Proteção do Mananciais. Contudo, é notório que desde a sua publicação, uma população estimada em mais de 1 milhão de pessoas estabeleceu-se às margens dos mananciais que formam as represas ao Sul da cidade. Há quem sugira que a lei teria ajudado esse processo ao reduzir de forma significativa o preço da terra.

### 3. A Legislação Municipal

Até 1970, o Código de Obras Arthur Saboya, aprovado pela lei municipal Nº 3427/29 e consolidado pelo ato Nº 663/34 estabelecia normas relativas aos arruamentos e loteamentos.

Em 1956, a lei municipal Nº 4965 proíbe lotamentos em locais que não contem com o abastecimento de água potável, mostrando o início da formação de uma consciência da impossibilidade material dos serviços públicos acompanharem o processo de loteamento e, ao mesmo tempo, da existência de uma oferta muito grande de lotes.

Em 1957, como resultado do trabalho do Professor Anhaia Mello, é aprovada a lei Nº 5261, que estabelece índices de aproveitamento para os lotes: 6, para edifícios comerciais e 4, para os edifícios residenciais.

Em 1972, a lei do zoneamento do Município de São Paulo é aprovada com o número 7805. Até 1981 cerca de 20 leis e decretos modificaram as disposições daquela lei. (Battaglia; 1987).

A lei do zoneamento do Município de São Paulo, no que se refere aos tipos de usos permitidos e proibidos, consolida a situação observada no levantamento dos usos do solo em que se baseou. Contudo, fixa índices de aproveitamento diversificados para as diversas zonas. A zona 1, que cobre pequena parte da cidade tem como índice de aproveitamento 1 e a zona 2, que somada às zonas 17 e 18, cobre a maior parte da cidade, tem índice 2.

### 4. Aspectos teóricos da relação legislação versos preço a questão fundiária urbana

Muito se tem escrito sobre o caráter monopolístico da propriedade privada do solo urbano. Entretanto, tais colocações, quase sempre derivadas de autores marxistas europeus (Castells, Lojkine, Topolov entre outros), dificilmente podem ser transpostas para o quadro existente em São Paulo.

De outro lado, a expectativa liberal de que o mercado aloque espaço urbano corretamente segundo os diversos usos, além de teoricamente fantasiosa (Balchin & Kieve), também não corresponde à realidade paulistana, onde a intervenção do poder público no mercado e no patrimônio imobiliário é marcante.

O zoneamento, objeto de muita crítica recentemente, é uma forma de intervenção do poder público sobre o mercado da terra urbana. Esse instrumento, ao contrário das críticas provenientes da "direita", não inibe o investimento, mas ao contrário, ao conferir maior "certeza" sobre o que se pode e o que não se pode construir nas diversas partes da cidade, confere maior segurança aos investimentos.

A crítica de "esquerda" ao zoneamento, afirma que seria uma forma do poder público garantir diferenciais de renda fundiária ao setor privado. A proposta do documento que a atual administração da Prefeitura de São Paulo vem chamando de Plano Diretor, consiste exatamente na apropriação desses diferenciais pelo setor público. Entretanto, os diferenciais foram criados nos anos 70, quando da aprovação do zoneamento, e as modificações que vem sofrendo não têm sido radicais a ponto de serem encaradas como formas de transferência de renda. De outro lado, o zoneamento consiste em dispositivo de ordenação espacial ao qual não se pode renunciar com objetivo único de sem ele poder gerar receita maior para a administração municipal.

Do ponto de vista dos objetivos do presente trabalho, o que importa perceber é que políticas restritivas são potencialmente capazes de promover aumento nos preços dos imóveis urbanos. (Balchin & Kieve).

No que se refere à intervenção governamental no mercado da terra, supõe-se que ela tenha sempre como objetivo a redução dos preços da terra através do incentivo à oferta do solo urbano ou ao seu melhor aproveitamento. Contudo, entre nós os objetivos da política urbana têm estado em função de modelos urbanos ideais, quase sempre associados à baixa densidade dos "subúrbios" americanos. Em decorrência, a intervenção através da legislação urbanística está voltada, prioritariamente, para três objetivos principais:- delimitar a zona urbana; - conter o parcelamento da terra; - reduzir o índice de aproveitamento dos lotes.

Como bem se pode observar, essas três medidas, presentes constantemente em toda a legislação urbanística brasileira - nos últimos 30 anos, têm como consequência a redução da oferta de solo urbano e portanto promovem a maximização do seu preço.

### 5. O espaço urbano e o espaço construído

O preço do solo urbano refere-se, evidentemente, a um espaço adaptado, pelo menos no que tange à acessibilidade aos polos de emprego e comercial, à infra-estrutura urbana e a um conjunto de equipamentos sociais urbanos mínimos. Está claro que o estabelecimento desses mínimos tem sentido cultural, podendo significar tão somente uma linha de ônibus.

É nesse contexto que se pode falar da existência em São Paulo de duas cidades: aquela mais ou menos conforme as diretrizes da legislação urbanística e a informal. Esta última tem chamado atenção na proporção de seu tamanho e do seu crescimento acelerado nos últimos anos.

### 6. Oferta e procura de espaço urbano

O preço do solo urbano, como qualquer outra mercadoria, está determinado pela relação entre a quantidade ofertada e a procurada. Diferentemente de outras mercadorias, o solo urbano é fixo, isto é, não pode ser transportado, e portanto a oferta e a procura referem-se a uma região determinada. Pode-se, está claro, falar em oferta de terrenos na Região Metropolitana de São Paulo, mas tanto a oferta como a procura são, frequentemente, mais localizadas, ou seja, quem pretende adquirir um lote em Ribeirão Pires dificilmente considerará como alternativa válida um lote em Osasco.

Dessa forma, a oferta e a procura de lotes urbanos é sempre referida a determinado compartimento, embora nas conurbações os seus limites sejam de reconhecimento mais difícil. Assim, por exemplo, a definição do perímetro urbano de uma cidade, com restrições ao parcelamento urbano do solo no seu exterior, implicará numa limitação na oferta global de espaço urbano no interior desse perímetro. Se a essa limitação, acrescentarmos uma legislação extremamente restritiva ao parcelamento do solo no interior do perímetro, estará assim reduzida a oferta por via urbanística.

O mercado de lotes em determinado momento, não é constituído por um estoque de metros quadrados de solo urbano indiferenciado. Ao contrário, numerosos fatores concorrem para uma diferenciação do preço dos diversos lotes num mercado determinado. Assim, Granelle aponta dentre os principais os seguintes: - superfície e forma do lote; - a capacidade de suporte do solo para fundações; - a infra-estrutura existente no entorno; - os fatores paisagísticos e estéticos; - a densidade de ocupação do entorno; - o nível sócio-econômico da vizinhança; - a distância do centro; - os meios de transporte; - o crescimento da população e a sua renda; - a disponibilidade de crédito; - a política fiscal; - a existência de controle sobre preços e aluguéis; - os processos administrativos; - o zoneamento de usos; - o índice de aproveitamento. (Granelle, J.J.; 1970)

Note-se que a legislação urbanística está representada nessa relação apenas pelos três últimos itens. Além desses, seria importante acrescentar a legislação de parcelamento do solo.

Está claro que a administração municipal pode de muitas maneiras, com diferentes da legislação urbanística, afetar os valores imobiliários. Assim, por exemplo, as decisões relativas à extensão das linhas de transporte coletivo ou a construção de novas avenidas ou obras de arte poderá modificar a acessibilidade de determinada parte da cidade. Além disso, o modo como a política fiscal lide com grandes glebas não utilizadas, afetará certamente o preço dos lotes.

A importância do zoneamento e dos índices de aproveitamento é enfatizada por Granelle, (Granelle, J.J.; 1970) que diz que os empresários estabelecem uma oferta de preço para o terreno, em função dos metros quadrados de piso que podem ser edificados, em virtude das regras do urbanismo. Assim mostra que há uma relação da superfície acumulada de piso, com a superfície do lote. Nessas condições, pode-se esperar que se constate uma clara correlação entre o preço dos terrenos e o coeficiente de ocupação do solo. Neste caso a expressão Coeficiente de Ocupação do solo é definida como o nosso índice de aproveitamento, e, portanto, não deve ser confundida com a taxa de ocupação.

As restrições ao parcelamento podem decorrer de fixação de padrões urbanísticos mais altos do que o mercado poderia observar. Ora, o crescimento da população e, particularmente, o processo migratório continuam pressionando a demanda real por espaço urbano.

A renda da maior parte das famílias que formam essa demanda, sendo muito baixa, não permite a aquisição do produto oficial colocado no mercado, isto é, dos lotes produzidos em obediência à legislação urbanística. De outro lado, as sucessivas leis do inquilinato, reduzindo drasticamente a renda dos imóveis de aluguel, desestimularam esse tipo de investimento. Torna-se, assim, impossível para uma boa parte da população adquirir uma casa ou um lote para construir e, também, alugarem uma casa ou apartamento para morar. Como o migrante tem níveis de exigência que não vão muito além da acessibilidade, o resultado é a produção de um espaço urbano clandestino. Os padrões urbanísticos desse espaço clandestino estão, como seria de esperar, muito aquém das exigências da legislação, distinguindo-se da cidade oficial e permitindo a sua imediata identificação.

#### 7. Legislação e preço da terra em São Paulo

O processo de urbanização acelerada por que passou o Brasil nos últimos 40 anos está descrito sobejamente em numerosos trabalhos. (Serra, 1991; Singer, 1981). Esse processo está caracterizado, em linhas gerais pela expulsão de populações rurícolas e pela centralização do crescimento nas grandes aglomerações urbanas, em

particular em São Paulo. Contudo, espera-se uma queda considerável das taxas geométricas de crescimento populacional no Brasil para esse final de século. (Serra, 1991; Rolnik, Kowarick & Somekh; 1990).

Segundo as estimativas de população e com índice de aproveitamento igual a 2, predominante no zoneamento da cidade desde os anos 60, e considerando moradias com área construída média de 50 m<sup>2</sup>, teríamos uma demanda de 50 km<sup>2</sup>. Ora, considerando-se que as áreas residenciais representa-se cerca de 40% da área urbana (Pamplona, 1981), teríamos uma demanda de 125 km<sup>2</sup> de área urbanizada no período que vai de 1940 a 1990. Com hipóteses semelhantes teríamos para toda Região Metropolitana uma demanda de 75 km<sup>2</sup> para áreas residenciais e de 187,5 km<sup>2</sup> para a área urbanizada.

Obviamente, a essas estimativas subjazem pressupostos passíveis de crítica. Assim, por exemplo, o tamanho da família média reduziu-se no período considerado, ou ainda, a área média de 50 m<sup>2</sup> pode ser considerada pequena ou grande demais. Contudo, o objetivo daquelas estimativas é apenas estabelecer a ordem de grandeza da demanda por solo urbanizado na região metropolitana.

A cidade e o mercado clandestino são em boa parte criações da legislação urbanística. De um lado, a exigência da infra-estrutura completa nos loteamentos contribui para aumentar o preço dos lotes. Ao restringir a oferta tanto do ponto de vista da quantidade como do ponto de vista da qualidade mínima do produto (dimensões mínimas do lote, exigências relativas à infra-estrutura, ao índice de aproveitamento e aos usos permitidos e proibidos), a legislação urbanística contribui para elevação do preço do produto legal a níveis incompatíveis com a receita de algo como 40% da população urbana. De outro lado, como as forças que determinam o processo de crescimento da população urbana continuam a agir, a única alternativa para compatibilizar essas variáveis é a construção da cidade informal.

Outra forma de restrição legal à oferta de solo urbanizado provém das dificuldades decorrentes do grande número de órgãos e repartições públicas que devem ser consultadas para a aprovação do loteamento. Para o Município de São Paulo esses órgãos seriam os que se vêm na relação a seguir: -Empresa Metropolitana de Planejamento (EMPLASA); -Secretaria de Habitação do Município de São Paulo (SEHAB); -Parcelamento do Solo (PARSOLO); -Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA); -Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT); -Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP); -Exército; -Secretaria de Negócios Metropolitanos - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB); -Secretaria da Saúde; -Ministério da Aeronáutica; -Prefeitura; -Registro no Cartório.

Está evidente que cada órgão ou repartição definirá um conjunto de regras e normas para a aprovação do loteamento, aos quais se somarão o arbítrio dos técnicos e funcionários que as interpretam. Battaglia (1987) descreve as dificuldades desanimadoras que o loteador deverá enfrentar para obter aprovação para o seu projeto. O resultado é que fazem dois anos que não são aprovados quaisquer novos loteamentos na cidade de São Paulo.

#### 8. O modelo existente

As conclusões a que levam as considerações expandidas até aqui são de que a legislação urbanística nos três níveis da administração está voltada para controlar o que até a bem pouco tempo chamava-se "o caos" urbano. Visa ela conter, mais do que ordenar, as forças do mercado imobiliário. Na verdade, refletem idéias mais antiquadas relativas à necessidade de diminuir o, então denominado, "êxodo rural".

Essa legislação tem como modelo uma urbanização de baixa densidade, típica dos subúrbios das grandes cidades norte-americanas. Sem dúvida, agem também como ecos das primeiras idéias da arquitetura moderna e dos CIAM. (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna).

Esse modelo está inteiramente em contradição com a situação social e econômica brasileira, particularmente no que se refere à renda das famílias que migraram nos últimos 40 anos para as grandes cidades.

Essa contradição entre o modelo subjacente à estrutura legal e a realidade social produziu a cidade clandestina como forma de abrigar os migrantes cuja renda não permitia acesso ao espaço legal e cuja cultura, recém urbanizada, não exigia muito do espaço urbano.

Decorrem daí as duas cidades e os dois mercados da terra urbana. Ambos são comandados pela oferta e pela procura, contudo a cidade informal provê o espaço que falta na cidade legal.

Na cidade legal os preços são fixados pela relação entre a oferta e a procura, influenciados pelos diversos fatores acima descritos. Dentre esses fatores avulta a legislação urbanística, na medida em que afeta a oferta. Essa influência dá-se, principalmente, em função de três aspectos: - A definição do perímetro urbano, como limitação global do espaço urbano; - as restrições ao parcelamento desse espaço, em função de certos padrões urbanísticos e da necessidade de controlar o crescimento e a "desordem" urbana; - as restrições ao uso do solo, tanto do ponto de vista dos tipos de uso como, e principalmente, do ponto de vista do índice de aproveitamento dos lotes.

Esses três aspectos atuam no sentido de restringir a oferta de solo urbano. Ora, como de outro lado, os últimos 40 anos assistiram um dos processos mais intensos e acelerados de urbanização da história e como São Paulo foi o principal polo para as migrações internas, resulta que a interação entre a legislação urbanística e o crescimento da população traduz-se na interação entre a restrição da oferta e o crescimento da procura, alimentando um processo de maximização do preço da terra urbana.

Ao lado dessa cidade e desse mercado surge a cidade e o mercado clandestinos, pois de alguma forma as pessoas precisam morar. Nos textos de referência pode-se verificar que o principal fator de atração dessas populações é o emprego e que por pior que sejam suas condições de moradia, ainda assim estão melhor do que no lugar de onde foram expulsas. Aqui também operam as leis de mercado. Contudo, a legislação urbanística não promove a escassez do produto. Pelo contrário, a maioria das invasões se dão em áreas "de uso comum do povo", deixadas pelo loteamento em obediência à legislação urbanística. Aqui também o mercado de aluguéis floresce ao arrepio da lei do inquilinato. De certa forma, trata-se de um mercado mais perfeito do que o oficial, pois aqui não se faz sentir a intervenção governamental.

## II. SUPRIMENTO DE TERRA URBANA: REGULAMENTAÇÕES, MERCADO E PLANEJAMENTO

### A. DEMANDA E SUPRIMENTO DE TERRA URBANA: PROCESSOS E NECESSIDADES

(Gilda Collet Bruna; Heliana Comin Vargas;  
Maria Cristina da Silva Leme)

Para se falar em demanda e suprimento de terra urbana é preciso em primeiro lugar tecer algumas considerações sobre a dinâmica de assentamento da população. Nesse sentido, a década de 70 assistiu à consolidação de um processo de intensa redistribuição populacional no Brasil. A mobilidade espacial atinge níveis elevados sendo que: 20% dos residentes mudaram de município de residência na década 1970-1980, 7,2% mudaram de estado e de residência e 4,6% de região de residência. (Taschner e Bogus, 1986). Esta mobilidade residencial resultou em três vertentes nítidas: um progressivo esvaziamento rural, deslocamentos em direção à fronteira agrícola e um contínuo e intenso fenômeno de metropolização. A participação relativa das nove criadas por lei regiões metropolitanas na população brasileira passou de 21,5% em 1960 para 23,5% em 1970 e 29,0% em 1980. A população metropolitana representava 40,96% do crescimento populacional do país entre 1970 e 1980. Neste mesmo ano cerca de 20% da população brasileira se concentrava em apenas três regiões metropolitanas do sudeste - São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

O peso relativo da Região Sudeste do Brasil, formada pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Belo Horizonte, como se pode depreender dos dados acima mencionados, vem se mantendo no país, em termos de assentamento populacional.

As previsões são de crescimento dessa participação relativa na dinâmica demográfica do país, até o ano 2000 quando essa participação deverá representar cerca de 44% do total da população brasileira. Este crescimento deve-se sobretudo ao Estado de São Paulo como um todo, cuja participação na Região Sudeste passa de 42,27% em 1960, para 48,41% em 1980 e estima-se um valor de 54,12% no ano 2000. (Taschner, s.d.).

1. A dinâmica populacional no Estado de São Paulo  
no período de 1970-1990

É importante ressaltar entretanto que essa previsão de crescimento do Estado de São Paulo deve-se fundamentalmente ao crescimento do interior do Estado e não a sua Região Metropolitana. A Região Metropolitana de São Paulo que crescera a uma taxa anual de 5,3% na década de 40, 5,5% na década de 50 e explodira na década de 60 com uma taxa de 6,9%, mostrou na década de 70 uma taxa significativamente mais baixa, de 4,4% ao ano, não apresentando um ritmo de crescimento urbano mais alto do que a média do Estado. A taxa prevista para a década de 80-90 é de 3,32% e para os anos de 90 de 2,07% ao ano. Por outro lado, no interior do Estado, as regiões de Campinas, Vale do Paraíba e Sorocaba tiveram sua população urbana crescendo a taxas superiores a 5% nos anos de, seguidas pelo Litoral (4,75) e a região de Ribeirão Preto (4,1%). (Taschner, s.d.).

Como volume populacional, o Estado de São Paulo tem sua população estimada em 32,2 milhões de pessoas em 1990. A região metropolitana que historicamente vinha crescendo de 43% em 1940, para 49% em 1950 e 55% em 1970 estabiliza-se, fixando-se em 55% em 1980 e decrescendo para 52,4% em 1989. (Taschner, s.d.).

Sem dúvida, o transbordamento das atividades econômicas, mormente a industrial, para fora da Região Metropolitana, vem sendo uma das forças principais de direcionamento do deslocamento populacional então observado, principalmente a partir da década de 70.

Em termos demográficos, processo semelhante aparece internamente à Região Metropolitana. O peso relativo do Município de São Paulo tem decrescido. A participação dos demais municípios metropolitanos subiu de 14,69% em 1940 para 32,53% em 1980, e estima-se em 34,78% sua participação em 1990 e em 38,69% no ano 2000. (Taschner, s.d.).

Os deslocamento intra-metropolitanos envolveram, na década 70-80, 920 mil pessoas, ou seja, 920 mil residentes na Grande São Paulo mudaram de município de residência dentro da própria região, isto é, (cerca de 7% da população metropolitana. Estes fluxos migratórios foram na sua maioria (60,0%) do núcleo central em direção à "periferia"; 29,7% foram entre municípios da "periferia"; e apenas 7% das vezes tiveram a direção "periferia-núcleo central". (dados da Fundação SEADE; 1989).

Com relação ao município de São Paulo isoladamente, ocorre o processo inverso. Se a partir de 1940 até 1970 o padrão de crescimento de São Paulo era nitidamente periférico, depois de 70 perde esta característica.

A tabela 1 mostra os 5 anéis concêntricos da trama urbana do Município de São Paulo. As taxas anuais de crescimento populacional por anel entre 1960-1970 mostram um crescimento do anel periférico de 12,90% ao ano, em 1970-1980 de 7,42% ao ano e em 1980-1987 de 3,78% ao ano.

Tabela 1

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1960-1987  
Taxas anuais de crescimento populacional por anel (em %)

Anel	Taxas anuais de crescimento populacional		
	1960-1970	1970-1980	1980-1987
Central	0,72	2,23	0,94
Interior	0,08	1,26	3,63
Intermediário	2,79	1,28	3,65
Exterior	5,52	3,13	2,96
Periférico	12,90	7,42	3,78

Fonte: Secretaria de Planejamento (SEMPLA). "São Paulo, Crise e Mudança", Brasiliense, São Paulo, 1990, Tabela VII, p.37.

Logicamente, esta alteração na tendência de crescimento populacional, resultado de alterações na intensidade e distribuição das atividades econômicas no Estado de São Paulo e no próprio país, implicam numa mudança na quantidade e na qualidade tanto na oferta como na demanda por terra urbana para os seus diversos usos.

A nível nacional entre 1940 e 1980 a participação do setor primário no PIB caiu de 25,7% para 10,2%, passando a indústria de 19,5% para 40,7%, enquanto que para o terciário, responsável por mais da metade do produto em 1940 (55,8%) a mudança de posição relativa foi bem menos pronunciada: ele continua em 1980 o setor de maior peso na separação de renda (49,1%) (Cano e Semeghini; 1991).

Estas mudanças em termos de demanda de terra urbana serão analisadas a seguir, as se focalizar mais nitidamente o desenvolvimento das atividades industrial, comercial e de prestação de serviços, na região metropolitana de São Paulo.

B. A ATIVIDADE INDUSTRIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO  
E NA REGIÃO METROPOLITANA DE 1970 A 1990

(Heliana Comin Vargas)

Desde o período entre as duas Guerras Mundiais, e principalmente após 1945, o governo brasileiro passou a incentivar o desenvolvimento industrial. Em 1950, São Paulo já era o maior centro manufatureiro do país, absorvendo 577.000 empregos no setor. (Townroe; 1983).

Até 1955, a industrialização era bastante restrita dependendo fundamentalmente da importação de bens de produção, para uma produção quase exclusiva de bens de consumo não duráveis. Foi a partir de 1956 que a implantação da indústria pesada, mais concentrada em São Paulo, propiciou o avanço industrial. (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Em 1960 a estrutura industrial do Estado não era mais predominantemente produtora de bens de consumo não duráveis (40%). A indústria de bens intermediários respondia por 35% da produção industrial e as de consumo durável e de bens de capital por 24%. (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Em 1970, o Estado de São Paulo respondia por 19% da população do país e contribuía com 58% do Valor Industrial Adicionado e empregava 48% da força de trabalho industrial do Brasil. (Townroe; 1983).

A implantação da indústria pesada aumenta a hegemonia de São Paulo sobre o resto do país. Propicia uma maior integração do mercado nacional, exigindo não apenas maior produção de alimentos e matérias primas mas, principalmente novos insumos industriais decorrentes do avanço da estrutura produtiva e, conseqüentemente maior exploração dos recursos naturais. Este fato amplia, sem dúvida, a base industrial de outros estados, processando-se uma certa desconcentração industrial. São Paulo perde posição entre 1970-1980 no total nacional (de 58,2% para 53,4%). (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Do ponto de vista qualitativo, em 1970, 40% da produção industrial brasileira (37% da paulista) correspondiam ao setor de bens de consumo não duráveis. Em 1980, aquela cifra se reduz para 31% (26% em São Paulo), aumentando a proporção de bens de consumo duráveis e bens intermediários para quase 70%. Em São Paulo as produções de bens duráveis e de capital atingiam 34,6% em 1980, revelando uma estrutura industrial mais avançada. (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Por outro lado, este avanço industrial aumenta a demanda por serviços e sistemas de distribuição e comercialização, aumentando

também a necessidade de diversificação e especialização do setor terciário.

Na década de 70 pouco foi percebido do processo de interiorização da indústria dentro do contexto do próprio Estado de São Paulo que ganharia impulso decisivo na década de 1980.

A Região Metropolitana de São Paulo que em 1970 respondia por 43,5% da produção industrial do País, veria esta cifra baixar para 33,6% em 1980 e 30,6% em 1987. Quanto ao crescimento industrial, a década mostra para o Estado um crescimento nulo e para a Grande São Paulo um crescimento industrial negativo. Por outro lado, o interior do estado não só aumentou sua participação na produção estadual (passa de 25,3% em 1970 para 35,4% em 1980 e a 40% em 1987, como avançou o seu peso no total nacional, de 14,7% (1970) para 20,4% (1987). Observa-se também uma mudança na estrutura produtiva do interior do estado que a coloca em patamares mais avançados do desenvolvimento industrial. (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Entre os fatores responsáveis pelo processo de interiorização da indústria no estado de São Paulo, alguns são de ordem externa, como a crise internacional e a crise do petróleo. Estas crises resultaram num grande esforço para aumento da pauta de exportação e da diversificação da produção interna. Parte substancial dos investimentos então realizados materializaram-se fundamentalmente no interior do Estado. São exemplos as instalações de duas refinarias da Petrobrás em Paulínia (Campinas) e São José dos Campos (Vale do Paraíba), inclusive estimulando a implantação de várias Indústrias químicas; da indústria bélica e aeronáutica no Vale do Paraíba; da indústria e dos institutos de informática e microeletrônica em Campinas; e do Proálcool, notadamente no vetor Campinas - Ribeirão Preto. (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Associe-se a isso o aumento das deseconomias de aglomeração, o nascimento de um novo e combativo sindicalismo industrial na grande São Paulo, como fatores de expulsão. E por outro lado como fatores de atração, a excepcional oferta de energia, transporte, comunicações, e a instalação de centros de ensino e pesquisa que os governos estadual e federal proporcionaram ao interior nas duas últimas década. (Secretaria de Economia e Planejamento; 1990).

Uma pesquisa realizada junto à Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB), procurando levantar quais fatores que influenciaram na escolha da localização para implantação de novas indústrias, para abertura de filiais ou para mudanças, destacou alguns elementos de atração e de expulsão responsáveis pela disposição em mudar. (Townroe; 1983).

Embora, com riscos de simplificação, já que diferentes tipos e categorias de indústrias tem prioridades e requisitos diversos;

existe diferença na escolha de localização para novas indústrias e para abertura de filiais; um fator isolado dificilmente responde sozinho pela escolha da localização; e, que o modelo de respostas obtidas valoriza o papel do acesso e minimiza a importância dos fatores relacionados a mão de obra, foi possível estabelecer-se uma hierarquia entre os fatores de atração.

Mais da metade das mudanças observadas de dentro da área metropolitana conurbada para o restante do Estado de São Paulo indicaram 8 dos 38 fatores de atração como de maior importância: facilidade de acesso rodoviário (86%), gleba da terra apropriada (84%), área para expansão (82%), disponibilidade de energia elétrica (79%), preço do solo (69%), facilidade de comunicação, telefone, telex (66%), proximidade dos consumidores, clientes (55%), proximidade dos fornecedores (51%).

Sete destes fatores também foram mencionados como de maior importância entre as empresas localizadas no restante da região metropolitana, sendo que o fator oferta plena de mão de obra aparece entre os oito primeiros (57%).

Entre os fatores considerados de expulsão, 70% das firmas alegaram como motivo de transferência a necessidade de expansão da produção além de seus limites físicos. Até então a oferta de mão de obra não aparece como um problema na região metropolitana de São Paulo.

Os mesmos estudos sugerem que os incentivos indutores da mudança por parte do governo federal em prol de uma descentralização, embora fortes, não foram capazes de agilizar o processo, em parte devido a debilidade do esforço realizado na esfera estadual e municipal.

Outra indicação trazida por tal pesquisa refere-se à limitada capacidade da ação direta do governo em ações políticas que encorajassem tal movimento entre 1977 e 1979.

Se até, o final da década de 70, os fatores de expulsão estiveram fundamentalmente centrados na inexistência de terra urbana necessária à expansão física, ou abertura de novas firmas, na década de 80, outros fatores decorrentes das restrições impostas pelas legislações de uso e ocupação do solo, quer a nível metropolitano quer a nível municipal, aliados ao crescente poder dos movimentos sindicais passam a influenciar decisivamente a opção de mudança.

Duas destas legislações a Lei de Proteção aos Mananciais (Lei 898/95) e Lei de Zoneamento Industrial (Lei 1817/78) indicavam como eixo de industrialização a área conhecida como corredor leste - oeste da região metropolitana. Para leste, em direção ao Rio de Janeiro, saindo pela rodovia Presidente Dutra; para oeste, pela rodovia Castelo Branco, em direção à Sorocaba.

## 1. A região metropolitana de São Paulo

Em termos de região metropolitana, os grandes vazios urbanos existentes encontram-se impossibilitados de serem ocupados pelo uso industrial devido as legislações de uso e ocupação do solo, e os locais permitidos e convenientes à atividade industrial não oferecem disponibilidade de terra urbana suficiente nem para ampliação nem para abertura de novas firmas, além de os preços dos terrenos serem elevados. Somam-se a estas coordenações a grande disponibilidade de terras e localizações vantajosas no interior do estado de São Paulo, que o desenvolvimento dos transportes e comunicações está se encarregando de nivelar, intensificando o processo de desindustrialização da grande São Paulo.

Deve-se no entanto mencionar que, enquanto se está observando um deslocamento do setor de produção das indústrias para o interior do estado, as sedes administrativas destas empresas, que engrossam as atividades do setor terciário tendem a permanecer no interior da metrópole (município de São Paulo). Sem dúvida as exigências quanto a quantidade e qualidade da terra urbana, destas atividades de comando das indústrias, tendem a ser totalmente diversas daquelas dos setores de produção.

## 2. Município de São Paulo

Quanto ao município de São Paulo propriamente dito, do ponto de vista histórico, o parque industrial paulista desenvolveu-se a partir do centro, no começo do século, em direção sudeste acompanhando o trajeto das ferrovias. Na fase subsequente, de "substituição de importações", a indústria, ainda acompanhando as ferrovias mantém-se na direção sudeste e de forma menos intensa na direção leste, ao longo da então Estrada Ferro Central do Brasil hoje rede Ferroviária Federal.

A partir da década de 50, o padrão de localização da indústria mais moderna e de maior porte passou a ser orientado pelas grandes rodovias. Assim consolidou-se o parque industrial da região sudeste da grande São Paulo, ao longo da Via Anchieta devido ao acesso ao porto de Santos; o crescimento acelerado de novas áreas industriais em Osasco e Guarulhos, ao longo das rodovias Castelo Branco e Dutra, respectivamente; e a ampliação do parque industrial de Santo Amaro facilitado pelo prolongamento da avenida marginal ao Rio Pinheiros.

Verifica-se, nesse sentido, um processo de desconcentração industrial do município de São Paulo, precoce relativamente ao ocorrido na região metropolitana como um todo. O valor da Produção Industrial do município de São Paulo em relação ao estado passa de 54,81% em 1960 para 34,84% em 1980. Os demais municípios da grande São Paulo passam de 18,98% em 1960 para 28,10% em 1980. (Kowarick; 1990, Tabela 1 p. 140).

No município de São Paulo, as únicas zonas em que ocorrem aumento significativo do volume de emprego, (subdistritos da Lapa e Santo Amaro); são aquelas onde a lei de Zoneamento Industrial não apresenta sérias restrições quanto ao desenvolvimento das atividades industriais.

De qualquer forma, este aumento se dá especificamente nos estabelecimentos de médio porte (entre 100 e 499 empregados). Ao mesmo tempo, verifica-se decréscimo no número de empregos gerados pelos estabelecimentos de grande porte (mais de 500 empregados), e praticamente estagnação nas unidades pequenas. Nestas zonas a atividade industrial está representada pelos ramos mais modernos de produção industrial: metal-mecânica, material elétrico, de comunicações e transporte. (Kowarick; 1990).

Na zona de retração mais acentuada de empregos, zona leste do município, convivem ramos mais modernos e os tradicionais como têxtil e vestuário, concentrando-se em estabelecimentos de pequeno e médio porte. (subdistritos do Ipiranga, Tatuapé, Vila Prudente, Alto da Moóca e Penha). (Kowarick; 1990).

No centro, o quadro de empregos permanece estável, sendo o maior volume de empregos gerados por estabelecimentos de pequeno porte (Brás e Bom Retiro), onde se concentram indústrias de vestuário, calçados e artefatos de tecidos. Outra característica desta zona é o alto índice de empregos informais, a ocupação de edificações não apropriadas e estrutura organizacional arcaica. (Kowarick; 1990).

Pode-se observar pelo exposto que a dinâmica industrial em termos de geração de empregos não se encontra no estabelecimentos de grande, aparecendo com destaque os estabelecimentos de médio portes. Também são os setores mais modernos os responsáveis pelo maior incremento no número de empregos.

Na realidade como pudemos observar anteriormente, a demanda de terra para ampliações foi um dos fatores principais que levaram a indústria a procurar outras localizações. Por outro lado a organização sindical mais forte encontra-se entre os setores mais modernos, podendo-se esperar para um futuro próximo uma diminuição da oferta de empregos neste setor no município, bem como na grande São Paulo.

Como conclusão parcial, pode-se afirmar que a demanda por terra para o uso industrial nos padrões existentes no momento, tende a ser cada vez menor no interior da região metropolitana e principalmente no interior do município central.

C. A ATIVIDADE DE COMÉRCIO E SERVIÇOS NO ESTADO DE  
SÃO PAULO 1970-1990

(Maria Cristina da Silva Leme)

Na década de 70 o crescimento do setor terciário acompanhou de perto o crescimento do PIB Produto Interno Bruto, gerando empregos em taxas superiores as taxas de crescimento da população urbana.

Os setores que se revelaram mais dinâmicos foram os serviços produtivos, os serviços sociais privados. Os serviços públicos apresentaram também crescimento de emprego mas revelaram-se menos dinâmicos quando comparado ao crescimento do PIB. Os serviços distributivos, principalmente o comércio, acompanharam a expansão do PIB. Na segunda metade da década passam a ter peso crescente no PIB as atividades de intermediação financeira. (Cano e Semeghini; 1991, p.5).

Para o estado de São Paulo a geração de empregos no setor acompanhou a performance acima registrada. Na década de 70 o crescimento industrial e do terciário induziram a uma absorção de boa parte de sub-ocupações e redução do trabalho informal. Porém, como observam Cano e Semeghini (1991, pg.6) este crescimento se deu de forma desigual acentuando-se as diferenças inter-regionais de distribuição de renda. Neste mesmo período o deslocamento de migrantes para o estado é duas vezes superior em relação ao que ocorrem entre 50 e 70 (1,4 milhões).

O processo de interiorização da indústria paulista que teve início na década de 70 teve repercussões sobre o crescimento do terciário no interior do estado. Cabe destacar porém que, de acordo com dados de PEA (população economicamente ativa), a desconcentração terciária do município de São Paulo foi menos intensa (46,2% em 70 para 41,8% em 80) se comparada à industrial 48,7% em 70 para 41,4 em 80 ou à PEA urbana (46,4% para 40,8%).

O crescimento das atividades terciárias no interior deu-se de forma heterogênea: maior ocorrência de serviços ligados às demandas provenientes da expansão urbana interiorana: serviços sociais, serviços distributivos e parte dos serviços pessoais. Durante a década de 70 se expandiu e modernizou o comércio de auto-serviços (supermercados) comerciando basicamente alimentos in natura e industrializados, materiais de limpeza e higiene pessoal além de pequenas utilidades domésticas, fixando unidades de venda em quase todas as cidades paulista.

Cabe destacar que no decorrer da década de 70 a constatação da ocorrência do crescimento da população e do aumento de renda no interior do estado refletem, principalmente, o desenvolvimento da agricultura (laranja e cana de açúcar) e das indústrias delas derivadas.

A classificação dos serviços aqui adotada é a desenvolvida por Singelmann, V. In the sectoral transformation of the labor force in seven industrialized countries 1920-1960. Tese de Doutorado University of Texas, Austin 1974 APUD Gonçalves e Semeghini, 1989, p. 186. Os serviços distributivos incluem comércio, armazenagem, transporte e comunicações; os serviços produtivos reúnem serviços profissionais, serviços de apoio à produção à atividade profissional, crédito, capitalização, comércio de valores, administrações e alojamento, higiene pessoal e alimentação, confecção e conservação do vestuário, conservação e manutenção de edifícios, esporte, cultura, diversão, rádio e TV; os serviços sociais referem-se à saúde, ensino, administração pública e instituições comunitárias, assistências e associativas.

### 1. Região metropolitana de São Paulo

Conforme observa Araujo (1990) a estruturação do setor terciário na região metropolitana de São Paulo, a partir da década de 70, principalmente, deve ser compreendido tendo em vista três fatores fundamentais:

- a) expansão e diversificação industrial que criam uma demanda intensiva por serviços especializados à produção;
- b) expansão das ocupações de alta qualificação que passam a demandar importantes serviços pessoais;
- c) condição de "metrópole nacional" centralizando uma plêiade de serviços especializados e com alto grau de sofisticação, além do fato da metrópole se constituir no maior centro cultural do país.

A análise dos dados da PEA terciária metropolitana revela um crescimento da participação dos serviços produtivos no total do emprego terciário: aumenta de 5,9% em 1970 para 7,4% em 1980 com taxa de crescimento geométrico anual de 7,8%.

Os serviços sociais crescem à taxa de 6,9% ao ano o que elevou a sua participação no total de empregos terciários de 7,8% em 70 para 8,9% em 1980. Os serviços pessoais crescem com taxa de 6,7%, a.a mantendo-se como segundo setor população Economicamente ativa da (PEA) do setor terciário, passando a aglutinar 10,8% dos empregos em 80, contra 9,6% em 70. Constata-se uma relativa estabilização do peso dos serviços distributivos durante a década de 70, fraco desempenho de serviços referentes às atividades domésticas remuneradas e serviço ambulante (Araujo et alli; 1990 p. 152).

No processo de desconcentração do terciário constata-se que a metrópole apresentou uma concentração relativa dos serviços pessoais sofisticados, bem como serviços produtivos vinculados às atividades de gerência, serviços profissionais e outras atividades

especializadas, tais como marketing, consultoria etc.. (Araujo et alli; 1990, p. 158).

Na década de 80 a recessão econômica atinge também o setor terciário. Comparando-se dados relativos ao ramo de comércio de 1987 aos de 1980 constata-se uma queda de atividades do setor (6% comércio varejista e 15% do atacadista).

A desconcentração do comércio da capital para o interior teve características diferentes do que sucedeu com a indústria. Ocorreu, principalmente o deslocamento do comércio atacadista enquanto que o comércio varejista diversificava-se e modernizava-se, principalmente na capital.

No interior do estado, o deslocamento do comércio atacadista acompanhando o processo de interiorização da indústria, atenuou os efeitos da crise econômica do setor. O comércio interiorano registrou a queda de apenas 1% em 87 relativamente a 1980. Esse processo se deu principalmente para as regiões de governo de Santos, Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Baurú e Presidente Prudente. (São Paulo em Temas)

Para a região metropolitana de São Paulo, o emprego terciário assume importância na manutenção do nível de emprego, neste período o setor terciário se diversificou, modernizou e cresceu.

As inovações na estrutura do setor terciário ocorridas nas últimas duas décadas na região metropolitana levaram a que se acentuasse seu papel de centralização de fluxos (financeiros, produtivos, culturais), com forte encadeamento nacional e internacional, principalmente em função da dinâmica dos novos processos que atingiram os setores avançados do terciário. Esta modernização, derivada principalmente da assimilação de novas tecnologias informacionais, está na base do processo que concentra na metrópole as atividades responsáveis pela gestão do capital (instituições de créditos, seguros e capitalização, bancos, caixas econômicas e cooperativas), assim como 60% das sedes de empresas multinacionais do país (Kowarick et alli; 1990 p. 22).

A criação e diversificação de inúmeros serviços altamente especializados, além das transformações nas estruturas de comercialização ocorridas nas duas últimas décadas redefiniram algumas características da organização espacial da metrópole.

## 2. Município de São Paulo

O desenvolvimento das atividades de comércio e serviços no município de São Paulo obedeceu a um determinado padrão de organização espacial até a década de 70. O centro principal (área contida em um raio de 2 a 3km da Praça da Sé) concentrava as atividades financeiras, sedes de empresas, assim como o comércio e serviços de âmbito metropolitano. No decorrer da década de 70

ocorre a transferência de atividades principalmente de serviços em direção ao eixo sudoeste da cidade, inicialmente para a avenida Paulista (serviços financeiros) e, no final da década para a avenida Faria Lima (escritórios).

Nos centros de bairro localizavam-se o comércio e serviços diversificados, alguns apresentando especialização como o Bom Retiro no comércio de vestuário; ao longo de eixos viários o comércio especializado (móveis, lustres, material elétrico) e o comércio atacadista localizado próximo à saída para rodovias e junto as estações de ferrovias.

No decorrer da década de 80 a expansão do setor terciário do município ocorre em dois níveis: aumento e dispersão destas atividades no espaço urbano e a consolidação da versão empresariada dos centros de comércio e serviço.

Entre 1977 e 1987, o aumento de empregos no setor terciário atinge 54%. No final do período os 2 milhões de empregos do setor representam 76% do total de empregos do municípios. As maiores taxas de crescimento ocorrem em subcentros de terceiro nível como por exemplo os subcentros do Ipiranga, Penha e Ibirapuera que apresentaram crescimento de 90% e Vila Maria, São Miguel e Campo Limpo, que cresceram cerca de 77%. A situação geográfica destes subcentros revela que o terciário, no município de São Paulo, se expande de forma difusa em todas as direções.

Cabe ressaltar que esta expansão do terciário apresenta diferenças qualitativas em relação as tipologias desenvolvidas anteriormente, rompendo com os antigos padrões de organização de empreendimentos de comércio e serviços (organizados em centros e sub-centros ou lineares, comercio especializado localizado ao longo de uma rua).

Entre 1985 e 1990 ocorreu o crescimento da verticalização terciária na marginal do Pinheiros e seu entorno, reforçando o eixo sudoeste como área de expansão do centro metropolitano. A transferência de empresas antes localizadas na área do centro expandido para a marginal do rio Pinheiros vem se dando, principalmente com sede de empresas multinacionais que apresentam demanda de áreas mais amplas, escassas e caras na avenida Paulista.

As empresas do setor financeiro apresentam um comportamento diferente. Apenas 33% dos bancos que transferiram suas sedes na cidade de São Paulo entre 1985 e 1990 deslocaram-se para avenida marginal ao Rio Pinheiros. A tendência a continuarem a se localizar na avenida Paulista explica-se por razões de prestígio e também por dependerem mais do que outras empresas de serviços de telefones e a instalação de novas linhas tem sido muito lenta na área. (Araujo et alli; 1990).

Na área das marginais dos rios Pinheiros e Tietê vêm se instalando também conjuntos de edifícios de escritórios formando centros empresariais.

Este processo não significou o esvaziamento do centro tradicional, mas apenas uma redistribuição de atividades terciárias, permanecendo os escritórios de pequenas e médias empresas. A presença do Forum e da Bolsa de Valores mantém na área central escritórios de profissionais e empresas que desenvolvem atividades ligadas a estas instituições. As obras de reurbanização na área central ( no Vale do Anhangabaú e na avenida São João) podem ter um efeito de revalorização desta área e exercer atração para a localização de novas atividades.

Uma das características marcantes do processo de terciarização da metrópole é a construção de grandes empreendimentos de comércio e de serviços. A partir de 85 foram construídos 336 empreendimentos imobiliários destinados ao setor de serviços, correspondendo a 674ha de área construída e 65 projetos para uso exclusivamente comercial destinados a hipermercado e shopping-centers. Cabe ressaltar que no município estes empreendimentos localizam-se principalmente no quadrante sudoeste, com maior concentração ao longo da marginal Pinheiros (cinco shopping-centers foram construídos nesta área) mas o fenômeno vem se dando também em outros bairros de classe média e classe média baixa. No último ano foram inaugurados dois shopping-centers na zona leste da cidade.

O comércio especializado (móveis, lustres, material elétrico-eletrônico) mantém-se ainda com o mesmo dinamismo ao longo de ruas, mas registra-se o aparecimento de shopping-centers especializados (materiais de construção, móveis e artigos para residência). Estes novos centros comerciais localizam-se em zonas mais afastadas por demandarem grandes áreas e facilidade de acesso.

Seguindo a mesma tendência de difusão de atividades terciárias observadas a nível de bairros tradicionais, os novos empreendimentos imobiliários localizados em um raio de 20km de São Paulo, prevêm além de áreas residenciais, edifícios residenciais, edifícios de escritórios e centros comerciais, procurando conferir a estes novos bairros relativa autonomia em relação a São Paulo.

### III. CONCLUSÕES

#### EFEITOS DAS RELAÇÕES INTERURBANAS E INTRAURBANAS NA DEMANDA DE TERRA

(Gilda Collet Bruna, Heliana Comin Vargas)

O principal efeito das relações interurbanas da região metropolitana, com relação ao desenvolvimento de atividades econômicas, manifesta-se na diminuição da demanda de terra na própria região. Isto porque, conforme os textos acima, vem ocorrendo desde 1970, uma contínua interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo, forçando assim uma diferenciação na intensidade da demanda de terra.

Se os incentivos federais e mesmo estaduais à descentralização de atividades e de população, iniciados já na década de 1960, não surtiram efeitos imediatos (rodovias; energia; educação; financiamento da agricultura; dentre outros), no entanto, constituíram-se nos fatores de atração fundamentais, responsáveis pela interiorização do desenvolvimento ocorrida nas décadas posteriores.

Ora, se de um lado o interior do Estado passava a apresentar condições propícias à localização de indústrias, a região metropolitana, nessa época passava a impor condições altamente restritivas à fixação e mesmo expansão de suas indústrias. Aliando-se a isto a pequena disponibilidade de terra nas áreas onde a legislação permitia a instalação industrial porém com alto preço, assistindo-se portanto a intensificação deste processo de esvaziamento industrial da metrópole.

Além disso, o próprio desenvolvimento do setor primário no interior do Estado de São Paulo, responsável pelo aumento de renda e de condições de vida urbana, propiciou um dinamismo nas atividades de comércio e serviços incluindo os financeiros, junto aos principais centros urbanos regionais do Estado. Este foi também um fator importante para o desenvolvimento da atividade industrial.

Desse modo, estavam criadas as condições para que a localização industrial se tornasse "footloose", ou seja, qualquer localização torna-se possível, à medida em que haja mercado próximo, acessos e comunicações facilitados. A preferência a uma

localização passa então a ser definida não mais por fatores de atração, e sim por fatores de expulsão (restrições legais, falta de terra, alto preço da terra, dentre outras).

Ainda com relação ao uso industrial, nota-se também uma alteração no tipo, nos ramos e no tamanho dos estabelecimentos industriais. Passam a predominar os estabelecimentos de porte médio, as indústrias não poluentes, e aquelas capazes de se instalarem em edifícios anteriormente utilizados para outros usos.

Com relação à demanda de terra para o uso comercial e de serviços, ocorre um processo diferente. Isto porque, contrariamente ao ocorrido com o uso industrial, observa-se uma intensificação do setor terciário na região metropolitana, principalmente no município de São Paulo. Embora os números possam mostrar um decréscimo na atividade comercial varejista, isto se deve muito em decorrência da conjuntura econômica crítica do país. Em outras palavras, o que se observa é o aparecimento de inúmeros novos empreendimentos de comércio e serviços varejistas e de serviços de diversão e lazer, na região metropolitana.

Esta situação de crescimento das atividades terciárias no entanto, se defronta com o problema da falta de terra urbana, em dimensões e preços adequados para sua instalação. Por isto estas localizações já não mais se afirmam em função das teorias mais tradicionais. Passam a se dirigir para áreas remanescentes que se encontram em locais mais periféricos.

O padrão espacial urbano desses novos empreendimentos comerciais e de serviços (tipo shopping center e centro empresarial) se fundamenta na incorporação das novas tecnologias de comercialização, buscando resolver os problemas de falta de espaço, segurança, conforto (estacionamento e climatização) e diversidade de atividades.

Na região metropolitana a presença desses novos empreendimentos vem alterando a própria hierarquia tradicional de seus centros de bairro. Estes novos empreendimentos, por vezes, passam a se constituir numa nova versão de centros urbanos.

O sucesso deste novo padrão espacial urbano também vem se manifestando no interior do Estado, mas apoiado não exatamente nas mesmas premissas da metrópole. Observa-se que o aumento da renda familiar viabiliza a "importação" do padrão metropolitano associado a status e a melhores níveis de conforto.

Ainda que em nível preliminar, observa-se que a escassez de terra urbana na metrópole para o desenvolvimento pleno de atividades sociais como recreação, lazer, educação e saúde, vem gerando a novas manifestações de apropriação do território. O que nos leva nessa direção é o aparecimento de empreendimentos de recreação e lazer que procuram recriar o espaço natural, procurando

localizações adequadas. Exemplos singificativos são o aparecimento de centros aquáticos, parques metropolitanos, hotéis fazendas, acampamentos de férias que procuram reproduzir as atividades de contacto com a natureza.

A esta nova tendência associa-se também à reciclagem de edificações para usos de educação. Isto vem provavelmente em função do aumento da densidade residencial e à inexistência de espaços adequados a novas construções. A infraestrutura física para a educação de um modo geral instala-se em antigas habitações cujos espaços não são adequados à nova função.

Com relação aos equipamentos de saúde, a nova tendência de atendimento dos serviços fundamentado na existência de convênio de saúde altera a relação cliente-localização, pois este não mais busca um atendimento próximo a sua casa, mas sim aquele oferecido pelo convênio do qual participa.

Estas considerações, ainda que exploratórias, nos levam a repensar as relações espaciais de distribuição de equipamentos nas áreas urbanas para atendimento da população. Isto nos levará também à necessidade de reformular as teorias de planejamento.

## BIBLIOGRAFIA

Araujo, Fatima et alli A. (1990), "Região Administrativa da Grande São Paulo, relatório setorial da pesquisa São Paulo no Limiar do século XXI", IE/UNICAMP, Brasil.

Balchin, Paul N. & Kieve, Jeffrey L. (1979), Urban land economics, Macmillan Press, Londres, Inglaterra.

Battaglia, Luisa, (1987), "Projeto e processo de urbanização no Brasil - um loteamento em São Paulo" (Dissertação de Mestrado). FAU-USP, São Paulo, Brasil.

Bruna, Gilda Collet (1980), "Processos de Dimensionamento de Áreas Comerciais na Região Metropolitana da Grande São Paulo e sua Aplicabilidade no Planejamento Territorial e na Arquitetura", (Tese de Livre Docência). Publicado pela Editora Pini em 1982, sob o título de Dimensionamento de Áreas Comerciais, São Paulo, FAU-USP, Brasil.

Campos Filho, C. M. (Coord.) (1979), "Dossiê de Informações: Estudos para a Revisão da Legislação Municipal de Uso e Ocupação do Solo Relativo a Loteamentos", Prefeitura de São Paulo, COGEP, São Paulo, Brasil.

Cano, Wilson; Semeghini, Ulysses (1991), "Setor terciário no Brasil: algumas reflexões sobre o período 1970/1990", trabalho apresentado no IV Encontro Nacional ANPUR, Salvador, Brasil.

Cardoso, Fernando H.; Camargo, Candido P. Ferreira de & Kowarick, Lucio (1973), "Consideraciones sobre el desarrollo de São Paulo: cultura y participación" in Imperialismo e urbanización en América Latina, Manuel Castells, Gilli, Barcelona, Espanha.

Carpinteiro, M.V. (1990), "A Construção de um Sonho: Habitação Econômica - projetos e discussões 1917/1940", Dissertação de Mestrado DH/IFCH/UNICAMP, Campinas, Brasil.

Ceneviva, L.L.V. (1991), "A Regularização de Loteamentos segundo a ótica das Administrações Municipais da Cidade de São Paulo", Brasil.

FAU-USP (1980), "O Equipamento Comercial: Dimensionamento de Áreas Comerciais no Planejamento Territorial", (Relatório de Pesquisa - 1a. etapa, convênio FAU-USP - CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior), São Paulo, Brasil.

Fundação SEADE (1989), Sistema Nacional de Análise de Dados, Brasil.

Gonçalves, Maria Flora e Semeghini, Ulysses (1990), "O terciário na urbanização paulista: notas preliminares para discussão" in Anais do III Encontro Nacional da ANPUR, Aguas de São Pedro, Brasil.

Granelle, Jean-Jacques (1970), Espace urbain et prix du sol, Sirey, Paris, França.

Gunn, P. (1986), "Espaço, Estado e Território - Uma Contribuição a Análise Crítica da organização Social em São Paulo e no Brasil", Tese de Doutorado, FAU-USP, Brasil, p.18.

Kowarick, Lucia et alli (1990), "São Paulo: Crise e Mudança", Prefeitura de São Paulo e Editora Brasiliense, São Paulo, Brasil.

Oliva, Yara Cunha Costa (1981), "Preço e Controle do Uso do Solo Urbano". Estudo do Preço do Solo de Uso Comercial na Grande São Paulo, (Dissertação de Mestrado), FAU-USP, São Paulo, Brasil.

Pamplona, Rubens (1981), "Zoneamento: alguns aspectos de sua evolução em outras cidades", COGEP, São Paulo, Brasil.

Passos, L.P.R. de (1983), "O Estado e o Urbano: o Problema do Loteamento Clandestino", Dissertação de Mestrado FAU-USP, Brasil.

Quijano, Aníbal (1973), "La formación de um universo marginal en las ciudades de América Latina", in Imperialismo e urbanización en América Latina, Manuel Castells, Gilli, Barcelona, Espanha.

Reale, Ebe (1982), Brás, Pinheiros, Jardins. Três Bairros, Três Mundos, Editora da Universidade de São Paulo, Biblioteca Pioneira de Estudos Brasileiros, São Paulo, Brasil.

Rolnik, Raquel; Kowarick, Lucio; Somekh, Nadia; (Edição) (1990), "São Paulo: Crise e Mudança", Prefeitura do Município de São Paulo, Editora Brasileira, Brasil, 215 p.

Secretaria de Economia e Planejamento (1990), "São Paulo, Estado" em I.G.C., São Paulo, Brasil.

Serra, Geraldo G. (1991), "Urbanização e centralismo autoritário", Nobel, São Paulo, Brasil.

Simoes Filho, J.G. (1991), "Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas", Polis Nº 2, São Paulo, Brasil.

Simoes Filho, J.G. (1991), "Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas", Polis Nº 2, São Paulo, Brasil.

Simoni, L.N. (1991), "Sobre a Legislação de Terras Públicas e de Parcelamento do Solo, em São Paulo, no Período de Transição da Sociedade Escravista para a Sociedade Capitalista, no Brasil", Trab. Disciplinar, AUT 800 FAU-USP, São Paulo, Brasil.

Singer, Paul Israel (1981), "Economia política da urbanização", Brasiliense, São Paulo, Brasil.

Singer, Paul Israel (1973), "Migraciones internas en América Latina: consideraciones teóricas sobre su estudio" in Imperialismo e urbanización en América Latina, Manuel Castells, Gilli, Barcelona, Espanha.

Taschner, S.P. (s.d.). "São Paulo: moradia da pobreza e o redesenho da cidade" in FADDA Julieta org. La Urbe Latino Americana ante el Nuevo Milênio, Caracas, s.d., Venezuela.

Taschner, S.P. e Bogus, L.M. (1986), "Mobilidade Espacial da População Brasileira: aspectos e tendências", Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas, Brasil, vol. 3, Nº 2. jul/dez, p. 87-132.

Townroe, Peter M. (1983), "Location Factors in the Decentralization of Industry. A Survey of Metropolitan São Paulo, Brazil", The World Bank Staff Working Paper, Nº 517, Washington D.C., Estados Unidos.