

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

HELEN CARNEIRO MANHÃES

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA PARA A EFETIVIDADE DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS DESAFIOS ENFRENTADOS
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
2013

HELEN CARNEIRO MANHÃES

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA PARA A EFETIVIDADE DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS DESAFIOS ENFRENTADOS
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Planejamento
Regional e Gestão de Cidades, da
Universidade Candido Mendes – Campos
dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do
grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Orientador: Prof^a. Denise Cunha Tavares
Terra, PhD.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Manhães, Hellen Carneiro.

Os instrumentos de gestão urbana para efetividade da função social da propriedade: os desafios enfrentados no Município de Campos dos Goytacazes / Hellen Carneiro Manhães, 2013.

93 f. : il.

Orientadora: Denise Cunha Tavares Terra

Dissertação (Mestrado) – Universidade Candido Mendes – UCAM. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, 2013.

1. Propriedades – Aspectos sociais – Campos dos Goytacazes (RJ). 2. Política urbana – Brasil. 3. Direito de propriedade - Brasil . I. Terra, Denise Cunha Tavares, orient. II. Universidade Candido Mendes. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. III. Título.

HELEN CARNEIRO MANHÃES

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA PARA A EFETIVIDADE DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS DESAFIOS ENFRENTADOS
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Planejamento
Regional e Gestão de Cidades, da
Universidade Candido Mendes – Campos
dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do
grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Aprovada em: ____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Denise Cunha Tavares Terra, PhD.
UENF

Prof. Rodrigo Anido Lira, PhD.
UCAM

Prof. Fernanda Pacheco da Silva Huguenin, PhD.
UCAM

Prof. Linovaldo Miranda Lemos, PhD.
IFF

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2013

Ao Deus Eterno, por sua imensa misericórdia e amor incondicional em meio às minhas limitações. Sem Ele não seria possível que esse trabalho fosse realizado.

Ao meu esposo, familiares e amigos.

Aos meus alunos.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Candido Mendes;

À minha querida orientadora, professora Denise Cunha Tavares Terra, pelo acompanhamento em todas as etapas deste trabalho;

Aos demais professores e colaboradores do Curso de Mestrado em Planejamento regional e Gestão de Cidades;

Ao meu esposo, Léo, que soube compreender e apoiar, dispensando tempo precioso de nosso convívio para o aperfeiçoamento em nossos estudos.

À minha família, amigos e alunos pelo incentivo e contribuição para realização deste trabalho.

“Os que compram grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhe proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria ser proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade.”.

Duguit

RESUMO

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA PARA A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS DESAFIOS ENFRENTADOS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que toda propriedade deve cumprir sua função social, e no que diz respeito à propriedade imobiliária, a função social é a que está prevista no Plano Diretor do município. Ou seja, mais do que uma matéria estritamente tributária ou financeira, a propriedade urbana está ligada ao que a cidade planejará para a mesma. Dentre os instrumentos de gestão que são utilizados para efetivar a função social da propriedade, estão os chamados instrumentos coercitivos, ou penalidades constitucionais, quais sejam: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento por Títulos da Dívida Pública. O objetivo da presente Dissertação foi analisar os instrumentos coercitivos, tomando por base o Município de Campos dos Goytacazes. Para que tais importantes instrumentos possam ser utilizados pelo Município para fazer valer a função social da propriedade é necessário que estejam não apenas previstos no Plano Diretor, mas também em legislação específica que os regulamentem. Através de entrevistas semi-estruturadas realizadas com autoridades do Município de Campos dos Goytacazes, chegou-se ao seguinte resultado: assim como em vários outros municípios brasileiros, no Município de Campos dos Goytacazes há uma lacuna legal que impede a aplicação das penalidades constitucionais, tendo em vista que o Município de Campos dos Goytacazes não editou as respectivas leis específicas regulamentadoras. Interesses ligados aos empreendedores imobiliários fazem quedar-se inerte o Poder Público, que, no afã de transformar a cidade em mercadoria, omite-se em legislar sobre tão importante questão: a efetividade da Função Social da Propriedade.

Palavra-chave: Função Social da Propriedade; Instrumentos Coercitivos; Estatuto da Cidade; Lei Orgânica Municipal; Plano Diretor.

ABSTRACT

THE MANAGEMENT TOOLS FOR URBAN SOCIAL FUNCTION OF THE EFFECTIVENESS OF PROPERTY : THE CHALLENGES FACING THE CITY OF GOYTACAZES

The Federal Constitution of 1988 provides that all property should fulfill its social function, and with regard to real estate, the social function is that laid down in the Master Plan of the municipality. More than a matter strictly financial or tax, urban property is connected to the city will plan for it. Among the management tools that are used to effect the social function of property, are the so-called coercive instruments , constitutional or penalties , which are: the compulsory subdivision or building , the Urban Real Estate Tax Progressive in Time and expropriation with payment by Government bonds . The goal of this dissertation was to analyze the coercive instruments, based on the City of Campos dos Goytacazes. For such important instruments can be used by the municipality to enforce the social function of property is required to be provided not only in the Master Plan, but also in the specific legislation governing. Through semi-structured interviews with officials of the Municipality of Campos dos Goytacazes, came to the following result: just as in many other municipalities, the City of Campos dos Goytacazes there is a legal loophole that prevents the application of penalties constitutional taking in order that the City of Campos dos Goytacazes not edited their specific regulatory laws. Interests related to real estate developers are inert takedown is the Government, which, in its eagerness to turn the city into a commodity, is omitted to legislate on such an important issue: the effectiveness of the Social Function of Property.

Keywords: Social Function of Property; Coercive Instruments; Statute of the City, Municipal Organic Law; Citi's Master Plan.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOM	Lei Orgânica do Município
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O PLANEJAMENTO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	14
2.1	O Planejamento urbano no Brasil e suas vertentes	14
2.2	A Reforma urbana no Brasil	26
3	FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS INSTRUMENTOS COERCITIVOS	34
3.1	Formação social da propriedade	34
3.2	Instrumentos da política urbana na Constituição de 1988	47
4	OS MUNICÍPIOS E OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE O CASO CAMPOS DOS GOYTACAZES	59
4.1	A Autonomia municipal e seus principais instrumentos legais	59
4.2	Campos dos Goytacazes e a função social da propriedade	65
4.3	Entrevistas realizadas e impressões acerca da função social da propriedade no Município de Campos dos Goytacazes	68
5	CONSIDERAÇÕES FINAS	80
	ANEXO A – CAPÍTULO III DA LEI ORGÂNICA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	86
	ANEXO B – ARTIGO 235 A 248 DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	90
	APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	93

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao lado da inviolabilidade do direito de propriedade, trouxe a limitação a tal direito na garantia de que a propriedade deverá atender a sua função social. A função social da propriedade é um conceito indeterminado e até impreciso. O constituinte originário atribuiu ao Plano Diretor importante tarefa de delimitar tal função. A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao estabelecer um capítulo inteiro sobre Política Urbana, dando aos Municípios a capacidade legislativa de elaboração dos Planos Diretores. Assim, ao Município foi dado o poder de delimitação legal via Plano Diretor do conteúdo da função social da propriedade.

O que desde sempre motivou a presente dissertação foi saber primeiramente o que vem a ser função social da propriedade, as lutas empreendidas para a conquista de instrumentos jurídico-urbanísticos que garantissem a sua aplicabilidade no Brasil e mais, saber se essa função vem sendo atendida no país, tomando como parâmetro o Município de Campos dos Goytacazes, que vem a ser o município que mais recebe rendas do petróleo e potencialmente com maior autonomia para realizar políticas de desenvolvimento urbano, já que dispõe de recursos acima da média dos demais municípios de mesmo porte.

Almejou-se, nessa dissertação, realizar uma abordagem da função social da propriedade e de seus instrumentos coercitivos, partindo de uma análise do planejamento urbano e da reforma urbana no Brasil, a fim de se compreender a construção da legislação sobre políticas urbanas. Através da abordagem do planejamento urbano e da reforma urbana no Brasil, pode-se compreender melhor a escolha do legislador constituinte originário em dar uma função social à propriedade.

O planejamento urbano atual, segundo Santos (2005, p. 11) utiliza a legislação urbanística como seu principal instrumento. Sendo assim, para que se compreendesse melhor a escolha pela legislação como principal instrumento do planejamento nesses tempos, enveredou-se pelo estudo do planejamento urbano no Brasil. E, como foi o movimento pela reforma urbana aquele que conseguiu, via emenda popular, inserir os artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, trazendo pela primeira vez um capítulo sobre política urbana e nele a institucionalização da função social da propriedade, razão pela qual, logo após o

estudo do planejamento urbano, procedeu-se ao estudo da reforma urbana no Brasil.

A cidade, vista pelo ordenamento jurídico pátrio, é composta de leis tipicamente territoriais, tais como o Plano Diretor, a Lei Orgânica e a Lei de Zoneamento do Município, sendo pensada, em termos gerais, via Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), o qual apresenta princípios, diretrizes e instrumentos de intervenção no solo urbano, no sentido de que o habitat humano seja um espaço que promova dignidade a todos os seus habitantes, conforme normatiza a Constituição Federal.

E, por mais que as normas e as decisões tenham que se adequar aos mandamentos constitucionais, dentre eles o princípio da função social da propriedade, fato é que os proprietários do solo ainda têm decidido segundo lhes convém, e muitas vezes com a aquiescência do poder público. As políticas públicas, notadamente, a política urbana, devem estar a serviço da promoção do direito à cidade e a efetivação da função social da propriedade.

Ao outorgar poderes ao Município para legislar sobre a política de desenvolvimento urbano, a Constituição Federal acabou por promover um grande avanço, tendo em vista que o Poder Público Municipal é o mais próximo da população, com mais chances de conhecer as suas necessidades. Desde então, deu-se a materialização jurídica do princípio da função social da propriedade, sendo que tal princípio ganhou instrumentos constitucionais coercitivos que visam à efetivação do mesmo. Tais instrumentos coercitivos são penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana, mais especificadamente no §4º do art.182, quais sejam: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Tais instrumentos constitucionais foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e são aplicados através da criação dos planos diretores municipais, além de legislação municipal específica. Fazer valer tais instrumentos é promover a justiça social.

De acordo com o Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001, p. 97) os instrumentos adotados pelo texto constitucional têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para a sua propriedade. São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas

idades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Isto significa que o proprietário de imóvel urbano, para garantir o seu direito de propriedade, já deveria ter conferido a este uma função social. Na falta dessa destinação, o poder público municipal está constitucionalmente capacitado para tornar social a função da propriedade urbana.

Consta na Carta Mundial do Direito à Cidade¹ que na formulação e implementação de políticas urbanas deve-se promover o uso socialmente justo, prevalecendo o interesse social e cultural sobre o individual de propriedade. O Direito à Cidade deve ser exercido dentro dos limites da sustentabilidade e da justiça social. No confronto entre o individual e o coletivo, deve prevalecer o bem comum. Sabe-se que fazer valer o bem comum, no que diz respeito ao direito de propriedade, é fazer valer critérios constitucionais do exercício desse direito, ainda que seja necessário combater interesses poderosos de mercado e aplicar instrumentos legais “antipáticos”, como o IPTU Progressivo no Tempo.

A sociedade brasileira tem que tomar posse da redemocratização que se iniciou com a Constituição Federal de 1988, e que ainda parece estar longe de ser plenamente alcançada. Depararmos com vazios urbanos, ainda hoje, é uma constatação de que muitas vezes os interesses de mercado têm prevalecido, e o poder público municipal queda-se inerte ao descumprir a Constituição constantemente. É certo que a partir do momento em que a Constituição estabelece instrumentos coercitivos para fazer valer a função social da propriedade urbana, tais instrumentos, quando não são implementados pelos municípios, levarão à verdadeira omissão legal que há de ser combatida, inclusive, por remédios constitucionais como o Mandado de Injunção.

Essa dissertação está estruturada em três capítulos. Além da Introdução e Considerações Finais, o primeiro capítulo aborda o planejamento e o processo de urbanização brasileira. O segundo capítulo versa sobre a função social da propriedade e seus instrumentos coercitivos. O terceiro capítulo baseou-se em pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas realizadas no Município de Campos dos Goytacazes, com atores ligados ao Poder Público Municipal, tais como

¹ Documento produzido pelo Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004, pelo Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004 e pelo V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>

Secretários Municipais e membros de Conselhos Municipais, no sentido de se levantar dados sobre a efetividade dos instrumentos coercitivos no Município.

2 O PLANEJAMENTO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Esse primeiro capítulo tem como objetivo abordar o planejamento e o processo de urbanização brasileira, subdividindo-se em o planejamento urbano no Brasil e suas vertentes, aliado ao estudo da reforma urbana no Brasil. Partiu-se da abordagem do planejamento urbano e da reforma urbana no Brasil, tendo em vista que através dessas visões, pode-se compreender melhor a escolha do legislador constituinte originário em dar uma função social à propriedade. Foi o movimento pela reforma urbana que conseguiu, via emenda popular, inserir os artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, trazendo pela primeira vez um capítulo sobre política urbana e nele a institucionalização da função social da propriedade.

2.1 O Planejamento urbano no Brasil e suas vertentes

O Planejamento urbano no Brasil surgiu ante a crescente urbanização da população, como forma de política pública de enfrentamento das mais variadas questões advindas da sociedade de base urbano-industrial. No decorrer do século XX o Brasil passou a ser um país eminentemente urbano, com novos e complexos problemas que surgiram da densidade demográfica de algumas cidades, como o saneamento e transporte. É superada a concepção liberal do Estado, passando este a ter que intervir na sociedade por meio de políticas públicas.

O primeiro matiz de planejamento urbano no Brasil vem a ser o planejamento urbano do ponto de vista sanitário. Como na França, o planejamento urbano no Brasil adveio de questões de saúde coletiva. O chamado planejamento urbano higienista fez com que a população fosse expulsa do centro das cidades para a periferia. Em Paris houve a compensação através de transporte público adequado, o que não se deu no Brasil. As moradias precárias e densamente ocupadas teriam que ser demolidas para que houvesse novas construções mais iluminadas e ventiladas. Tais construções, por conseguinte, levaram ao encarecimento da terra urbana e ao enobrecimento do território, resultando na expulsão dos residentes que não pudessem suportar a majoração dos custos fundiários (SANTOS, 2005, p. 4).

Ao conjunto de obras realizadas no Rio de Janeiro entre 1902 e 1906, com a promoção de abertura e alargamento de ruas, construção de praças e outras obras de embelezamento deu-se o nome de Reforma Passos, por ser o engenheiro

Francisco Pereira Passos o prefeito da cidade, A meta era modernizar a cidade, ainda que isso custasse, como custou, na expulsão maciça da população pobre do centro urbano. Souza (2001) elenca três grandes objetivos da chamada reforma Passos:

Hoje em dia, aceita-se que a Reforma Passos possuiu três grandes objetivos: um, econômico (adaptar o Rio, então capital da jovem república brasileira, às exigências de uma economia urbana capitalista, deixando para trás a velha cidade colonial, com suas ruas apertadas e sua paisagem arcaica); outro, de natureza política, ou sociopolítica (limpar a área central dos cortiços e casas-de-cômodos, vistos como estando perigosamente próximos dos prédios que abrigavam o poder político formal e sediavam os negócios econômicos, por abrigarem pobres e indivíduos considerados ameaçadores, como capoeiras); e, finalmente, um objetivo ideológico-simbólico (modernizar e, assim, tornar mais digna a capital do Brasil, cuja imagem, tão associada a epidemias e outras mazelas, permitia um constrangedor contraste com as europeizadas rivais platinas, Buenos Aires e Montevideú.” (SOUZA, 2001, p. 111 e 112).

O médico sanitaria passou a ser o principal ator desse planejamento. O sanitaria Oswaldo Cruz tornou obrigatória a vacina contra a febre amarela, medida que foi contestada por facultar a entrada dos “cafajestes de esmeralda” nos lares para “inocular o veneno sacrílego nas nádegas das nossas esposas e filhas” (FRANCO, 1973 *apud* SANTOS, 2005, p. 4). A figura do médico sanitaria deu respaldo científico à intervenção estatal no espaço urbano, intervenção esta que teve como cunho não apenas impedir a disseminação de doenças infecto-contagiosas como medida de saúde pública, mas evitar prejuízo à economia, pois muitos navios passaram a evitar aportar no Porto do Rio de Janeiro pelo temor do contágio de doenças.

Certo é que, além de medidas higienistas, coube a esse planejamento afastar os pobres das áreas centrais. Maricato (1997) diz que com essa política higienista de saneamento e embelezamento, deu-se também a segregação territorial:

Inaugura-se assim o urbanismo que iria se consolidar durante todo o século XX no Brasil: a modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos.

Se na cidade imperial os escravos viviam junto a seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as várzeas.

Os edifícios, lojas e serviços na cidade republicana escondem o trabalho das cozinhas, das oficinas. A cidade oculta o trabalho e segrega o trabalhador (MARICATO, 1997, p. 30).

Castells (2001, p. 97) aponta que o Estado e a Empresa convergem para a segregação:

Os poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal. Assim, frequentemente, adotam uma ideologia humanista que se transforma em utopia no sentido mais desusado, quando não em demagogia. A segregação prevalece mesmo nos setores da vida social que esses setores públicos regem mais ou menos facilmente, mais ou menos profundamente, porém sempre.

O Estado e a Empresa, como dizíamos, se esforçam por absorver a cidade, por suprimi-la, como tal. O Estado age sobretudo por cima e a Empresa por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar nas cidades operárias e os conjuntos que dependem de uma “sociedade”, assegurando também os lazeres, e mesmo a cultura e a “promoção social”). O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação (CASTELLS, 2001, ps.98/99).

Segundo Kowarick (1979, p. 30), tomando como base a cidade de São Paulo até os anos 30, as empresas resolveram em parte o problema da moradia da mão-de-obra através da construção de “vilas operárias”, geralmente contíguas às fábricas, cujas residências eram alugadas ou vendidas aos operários. O fornecimento de moradia pela própria empresa diminuía as despesas dos operários com sua própria sobrevivência, permitindo que os salários fossem rebaixados.

Kowarick (1979, p. 31) ainda demonstra que com a intensificação da industrialização, cresce rapidamente o número de trabalhadores, aumentando a oferta de habitações populares e que deste momento em diante as “vilas operárias” tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário. A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de “periferia”: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica.

Eis a modernização excludente, segregação motivada pelos interesses imobiliários. Kowarick (1979) aponta a localização da classe trabalhadora segundo os fluxos imobiliários, e o Estado não acompanhando o crescimento imobiliário com investimentos públicos, tendo estabelecido tardiamente critérios normativos de ordenação do solo:

Como acumulação e especulação andam juntas, a localização da classe trabalhadora passou a seguir os fluxos dos interesses imobiliários. No contexto explosivo do crescimento metropolitano, o poder público só se muniu tardiamente de instrumentos legais para tentar dar um mínimo de ordenação ao uso do solo. No entanto tal iniciativa ocorre num período em que o desenho urbano já está em grande parte traçado em consequência da retenção dos terrenos por parte de grupos privados. Desta forma a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor (KOWARICK, 1979, p. 33).

Consequência do urbanismo da modernização excludente é a exaltação do poder da tecnologia e de sua replicação em qualquer lugar: o chamado planejamento urbano tecnocrático-modernista. A concepção tecnocrática-modernista adveio do período do Pós-Guerra, quando se deu um intenso crescimento urbano, que demandou soluções que melhorassem o espaço urbano.

Maricato (2002), ao se referir às raízes do planejamento modernista, faz menção aos anos chamados “trinta gloriosos”, quando o Estado combinou controle legal sobre o trabalho, com políticas de desenvolvimento:

O planejamento modernista, que teve suas raízes ao iluminismo, ganhou especificidades durante os anos do Welfare state – 1945 a 1975 -, período que é chamado por alguns autores de “trinta gloriosos” (Veltz, 1992, 1996; Matos, 1997) ou “anos dourados” (Hobsbawn, 1998). De fato, durante esse período, os países capitalistas lograram criar aquilo que Fiori reputa “uma das obras institucionais mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar”, resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores (Fiori, 1997). O Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida. O período foi marcado por um crescimento econômico acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e de outro por um maciço investimento em políticas sociais (MARICATO, 2002, p. 125-126).

Os atores dessa matriz modernista passaram a ser o arquiteto, o engenheiro, técnicos que estabelecessem soluções no sentido de otimizar o espaço urbano. Tais soluções não seriam compatíveis com as moradias unifamiliares, mas com soluções replicadas no espaço, com projetos mais baratos, atendendo um número muito maior de residências multifamiliares. Corolário disso foi a construção de conjuntos habitacionais, com grandes blocos de edifícios, nem sempre providos de infraestrutura urbanística.

Para Santos (2005) esse tipo de urbanismo subentende que todos os residentes têm renda para adquirir moradias, o que não corresponde à realidade brasileira:

Este tipo de urbanismo traz subjacente a idéia de que todos os residentes têm renda para adquirir em mercado suas moradias e demais necessidades para sua reprodução social. Em sociedades mais igualitárias, ele responde melhor aos desafios do planejamento urbano do que em sociedades como a brasileira, que são marcadas por fortes desigualdades sociais e espaciais e, sobretudo, onde haja grande contingente de pobres. Nestas últimas, a solução tecnocrático-modernista pode baratear o custo da produção da moradia ao torná-la um processo industrial, mas isso é insuficiente para dar acesso à moradia a uma expressiva parcela da população que não constitui demanda solvável por habitação. Para essa é necessário que o Estado subsidie a moradia popular (SANTOS, 2005, p. 5).

Segundo Maricato (1997, p. 44), a valorização imobiliária está na base da segregação espacial e da carência habitacional. Em torno dela, ou seja, em torno da

apropriação da renda imobiliária, é travada uma surda luta no contexto urbano. Há os que contemplam a cidade como valor de uso, um local para viver, e há os que contemplam na cidade um valor de troca, objeto de extração de lucro. De um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Estes vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Estes encaram a cidade como valor de troca. A luta que se trava na cidade pela apropriação da renda imobiliária é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído.

O urbanismo tecnocrático-modernista não logrou êxito em sua aplicação, tendo em vista o crescimento urbano acelerado, que levou ao não reconhecimento, no Brasil, da chamada “cidade ilegal”, sem padrões urbanísticos e jurídicos acatados pela população. Segundo Santos (2005):

Esse urbanismo tecnocrático-modernista não obteve sucesso no enfrentamento do crescimento urbano acelerado; em países pobres, como o Brasil, esse fracasso está relacionado ao não-reconhecimento da “cidade ilegal”, aquela constituída por parcela crescente da população urbana que não obedece aos parâmetros urbanísticos e jurídicos vigentes. Na cidade do Rio de Janeiro, a cidade ilegal, considerada aquela onde a população habita moradias irregulares (urbanística e/ou juridicamente), atinge aproximadamente a uma quinta parte da população municipal. Esse percentual seria, certamente, bem superior se fossem incluídos os demais municípios da região metropolitana (SANTOS, 2005, p. 8).

Para Maricato (2002, p. 155) esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano, como já foi mencionado. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que vigem até pleno final do século XX.

Segundo Kowarick (1979, p. 97) o fato de acharem-se excluídos dos processos produtivos e, até, em muitos casos, a impossibilidade de continuar sobrevivendo na cidade, atinge significativamente parcela da mão-de-obra de baixa qualificação profissional. Não poderia ser diferente num sistema que transforma os homens em mercadoria para o capital, aviltando brutalmente o valor de venda de sua força de

trabalho. Pobre dentre os pobres, os favelados – camada superespoliada da classe trabalhadora – estão particularmente sujeitos aos usos e abusos de um sistema cujo crescimento tem se realizado através da exclusão daqueles que constroem as riquezas que não são suas.

A partir do governo Vargas (1930-1945), o poder público passou a prover a produção direta e o financiamento da moradia urbana, bem como a regulação do crescimento urbano, por meio da legislação urbanística (BONDUKI, 1998, *apud* SANTOS, 2006). Além disso, o surgimento de uma legislação trabalhista que amparava tão-somente os trabalhadores urbanos motivou a transferência significativa de trabalhadores rurais para os centros urbanos, com destaque para o Distrito Federal, à época a cidade do Rio de Janeiro. Foi por isso que Vargas criou o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal. E mais, os IAPs, Institutos de Aposentados e Pensionistas são os novos atores na produção de moradias populares durante as décadas de 1940 e 1950.

Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento foi elevado à condição de prioridade nas políticas governamentais. À época, o avanço nos direitos sociais foi considerado uma compensação pelas perdas de direitos civis e políticos (CINTRA, 1978 *apud* SANTOS, 2005). Cabe reconhecer, todavia, que o tratamento dado às demandas por habitação e saneamento em âmbito nacional foi responsável por significativas melhorias nas condições de vida da população (MELLO, 1994 *apud* SANTOS, 2005).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) fora criado em 1964 e extinto em 1986, sendo o mais importante instrumento do planejamento urbano no regime militar. Criado num primeiro momento com função restrita à construção de moradias, o BNH teve sua atuação ampliada, também incluindo o financiamento de infra-estrutura (água, esgoto e infraestrutura viária), o que fez com que passasse a ser visto como um banco de desenvolvimento urbano. Atuou com capital privado, oriundo de poupança obrigatória (FGTS) e voluntária.

O BNH foi inicialmente constituído com um capital de 1 bilhão de cruzeiros antigos e sua principal fonte de recursos era a arrecadação compulsória de 1% do valor da folha de pagamento mensal de todas as empresas sujeitas ao regime de Consolidação de Leis Trabalhistas, CLT do país. A partir de 1966 (Lei nº 5.107) foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (cadernetas de poupança). O BNH passou então a gerir

os recursos captados por esses mecanismos, tornando-se o segundo maior banco do país, superado apenas pelo Banco do Brasil (VILLAÇA, 1986 *apud* SILVA, 2003, p. 29).

O BNH marca o início de uma nova etapa não só na história da habitação, mas da própria história econômica no Brasil. Aquela caracterizada pela penetração do capital financeiro, representado pela associação entre o capital industrial e o capital bancário, no setor da moradia. Isso começou a ocorrer no Brasil nos anos 70, embora mais com as moradias de classe média e com a maciça construção de edifícios de apartamentos, do que com a construção de habitações populares (VILLAÇA, 1986, *apud* SILVA, 2003, p. 32).

Apesar de ter sido criado para financiamento da moradia popular, o BNH deu-se por apropriado pela classe média, deixando, por conseguinte, de prover a produção da moradia popular, que era seu principal objetivo. Por ter se desvirtuado de seu objetivo, acabou por tornar mais dispendiosa a implantação da infraestrutura urbana, tendo em vista que a população pobre continuou a ocupar as áreas de entorno da cidade.

Para Pessôa (1981), com o BNH houve uma falsa formulação do problema urbano habitacional no Brasil, que permeou toda a segunda década de sessenta e início dos anos oitenta. O problema da habitação popular no Brasil nesta época foi formulado não a partir de características intrínsecas ao problema, mas a partir das necessidades estratégicas que foram elaboradas para sustentar o modelo econômico. Para este autor:

Não resta dúvida de que, em relação ao equacionamento da questão urbana, reinava grande ignorância no país, quinze anos atrás. Para os pensadores do modelo econômico em que se transformou o Sistema Financeiro da Habitação, seria difícil crer, e quase impossível prever, que a deflagração do sistema foi uma das causas, embora não a principal, do progressivo encarecimento do solo urbano no Brasil. A implantação do sistema habitacional brasileiro, ao se fazer sem apoio em política urbano-fundiária paralela, não serviu de acesso ao sonho da casa própria, limitou o acesso das classes populares ao espaço físico das cidades brasileiras de maneira ordenada, legal e regular (PESSÔA, 1981, p. 60).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, P.N.D. (1975-1979) foi gerado ainda sob o impacto do “milagre econômico”², tendo sido, por consequência, um plano otimista nos seus objetivos e suas metas. Muito embora o II P.N.D. tenha surgido em plena crise do petróleo, cujas conseqüências como o aumento do preço do petróleo

² No período entre 1969 e 1973, o crescimento econômico no Brasil alcançou níveis excepcionais, e por isso ficou conhecido como “Milagre Econômico”.

e crises na sua comercialização já podiam ser vislumbradas desde 1973, tal crise não havia conseguido sensibilizar as autoridades.

Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Álibi ou convicção positiva, o planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”. Essas ideias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse “caos”. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais (VILLAÇA, 1999 apud MARICATO, 2002, p. 139).

No que se refere ao desenvolvimento urbano, esse otimismo se revela em diretrizes que fazem supor um comando efetivo do Governo central sobre o território. O Governo teria capacidade e o interesse em intervir de forma a reorientar o crescimento urbano, tanto no que se refere à rede de cidades, quanto a cada uma delas. Para tal colocação, deve haver contribuído a presença crescente do estado na economia brasileira, não apenas como regulador do sistema, mas como seu principal investidor. A mola-mestre no estabelecimento das diretrizes parece ter sido, contudo, a “questão social”, a possibilidade de que níveis crescentes de tensão nos grandes conglomerados pusessem em risco a estabilidade do sistema (BRASILEIRO, 1981).

Brasileiro (1981, p. 33) elencou o que preconizava o II P.N.D., na busca de melhor estruturação da rede urbana e do aumento da eficiência dos centros urbanos, como sendo, dentre outras coisas: a institucionalização efetiva das nove regiões metropolitanas; a contenção das grandes metrópoles do Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro); a ordenação do crescimento urbano, através de expansão ordenada das metrópoles regionais do Sul; a dinamização de base econômica das metrópoles regionais do Nordeste; estímulos à urbanização nas áreas de ocupação recente (Norte e Centro-Oeste); e o fortalecimento dos núcleos de médio porte.

O modelo foi estruturado para atender basicamente às regiões urbanas, e particularmente as grandes cidades, onde havia mercado e escala de demanda e produtos. Paralelamente, o mesmo Estado regulou a produção e a expansão de cidades, por meio de leis de parcelamento, zoneamentos e planos urbanísticos, delegando ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade (BRASIL, 2011).

A política de desenvolvimento urbano encontrou limites nas decisões e ações mais diretamente ligadas ao sistema econômico, que favoreceram a concentração nos pólos hegemônicos e das camadas sociais privilegiadas. O sistema econômico concentrou o capital em poucos centros no sentido de garantir maior retorno e reinvestimento. Como consequência foi potencializada a migração da população para os grandes centros em busca de melhores condições de vida, transferindo para os grandes centros significativa parte da pobreza gerada no campo e nas pequenas cidades.

A política urbana nacional até a década de 1970, portanto, foi estabelecida pelo governo federal. Ao município não cabia a formulação dessa política, apenas cumprir o que era estabelecido pela esfera nacional de poder. Santos (2005) sobre isso se pronuncia:

Até a década de 1970, o planejamento urbano no Brasil era executado na esfera municipal, mas o governo federal estabelecia a política urbana nacional; não cabia ao município participar da formulação dessa política, apenas ajustar-se ao que havia sido definido na esfera nacional de poder. A redemocratização e a globalização alteraram as relações entre Estado e Sociedade, inclusive o exercício do planejamento urbano. Este passou a incorporar a participação popular e ser influenciado pela ação de muitos novos atores, como os atores globais que influenciaram na formação da agenda política urbana e no financiamento dessa política (SANTOS, 2005, p. 23).

A visão tecnicista do planejamento foi rompida por movimentos sociais urbanos, que traziam a questão social como aspecto central a ser tratado pelo planejamento urbano. Deu-se a emergência do planejamento participativo, cujos atores passaram a ser os residentes da cidade. O planejamento tecnocrático-modernista passou a sofrer críticas nos países desenvolvidos, principalmente através de um movimento que teve como líder a jornalista Jane Jacobs, no início dos anos 1960. Tal movimento combatia, sobretudo, a visão do planejamento urbano liderado por Roberto Moses, que foi o construtor da Nova York pós-Grande Depressão. A visão de Moses era pela expansão física da cidade, principalmente adaptando essa cidade ao uso do automóvel.

Jacobs (1961 apud SANTOS, 2005, p.8) colocou em xeque as razões técnicas para demolir bairros onde há muito viviam comunidades que sofreriam com a destruição física do espaço urbano e que não conseguiriam reproduzir tais experiências de convivência comunitária com outras localidades. Ademais, a jornalista defendia a metrópole como um valor em si, não considerando que a conquista por mais espaço no subúrbio compensasse a perda da atmosfera

metropolitana. Liderou resistência à sanha reformadora de Moses e ganhou uma batalha política que teve enorme impacto a propósito da concepção sobre o planejamento urbano, rompendo com a visão de atividade técnica, contra a qual não cabia discussão. Desde então, difundiu-se a percepção da necessidade de introduzir a participação popular na elaboração do planejamento urbano.

Embora no Brasil os movimentos sociais urbanos tivessem o caráter de opor-se ao regime militar e à centralização do poder, os movimentos de resistência ocorriam em diversas partes do mundo. Os movimentos sociais urbanos no mundo opunham-se à racionalidade técnico-burocrática de base científica em instituições corporativas e estatais. Exploravam os domínios da auto-realização individualizada, uma política neo esquerdista, e a crítica da vida cotidiana. Centravam-se nas universidades, nos redutos artísticos e culturais, nas margens das grandes cidades.

Com o esgotamento da centralidade e poder do Estado, aliado ao surgimento de um modelo econômico de abertura de mercado, com uma dinâmica econômica local-global e a proeminência da esfera do mercado, deu-se o reescalonamento do papel do Estado, o qual passou a se compromissar com o desenvolvimento de políticas públicas, porém, não tendo como cumprir muitas de suas promessas, devido à sua falta de capacidade de financiar seus gastos. Isso fez com que houvesse um descrédito do planejamento urbano em particular, e a conseqüente escolha do uso de uma administração “empreendedora”.

Segundo Santos (2005, p. 11) esse tipo de administração “empreendedora” tem seduzido as prefeituras a ponto de 3.464 delas (num universo de 5.564) terem declarado à pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2005) que oferecem incentivos para a atração de atividades econômicas. Tais incentivos alimentam a guerra fiscal entre municípios pela atração de investimentos privados, num processo que compromete a capacidade das prefeituras de financiar infraestrutura que melhore as condições de vida dos cidadãos.

Para Harvey (2001, p. 179) o empreendedorismo urbano envolve certo nível de concorrência interurbana. Nesse caso, abordamos um motivo que impõe limites evidentes sobre a capacidade de projetos específicos mudarem a sorte de determinadas cidades. De fato, à medida que a concorrência interurbana se torna maior, quase certamente acionará um “poder coercitivo externo” sobre certas cidades, aproximando-as mais da disciplina e da lógica do desenvolvimento capitalista.

Ainda segundo Harvey (2001, p. 179), com a diminuição dos custos de transporte e a conseqüente redução das barreiras espaciais para o movimento de bens, pessoas, moedas e informações, realçou-se a importância das qualidades do local, e se fortaleceu consideravelmente o vigor da concorrência interurbana para o desenvolvimento capitalista (investimentos, empregos, turismo etc.).

Empresas possuem lógicas de organização e desenvolvimento diversas do poder público, e suas diretrizes levam em consideração o quanto vão obter de lucro. Ao vislumbrarem uma cidade, as empresas estudarão as oportunidades que essa cidade tem para oferecer como fonte de negócios lucrativos. Para Santos (2005, p. 12):

Enquanto a cidade é vista como fonte de oportunidades de negócios lucrativos pela iniciativa privada, o poder público deve avaliar o investimento como instrumento para alcançar uma visão de cidade que atenda ao interesse coletivo. Essas distintas abordagens resultam em realização de parcerias – e de obras – apenas quando é atendida a prioridade do investidor privado, que não tem compromisso como planejamento urbano, com a visão de futuro da cidade como bem público.

Harvey (2001), ao considerar a questão urbana do ponto de vista dos locais que se candidatam a aumentar ou perder sua vitalidade econômica se não oferecerem às empresas as condições necessárias para se estabelecerem na cidade, chama atenção para a redução das barreiras espaciais como um fator de intensificação da concorrência entre as localidades, tendo a governança urbana sido orientada muito mais para a oferta do chamado “ambiente favorável aos negócios”:

De fato, a redução das barreiras espaciais intensificou ainda mais a concorrência, entre localidades, estados e regiões urbanas, pelo capital destinado ao desenvolvimento. Assim, a governança urbana se orientou muito mais para a oferta de um “ambiente favorável aos negócios”, e para a elaboração de todos os tipos de chamarizes para atrair esse capital à cidade. Naturalmente, o empreendedorismo crescente foi consequência parcial desse processo. No entanto, percebemos aqui esse empreendedorismo crescente sob uma luz diferente, pois a busca para se obter capital de investimento confina a inovação a um caminho muito estreito, elaborada em torno de um pacote favorável ao desenvolvimento capitalista e a tudo que isso acarreta. Em resumo, a missão da governança urbana é atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço. O caráter especulativo dos investimentos urbanos deriva da incapacidade de prever exatamente qual pacote terá ou não sucesso, num mundo de muita instabilidade e volatilidade econômica (HARVEY, 2001, p. 180).

O planejamento urbano que é comprometido com a participação de capital privado acaba ficando para segundo plano, sendo substituído pelo planejamento estratégico. Segundo Vainer (2002, p. 86):

Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento

estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

Com o cunho empresarial, o planejamento estratégico não vê a cidade como um bem coletivo, e sim como fonte rentável para a aplicação do investimento privado. A cidade torna-se uma mercadoria, um espetáculo. O empreendimento passa a ser importante não para o planejamento urbano, e sim como fonte geradora de empregos durante a realização da obra.

Para Santos (2005, p. 12) em face das elevadas taxas de desemprego associadas à atual dinâmica econômica globalizada, essa tem sido a justificativa regularmente dada pelo poder público, tanto em países desenvolvidos como nos pobres, para apoiar projetos que são muitas vezes mais interessantes para o empreendedor privado do que para a cidade.

Quando os projetos de uma cidade são mais interessantes para o empreendedor privado do que para a própria cidade, tal cidade é transformada em mercadoria. E essa lógica deriva da competição entre as cidades, para ver quem vence, tendo atraído para seu território o maior número de empresas.

Segundo Vainer (2002, p. 99), não há como desconhecer a centralidade da idéia de *competição entre cidades* no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do *marketing* urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico.

Vainer (2002), porém, acredita que quando a cidade-pátria emerge, a crítica à transformação da cidade em mercadoria perde o sentido:

O face-a-face com um discurso que transfigura incessantemente o sentido e a função lógica (sintática) da cidade não parece ser fácil. O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgue travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge, oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual opera como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo se contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme a ocasião e a necessidade (VAINER, 2002, p. 100).

Ressalte-se que, segundo Santos (2005, p. 24) poderíamos resumir os desafios atuais do planejamento urbano considerando a existência de duas agendas

distintas, em permanente disputa. A primeira delas é a agenda do empreendedorismo urbano, que inclui: planejamento estratégico; operações consorciadas; parcerias público-privadas para financiamento de investimentos, dentre outras iniciativas, todas consideradas a partir da lógica do mercado. Dessa perspectiva, a cidade passa a ser vista como uma empresa e seus residentes são considerados clientes, acionistas dessa cidade-empresa. Mas há também uma outra agenda, a do ativismo democrático, que inclui o plano diretor, a criação de conselhos populares (para controle das políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo), o orçamento participativo, além da defesa do meio ambiente.

2.2. A Reforma urbana no Brasil

O Planejamento Urbano não dá conta do crescimento desordenado das cidades, quando as pressões se avolumam. Essa “crise da cidade” faz com que haja um movimento em prol de melhorias, em prol de uma reforma urbana. Segundo Castells (2001, p. 99) a crise da cidade, cujas condições e modalidades são pouco a pouco descobertas, não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbanas.

E por que não falar em crise do Planejamento Urbano? Instrumento de considerável prestígio até a década de 70, a partir da década de 80 perde prestígio. Segundo Santos (2005):

O planejamento urbano foi um instrumento de ordenamento do espaço urbano de grande prestígio, o que levou ao surgimento de muitos cursos de pós-graduação, necessários para alimentar a demanda por planejadores. A partir da década de 1980, entretanto, perdeu prestígio *pari passu* com a perda do protagonismo do poder público após a crise do Estado do Bem-Estar Social (SANTOS, 2005, p. 1).

Em momentos de crise, a população acaba por clamar por uma reforma, como se observa nesse ano de 2013, com o clamor por uma reforma política no país, através de diversas manifestações ao longo das cidades brasileiras.

Historicamente, houve três momentos importantes que caracterizam a chamada Reforma Urbana no Brasil. O primeiro deles é o Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em 1963, conjuntamente pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, IAB, e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, IBASE, no hotel Quintandinha, na cidade de Petrópolis, estado do Rio de Janeiro. Inclusive, o termo “reforma urbana” surgiu pela primeira vez nesse Seminário. Tal evento buscou

inserir a temática da cidade no contexto das reformas de base do governo João Goulart. O propósito era diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos daquele período. Foi esvaziado pelo golpe militar, porém trouxe elementos que nortearam a trajetória da reforma urbana.

Cerca de setenta profissionais participaram deste Seminário, sendo de diversas áreas, tais como arquitetos, economistas, advogados, sociólogos, assistentes sociais, líderes estudantis, e outros. Comissões formadas por três membros de cada um dos quatro grupos de participantes elaboraram relatórios. Essa foi a primeira etapa das discussões. Depois, foram feitas discussões em plenário, com o suporte da comissão de relatoria responsável pelos trabalhos de sistematização. Tal comissão ficou responsável por elaborar a síntese de tudo que foi estudado e aprovado na primeira etapa. Como produto final, elaborou-se um documento contendo o conjunto dos debates intitulado “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, cujo foco principal foi a questão da habitação e da reforma urbana (SILVA, 2003).

Tal documento foi dividido em três partes: no início foram tecidas diversas considerações sobre a conjuntura política nacional e internacional; num segundo momento, discorreu sobre uma série de afirmações baseadas na análise anterior e, finalmente, sugeriu uma série de propostas para tratar as questões levantadas. Esta última chegou a receber o formato de projeto de lei.

Já no rol das considerações iniciais, o documento sinaliza que a reforma urbana entrou na pauta nacional em decorrência do agravamento da situação urbana provocada pelos altos índices de urbanização existente no Brasil naquele momento histórico. A estrutura subdesenvolvida do país, aliada ao intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que ordenassem e disciplinassem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária com conseqüentes fluxos migratórios para a cidade determinavam tal situação.

No segundo item, a questão da habitação, sobretudo nos centros urbanos, foi posicionada como um dos principais problemas, considerando-se:

que a **situação habitacional** do Brasil é de suma gravidade, caracterizando-se essencialmente, pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia e pelo déficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, uma vez que o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas

(Resoluções do Seminário, considerações iniciais, item 2, apud SILVA, 2003, p. 26).

A partir da abordagem contida no documento final deste seminário, tem-se que a superação dos problemas urbanos diagnosticados naquele momento viria da ação de um Estado forte. A ênfase principal estaria focada na questão habitacional e na reforma urbana. Sendo que esta seria desenvolvida prioritariamente para atender a demanda da primeira.

Maricato (2002) discorre sobre a trajetória do planejamento urbano brasileiro, em tom de reconhecimento aos profissionais que participaram do referido Seminário, considerando que:

Para fazer justiça aos arquitetos e a vários outros profissionais ligados à questão urbana, é preciso reconhecer que em pelo menos um momento da história do Brasil esses profissionais, como muitos setores organizados da sociedade brasileira, ousaram produzir uma proposta para uma sociedade mais moderna, ou seja, mais democrática e mais igualitária. (...) Caberia, ainda hoje, levantar as demandas do Congresso do IAB, de 1963, em parte reafirmadas na emenda constitucional de **Reforma Urbana**, em 1988, de controle sobre a terra (o que implica em controle na direção dos investimentos públicos), como forma de democratizar o acesso à moradia (MARICATO, 2002, p. 144).

O segundo momento é o da Lei do Desenvolvimento Urbano elaborada por técnicos do governo federal, entre 1977 e 1983. Com proposta apresentada em plena ditadura militar, teve forte viés técnico focado na resolução de problemas urbanos e na qualidade de vida. O principal objetivo da lei era a “melhoria da qualidade de vida nas cidades, controlando a ocupação do solo e as construções através das diversas formas de taxaço e incentivos fiscais”. Foi evidenciado que “a reforma urbana no Brasil já tem uma proposta oficial”, enquanto a versão definitiva estava sendo analisada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SILVA, 2003, p. 25).

A proposta do anteprojeto, até então considerada como “documento confidencial”, foi divulgada em seis capítulos totalizando 58 artigos. De acordo com o Jornal da Tarde, a proposta do anteprojeto, que foi divulgada em seis capítulos com o total de 58 artigos, trouxe inovações polêmicas, como a reformulação do direito de construir. O anteprojeto almejava adequar esse direito à função social da propriedade, que já estava consagrada na constituição atual. Valia-se da tese do “solo criado”³, lançada pelo prefeito de São Paulo Olavo Setúbal, anteriormente

³ Solo criado é toda edificação acima do coeficiente único, que envolve a ocupação do espaço aéreo, ou a de subsolo.

importada da França pela Fundação Faria Lima, da Secretaria dos Negócios do Interior, do governo estadual (SILVA, 2003, p. 34).

Também foram propostos outros novos instrumentos de atuação no âmbito do desenvolvimento urbano tais como o direito de preferência da aquisição de imóveis pelo poder público, sempre que tais propriedades forem do seu interesse, contido no artigo 43, e a figura da urbanização compulsória, no artigo 44, constituindo a velha idéia da formação do banco de terras, prevista no artigo 45. Conceitos básicos como “urbanização” e “conurbações”, e áreas de: “interesse social”, de “renovação urbana”, para “urbanização prioritária”, “uso industrial”, “não edificáveis”, de “lazer e turismo”, de “proteção ambiental”, de “preservação cultural” e “áreas de margem de águas públicas” se encontram presentes no Capítulo dois do anteprojeto.

Os técnicos justificaram como medida necessária as chamadas Áreas de Interesse Social, no sentido da “preservação de certas áreas a que a iniciativa privada, visando unicamente vantagens individuais, daria destinação incompatível com as exigências sociais”. Vale destacar que no artigo 47 há vários instrumentos que visavam incentivar ou conter obras ou atividades urbanísticas, vantajosas ou prejudiciais à comunidade, mediante características tributárias e fiscalizadoras (SILVA, 2003, p. 35).

Entre outras medidas balizadoras do anteprojeto destacam-se: desvincular o direito de construir do direito de propriedade; desapropriar imóveis para fins de renovação urbana; possibilitar ao Poder Público manter áreas urbanas de reserva, mediante a desapropriação; permitir ao Poder Público o direito de revenda em casos de desapropriação; modificar critérios de fixação de valores de desapropriação, admitindo-se apenas a correção monetária correspondente ao período decorrido até a data do efetivo pagamento da indenização; promover desapropriações urbanas por títulos da Dívida Pública e não mais em dinheiro; ampliar o direito de preempção, estabelecendo a preferência para o Poder Público adquirir imóveis em áreas urbanas especiais onde se prevê rápida valorização motivada por obras públicas de grande porte; determinar a edificação compulsória como forma de evitar a retenção de terrenos não ocupados, sob pena de desapropriação e alienação a terceiros; unir os esforços do Poder Público e da iniciativa privada, levando os empresários a assumir parcela dos custos indiretos da localização de suas propriedades, transferindo-lhes a construção e operação de serviços urbanos rentáveis; criar novos impostos sobre a propriedade urbana, como o de valorização imobiliária, com base

na diferença entre os valores da aquisição e da alienação do imóvel, e o Imposto de Localização Metropolitana, a incidir sobre pessoas jurídicas de direito privado em virtude da localização ou expansão de suas instalações em municípios integrantes de região metropolitana; permitir melhor utilização do potencial de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano pela aplicação do princípio da progressividade, ou seja, não se considera para o seu cálculo apenas o valor do imóvel, mas, entre outros fatores, a sua localização; tornar possível a cobrança de contribuições de melhoria; forçar o aproveitamento de lotes vazios dotados de melhoramentos públicos, pela obrigatoriedade do pagamento de serviços, mesmo não utilizados, como água, por exemplo; preservar áreas verdes necessárias à população; evitar a especulação imobiliária; reservar áreas para futuros equipamentos - investimentos públicos – urbanos; regular o uso do solo em torno dos grandes equipamentos públicos, como aeroportos e represas; evitar a ampliação excessiva de perímetros urbanos em detrimento da produção rural, entre outros (SILVA, 2003, p. 40/41).

Ainda segundo Silva (2003) a análise do conjunto de considerações, afirmações e propostas extraídas deste seminário permite duas identificações básicas para este estudo. Primeiramente, o conceito da função social da propriedade, já estabelecido nesse evento há décadas, consiste num dos fundamentos principais para que, de fato, possa ser realizada a reforma urbana. Em segundo lugar, revela que os problemas relativos à habitação decorrem de longa data e continuam entre as prioridades da política urbana no Brasil, como se vê pela quantidade de favelas e de moradias precárias existentes em boa parte das cidades. E que várias das propostas levantadas neste fórum, acerca da arguição do diagnóstico, permanecem até hoje nos debates sobre a política urbana.

Ainda que não aprovado, chegou a tramitar como lei no Congresso Nacional. Inclusive, vários instrumentos inseridos nesses estudos voltaram aos debates da constituinte e no próprio Estatuto da Cidade.

Já o terceiro momento foi a análise da proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana surgido nos meados dos anos 80. Eis as discussões da constituinte, de suma importância, vez que recuperaram e incorporaram novos conceitos provenientes de movimentos populares aliados à contribuição de técnicos e profissionais. Esse movimento propôs a emenda que serviu de base para que fosse inserido o Capítulo da Política Urbana na Constituição.

O Movimento pela Reforma Urbana foi criado por setores da Igreja Católica de tendência progressista, lideranças de movimentos urbanos, setores não governamentais, técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e intelectuais, com participação significativa de professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP.

A temática da cidade fora colocada no centro do debate dos problemas urbanos. O Direito de propriedade passou a sofrer limitações, posto que a apropriação e a produção do espaço urbano só há de produzir uma cidade mais justa se tal Direito for limitado. A política urbana, até aquele momento, não tinha sido matéria de pauta de nenhuma Constituição Federal em toda história constitucional brasileira. Esse fato dá relevância ao Movimento pela Reforma Urbana e à sua plataforma política, que assumiram uma missão pioneira em termos de matéria constitucional brasileira.

Alguns autores consideram que o Movimento pela Reforma Urbana privilegiou demais o aspecto legal, deixando a pauta do movimento popular em função dessa demanda normativa. Há opiniões que chegam a identificar esse caminho como uma das principais razões para a desmobilização que o Movimento sofreu após a promulgação da Nova Constituição conforme, afirma Maricato (2000):

No entanto, ele [O Movimento] cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuará fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas - isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade (MARICATO, 2000 apud SILVA, 2003, p.89).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana embora tenha sofrido limitações no seu percurso em termos de sustentação e distanciamento das suas bases, por ser um movimento institucionalizado e com o apoio posterior do governo tenha perdido o caráter de movimento social, essa aproximação entre as reivindicações dos setores populares com o segmento dos técnicos e intelectuais, consumados pelas articulações do movimento com vistas a intervir na Assembleia Nacional Constituinte registrou o êxito alcançado pelo movimento ao conseguir polarizar o debate em torno das propostas da reforma urbana e, conseqüentemente, inserir um capítulo que tratasse da Política Urbana, pela primeira vez, na história constitucional brasileira.

Ressalte-se que o controle sobre a propriedade privada é um dos princípios básicos da Reforma Urbana, da qual resultou um capítulo da nossa Constituição Federal, o capítulo sobre política urbana. A noção básica do que vem a ser a função social da cidade e da propriedade é a ideia de uso socialmente justo do espaço urbano. Assim, dar-se-á a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

Mais do que planos diretores, as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa da Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade. Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social (MARICATO, 2002, p. 174-175).

Segundo Souza (2001, p. 112) a reforma urbana não se circunscreve a uma remodelação do espaço físico. Ela é uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social. Enquanto uma simples reforma urbanística costuma estar atrelada a um entendimento estreito do que seja o desenvolvimento urbano, pode-se dizer que o objetivo geral da reforma urbana, em seu sentido mais recente, é o de promover um desenvolvimento urbano autêntico.

Ainda segundo Souza (2001, p. 113) os objetivos específicos da reforma urbana, por outro lado, são diversificados. Os mais importantes são: 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2) reduzir o nível de disparidade sócio-econômico espacial intra-urbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano.

Para que efetivamente se dê uma reforma urbana é preciso munir-se de instrumentos adequados para tanto. Não há reforma urbana real se não existir o combate à especulação imobiliária. Segundo Santos (2001) há instrumentos poderosos que existem justamente para coibir a especulação imobiliária:

Para coibir a especulação imobiliária, instrumentos poderosos são o parcelamento e a edificação compulsórios, ou seja, tornados obrigatórios para o proprietário de um terreno que, por estar comprovadamente ocioso

ou subutilizado, não atende, nem minimamente que seja, ao que a Constituição Federal consagrou como “função social da propriedade (privada)”; o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo, que é o IPTU normal acrescido, ao longo do tempo, por um número “x” de anos, de um percentual crescente de majoração, com fins punitivos e para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a este destino que atenda, minimamente que seja, ao princípio constitucional da “função social da propriedade”; e a desapropriação, como solução extrema (SANTOS, 2001, p. 124).

A Constituição Federal de 1988 aferiu ao Município a competência para gerir a política urbana. Segundo Santos (2005, p. 19) seu principal instrumento de ação é o plano diretor, obrigatório para todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes e/ou que estejam localizados em regiões metropolitanas.

Ressalte-se que, de acordo com o Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001, p. 27) o Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios.

Os Estados, com base na competência concorrente com a União, podem editar uma lei estadual de política urbana na ausência de lei federal. O Estado pode editar normas gerais de direito urbanístico, na ausência de lei federal visando a capacitar os Municípios para a execução da política urbana municipal. Essas normas gerais foram estabelecidas pela União por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, conforme o artigo 24, parágrafo 4º da Constituição. Os Estados podem editar uma lei estadual de política urbana, de modo a aplicar essas políticas de forma integrada com seus Municípios. Aos Estados cabe instituir um sistema de política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas.

A política urbana só terá efeitos se a propriedade imobiliária tiver que cumprir a sua função social. Apenas fazendo valer a Função Social da Propriedade é que haverá como se combater a especulação imobiliária, como se reduzir o nível de segregação residencial e como se democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano. Daí ser de grande relevância o estudo do que é a Função Social da Propriedade e de como essa Função Social é efetivada através dos instrumentos coercitivos constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS INSTRUMENTOS COERCITIVOS

Este capítulo tem como objetivo investigar a função social da propriedade e seus instrumentos de coerção. Inicia-se com os aspectos históricos da função social da propriedade, com seus principais filósofos, tais como São Tomás de Aquino, Saint-Simon, Comte e Duguit. Logo em seguida, tem-se a função social da propriedade na história das Constituições brasileiras, com ênfase na Constituição de 1988. Após a análise constitucional, passa-se aos instrumentos coercitivos propriamente ditos, que são: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

3.1. Formação social da propriedade

Habitamos um mundo que, certamente, pode ser tido como urbano. Isso por que é sabido que a maioria dos 7 bilhões de habitantes desse planeta habita a *urbe*, a cidade. Logo, ao se abordar a cidade, certifica-se que a cidade é eminentemente coletiva, produto da mobilidade, criatividade e ação dos homens.

Castells (1983) desenvolve o conceito de cidade a partir da estrutura político-administrativa:

A cidade é o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho chegando a um sistema de distribuição e de troca, que supõe a existência: 1. de um sistema de classes sociais; 2. de um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. de um sistema institucional de investimento, em particular no que concerne à cultura e à técnica; 4. de um sistema de troca com o exterior (CASTELLS, 1983).

Na visão de Castells (1983), a cidade é o espaço do “consumo coletivo”, do uso e da vida cotidiana. Para aquele autor o Estado é o responsável pela produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho: saúde, educação, habitação, equipamentos coletivos etc. e, sendo assim, se converte em verdadeiro planejador do processo geral de consumo: isto está na base da chamada política urbana.

Para Lefebvre (2001, p. 106) a cidade é o objeto de uma ciência necessária, e que está hoje ainda em esboço: a ciência da cidade, sendo que conceitos e teorias,

no começo de sua elaboração, só podem avançar com a realidade urbana em formação, com a práxis (prática social) da sociedade urbana.

A Carta Mundial do Direito à Cidade, de 2004, estabelece como princípios do direito à cidade, dentre outros, a função social da cidade, em seu Art.II, 2, como sendo:

4 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A Cidade atende a função social se garantir a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, e respeito à cultura e sustentabilidade ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.

Tal princípio disposto na Carta Mundial do Direito à Cidade se coaduna com o pensamento de Lefebvre (2001), para quem o direito à cidade é também o direito à apropriação:

O direito à cidade manifesta-se como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitá-la e a morar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implícitos no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001, p. 124)

Na Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, são três os princípios do direito à cidade: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade privada. Quanto a este último princípio, fora inserido no ordenamento jurídico brasileiro via Constituição Federal de 1988 e regulamentado através do Estatuto da Cidade.

O processo de discussão da Constituição Federal, na década de 80, não só foi alcançado na época pela mídia em geral, como acabou por gerar um amplo debate na sociedade civil. Ao que diz respeito ao urbano, destacam-se os debates que resultaram na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana. De toda a Emenda Popular da Reforma Urbana, apenas dois artigos foram absorvidos pela Assembléia Nacional Constituinte – os artigos 182 e 183, que dispõe sobre a Política Urbana.

Ressalte-se que a maioria conservadora na Constituinte acabou por atrelar a efetividade da função social da propriedade a outras duas leis, o plano diretor, obrigatório apenas para as cidades com mais de 20.000 habitantes e lei federal que regulamentaria os instrumentos jurídicos e urbanísticos inseridos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Segundo Ferreira (2008, p. 3) ao remeterem para a escala local a definição da função social da propriedade, possivelmente numa aposta de que a correlação de forças na esfera municipal seria mais favorável ao bloco conservador, os

constituintes acabaram por, indiretamente, provocar a retomada do planejamento urbano local, com o início do processo de elaboração dos planos diretores municipais já em 1989.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, dispôs que é garantido o direito de propriedade em todo território nacional, mas também estabeleceu que toda propriedade atenderá a sua função social. Com este importante princípio, alcança-se um novo patamar no campo do direito coletivo, introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas.

Ressalte-se que o controle sobre a propriedade privada é um dos princípios básicos da Reforma Urbana, da qual resultou um capítulo da nossa Constituição Federal, o capítulo sobre política urbana. A noção básica do que vem a ser a função social da cidade e da propriedade é a ideia de uso socialmente justo do espaço urbano.

Com a Constituição Federal de 1988 deu-se uma nova ordem jurídico-urbanística no país. As conquistas no campo jurídico colocam novos instrumentos de manejo do solo urbano que reconhecem o direito à cidade para todos como princípio fundamental de política e instrumento de desenvolvimento urbano.

Muito embora com a Constituição Federal de 1988 tenha sido adotado pelo ordenamento jurídico, o princípio da função social da propriedade há muito é tema de estudo de diversos pensadores. Segundo Tepedino (1991), as investigações acerca da função social da propriedade remontam à doutrina cristã da Idade Média, sobretudo à *Suma Teológica* de SÃO TOMÁS DE AQUINO. Mais tarde, o jusnaturalismo, inspirado em critérios de equidade e justiça supralegislativa, traduziu a função social da propriedade como necessidade de utilização dos bens enquanto instrumento de realização da justiça divina.

A função social da propriedade, na sociedade liberal do século XIX, passou a ser vislumbrada como instrumento de afirmação da inteligência e da liberdade humana. A principal marca do individualismo da época é o binômio contrato-propriedade. De um lado a liberdade contratual e de outro a força máxima da propriedade, ainda que isso custasse um número cada vez maior de sujeitos despidos da possibilidade de contratar e dispor.

A filosofia da função social da propriedade foi aprimorada na França durante a revolução industrial do século XIX e teve em Saint-Simon e Comte seus principais

cultores. Ao reconhecer que o mercado tinha o caráter anárquico, o positivismo propunha a subordinação dos empresários à direção do Estado, com a conservação de suas propriedades, muito embora se transformassem em verdadeiros funcionários públicos. Aos proprietários não restaria qualquer liberdade de iniciativa. A esta concepção foi dada a denominação “função social da propriedade”.

Saint-Simon considerava que “todo sistema social não é mais do que aplicação de um sistema de idéias”, tendo previsto a emergência da “sociedade industrial”, em substituição à sociedade feudal. A política seria substituída pela administração, levando ao desaparecimento do poder. Em lugar da política, instala-se “a ciência da produção, que tem por objetivo a ordem das coisas mais favorável a todos os gêneros de produção”. Impunha-se a direção consciente e o planejamento sistemático da economia e da sociedade. A propriedade privada era vista como a principal causa dos problemas econômicos. A ela era atribuído o funcionamento imperfeito do mercado, no qual cada pessoa agiria por conta própria e ao qual faltaria um comando geral (PINTO, 2012, p. 162).

Segundo Saint-Simon o Estado distribuiria a propriedade segundo os méritos e competências de cada um. O proprietário seria o depositário e um administrador, a agir em nome da sociedade. A propriedade seria vitalícia, mas não hereditária. Com a morte do proprietário, o bem voltaria ao Estado. O comando da economia seria feito principalmente por meio de um banco central, encarregado de planejar as áreas de investimento prioritário (PINTO, 2012, p. 165).

Através de Augusto Comte, discípulo de Saint-Simon, a doutrina da função social da propriedade alcançou sua maturidade, tendo ampla aceitação. Segundo Pinto (2012, p. 166), para Augusto Comte, o caráter público ou privado da propriedade era indiferente. A concentração de riquezas nas mãos de grandes industriais e banqueiros era vista como inevitável e mesmo benéfica, uma vez que seria condição para crescimento da riqueza. A propriedade é saudada como a instituição pela qual as obras materiais dos homens transmitem-se de uma geração a outra, alcançando uma duração superior à de seus criadores. A preocupação de Comte não é com a distribuição de riqueza, mas com seu uso produtivo.

O marxismo é responsável pela primeira crítica feroz à propriedade burguesa. O marxismo concebeu a propriedade como elemento mobilizador da riqueza, objeto de troca e de supremacia do capital sobre o trabalho. A propriedade se apresentava “como direito sobre o trabalho alheio e como impossibilidade para o trabalho de

apropriar-se do próprio produto”.

Então, a partir da 1ª Grande Guerra, o Estado, antes com caráter eminentemente regulador das relações, passa a intervir na economia, a fim de minimizar as crescentes desigualdades sociais e atender os reclamos de melhor condição de vida do continente marginalizado da população.

As ideias comtianas foram introduzidas no mundo jurídico por Leon Duguit, que defendeu a função social da propriedade como uma superação da concepção individualista de propriedade consagrada na Declaração de Direitos de 1789 e no Código Napoleônico de 1804. Duguit teceu críticas ao conceito de propriedade constante do Código Civil Napoleônico, que estabelecia a propriedade como “o direito de gozar de uma coisa de maneira absoluta” (art. 544).

Para Duguit o direito do proprietário não está investido de um caráter intangível e discricionário, ao contrário, tal direito deve cumprir uma função social que muitas vezes deve ser regulada pelo legislador. Mais importante que a titularidade da propriedade é sua afetação a uma finalidade. O proprietário atua em nome próprio, mas no interesse de terceiros, regime que vale tanto para a propriedade privada quanto para a propriedade pública.

Duguit arvorava a bandeira da missão social justificativa dos direitos, que tem como base que todo detentor de uma riqueza deve empregá-la para fins sociais, a fim de justificar seus direitos. Para esse doutrinador:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor social da riqueza mobiliária; a propriedade implica para todo o detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais as quais deve responder (DUGUIT, 1920, apud TEPEDINO, 2000, p. 402).

Muito embora tenha sido escrita em 1920 por Duguit, soa como atual a perspectiva da legitimidade da intervenção legal perante o não uso da propriedade:

Os que comprem grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhe proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade (DUGUIT, 1920 apud PINTO, 2012, p. 177).

Duguit reconhecia a importância da propriedade privada, uma vez que o proprietário normalmente a utiliza produtivamente, no intuito de aumentar sua riqueza, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico. Assim sendo, a proteção à propriedade privada não se faz no interesse do proprietário, mas da sociedade. Para Duguit o Estado tem o direito de obrigar à utilização do bem, punindo o proprietário omissor. Tal prerrogativa não se confunde com o estabelecimento de restrições decorrentes do poder de polícia ou com a punição do “abuso” ou “uso anormal” do bem (DUGUIT, 1920 *apud* PINTO, 2012, p. 177).

Ressalte-se o papel da Igreja Católica, que passou a defender um exercício do direito de propriedade mais solidário e em benefício da coletividade. A encíclica papal *Mater e Magistra*, de João XXIII, do ano de 1961 foi o ápice desta orientação eclesial.

A partir do século XX os direitos econômicos e sociais passaram a incorporar as Constituições Nacionais. A Constituição Mexicana de 1917 tornou-se um marco por submeter o direito de propriedade ao interesse público. Foi uma Constituição pioneira no uso da expressão “Função Social da Propriedade Urbana”. Com a Constituição Mexicana de 1917, deu-se início à construção das bases do estado Social de direito constitucional moderno, com a abolição do caráter absoluto e “sagrado” da propriedade privada.

A Constituição de Weimar, de 1919, consagrou os direitos de segunda geração, tendo a disciplina do direito de propriedade no seu art. 153 que dispunha que os limites do direito de propriedade são regulados por lei e que a propriedade obriga o seu uso atrelado ao bem-estar geral.

Já no Brasil, a propriedade teve sua função social tratada inicialmente pela Constituição de 1934, a qual representou o marco inicial da matéria em nossas Constituições, passando a contar do texto de todas as subseqüentes (1937, 1946, 1967/69 e 1988).

Dispunha o art. 113, inc. 17 da Constituição de 1934, *verbis*:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
XVII- É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

Com o abandono dos conceitos liberais individualistas do século XIX, os quais davam à propriedade um caráter absoluto e preponderante, instalava-se na sociedade brasileira, a prevalência dos direitos sociais sobre os individuais.

Frise-se que no texto constitucional citado, o poder constituinte transferiu ao legislador ordinário o poder-dever de regulamentar o princípio ali consagrado, uma vez que estabeleceu que o direito de propriedade “*não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar*” (Grifamos.) Assim, o legislador ordinário definiria os critérios para o exercício do direito de propriedade, bem como limitá-lo a fim de preservar o interesse social, constitucionalmente tutelado.

Registre-se que a Carta de 1934 vigorou durante curto espaço de tempo, tendo em vista a implantação do Estado Novo por Getúlio Vargas, com que foi promulgada a Constituição de 1937.

A Constituição de 1937, muito embora faça referência em seu texto do conteúdo e do limite do direito de propriedade, tendo outorgado ao legislador ordinário competência para regular o exercício do direito de propriedade, o fez sem nenhuma vinculação explícita com o interesse social ou a função social da propriedade. Isso significa dizer que, pelo disposto na Carta Constitucional, *a priori*, o legislador poderia disciplinar o exercício do direito de propriedade da forma que melhor lhe aprouvesse, sem qualquer finalidade ou objetivo preestabelecido. Assim, o legislador ordinário, no uso de suas atribuições, teve como promulgados os Decretos-Lei nº 25/1937, 58/1937 e 3.365/1941. Dizia o texto constitucional em seu art. 122, inc. 14, *verbis*:

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XIV- o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

O Decreto-Lei nº 25/1937 versa sobre a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional, constituindo a figura do tombamento, que está em vigor até os dias atuais. O Decreto-Lei 58/1937 estipula as regras para o loteamento de terras urbanas e a venda de lotes (revogado pela Lei nº 6.766/79). E o Decreto-Lei 3.365/1941 dispõe sobre a desapropriação em razão de utilidade pública, também em vigor até os dias atuais.

A Carta de 1946 traz uma modificação substancial da visão normativa da propriedade no direito brasileiro. Passa a condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, dispondo em seu art. 147, *verbis*:

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Mais uma vez coube ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar a matéria. Foi aí que surgiu a Lei 4.132/1962, a qual prevê as hipóteses de interesse social a justificar a desapropriação de terras para “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”, visando o citado bem-estar social.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, pela primeira vez, utilizam o termo “função social da propriedade” como um princípio constitucional:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade;

Os dois diplomas, todavia, apenas incluíram a função social da propriedade como princípio de fundamentação da ordem econômica e social. Ao contrário da Constituição atual, que outorga o posto de garantia fundamental do cidadão. Tal modificação foi significativa.

Na vigência da Constituição de 1969, foi aprovada a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre as regras para o parcelamento do solo urbano em nível federal, não sendo vedada, contudo, sua utilização em nível estadual e municipal.

No Brasil, a resistência ao poder centralizado do Estado, as condições adversas com a crise dos anos 80, a exacerbação das desigualdades sociais, as condições de maior organização da sociedade nas cidades do que no campo levaram a transformações econômicas, políticas e sociais. Passou-se a uma nova ordem jurídico-urbanística no país. As conquistas do campo jurídico colocaram novos instrumentos de manejo do solo urbano que reconheceram o direito à cidade para todos como princípio fundamental de política e instrumento de desenvolvimento urbano.

Segundo o Estatuto da Cidade - guia para implementação para os municípios e cidadãos (2001, p. 21):

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da Reforma Urbana, este movimento reatualizava, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 60 no país. As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana remontam às propostas de lei e de desenvolvimento urbano elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano nos anos 70, que resultaram na PL nº 775/83. Como resultado dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à

cidade, da defesa de da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183).

Ingressando na Constituição Cidadã, tanto o direito de propriedade quanto a *função social da propriedade*, na nova sistemática constitucional compõem o rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, incs. XXII e XXIII). No dizer de FILHO (2011, p. 15) numa interpretação conjugada dos postulados, ter-se-ia como que a afirmação: “é garantido o direito de propriedade desde que atenda a sua função social”. O atendimento da função social, por conseguinte, estampa verdadeira condição para a garantia do direito.

Ainda segundo FILHO (2011, p. 15) é importante registrar, no que tange ao direito de propriedade, que sua função social substitui a vetusta noção de direito absoluto e rende ensejo à formação de regras de Direito Urbanístico, de modo a se obterem normas impositivas que atuem com vistas à ordenação dos espaços habitáveis.

De acordo com Tepedino (2000) a inserção da função social da propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais significa que a mesma foi considerada pelo constituinte como regra fundamental, apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico. É interessante notar que a Constituição reservou à função social da propriedade a natureza de princípio próprio e autônomo. O conteúdo da função social da propriedade é informado pelo próprio texto constitucional, que tem na dignidade da pessoa humana regra basilar e estabelece como objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Assim, conforme estabelece a Constituição, será socialmente funcional a propriedade que, respeitando a dignidade da pessoa humana, contribuir para o desenvolvimento nacional, para a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais do país. Na definição constitucional, a propriedade urbana cumprirá a sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Pela primeira vez, na história constitucional do país, uma constituição trata da política urbana, a qual, nos dizeres do artigo 182 da Carta vigente, tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (TEPEDINO, 2000, p. 416).

Segundo FILHO (2011, p. 273) função social se configura como expressão de conteúdo indeterminado e plurissignificativo, dado que, dependendo do intérprete, será possível fazer valorações diversas em relação a idênticos fatos sociais, de modo que para uns seriam eles indicadores da existência da função social, ao passo que para outros seria negada tal indicação. A imprecisão conceitual, portanto, reclama delineamento mais exato para propiciar a concreta execução do mandamento constitucional. A Constituição, então, tornou mais objetivo o sentido da função social, considerando que esta existente na medida dos lineamentos traçados no plano diretor, de forma que a propriedade estará assegurada se, no contexto da sociedade, guardar compatibilidade com esses parâmetros. Com essa fisionomia, consigna o art. 182, § 2º da CF: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Desse modo, é o conjunto de tais exigências fundamentais de ordenação da cidade que dá a configuração da função social, e a elas deve atender a propriedade para que se considere adequada socialmente, nos termos da Constituição.

Por mais que tenha sido incluso na Constituição Federal, pela primeira vez na história do país, um capítulo específico sobre Política Urbana, o texto constitucional passou por requerer uma legislação específica para que os princípios e instrumentos pudessem ser implementados. Houve a exigência de uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos, além da exigência constitucional de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes. Segundo o guia para implementação pelos municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade (2001):

Iniciou-se, então, na esfera federal, um período de mais de uma década de elaborações, negociações, idas e vindas em torno de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição. Esse projeto de lei (Projeto de Lei nº 5.788/90) que ficou conhecido como o Estatuto da Cidade, foi finalmente aprovado em 2001, e está em vigência a partir de 10 de outubro desse mesmo ano. A partir de agora, o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade e o texto da Medida Provisória nº 2.220/01, dão as diretrizes para a política urbana no país, nos níveis federal, estadual e municipal (2001, p. 21).

Para Saule Júnior e Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade passou a ser o novo marco legal urbano:

O Estatuto da Cidade passa a ser o novo marco legal urbano, como a lei federal de desenvolvimento urbano sonhada e desejada por diversos atores

sociais urbanos nas últimas décadas. A efetiva implementação do Estatuto da Cidade como instrumento de reforma urbana pelos nossos Municípios traz esperança deste ser aplicado como um valioso instrumento de política urbana que viabilize a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras, contribuindo para mudar o quadro de desigualdade social e de exclusão da maioria da nossa população urbana, bem como para a transformação de nossas cidades em cidades mais justas, humanas e democráticas (2001, p. 34).

Ressalte-se que o art. 39 do Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O plano diretor, portanto, é o instrumento normativo que indica os critérios a serem seguidos para que a propriedade urbana alcance sua função social, sendo o plano diretor, segundo o caput do art. 40 do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Para FILHO (2011, p. 269) na análise do conceito, deve entender-se que instrumento básico representa o documento principal, fundamental mesmo, em que se aloja a disciplina pertinente aos objetivos urbanísticos. Cuida-se de materialização de todos os componentes do planejamento urbano, com suas singularidades e especificações, de modo que dele é que emanarão as ações públicas e privadas necessárias a sua implementação.

O art. 41 do Estatuto da Cidade estabelece quais as cidades que terão por obrigatório o plano diretor. Eis o art. 41 da Lei 10.257/01, *in verbis*:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para as cidades:

- I- Com mais de vinte mil habitantes;
- II- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III- Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso de realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Ressalte-se que o art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor deve respeitar as diretrizes previstas no Estatuto, sendo assim deve haver uma harmonia entre o que diz o plano diretor e o que dispõe o Estatuto da Cidade, tendo em vista que o Estatuto é a lei federal que tem a incumbência de traçar as diretrizes

gerais de desenvolvimento urbano. Para FILHO (2011), o Município deve se condicionar ao Estatuto da Cidade:

Ao Município cabe elaborar o plano diretor, mas, de acordo com a partilha constitucional de competências, é à lei federal que incumbe traçar as diretrizes que a lei federal – no caso o Estatuto – traçou para a questão urbanística. Não fosse assim, nenhum significado prático teria o mandamento que trata da competência federal na espécie (FILHO, 2011, p. 274).

O plano diretor é parte integrante do planejamento municipal, segundo o §1º do art. 40 do Estatuto da Cidade. O plano diretor deve abranger todas as regiões do município. Lei instituirá o plano diretor, sendo que tal lei deverá obedecer ao processo legislativo fixado na respectiva lei orgânica. Ultrapassado o processo legislativo e aprovado o projeto, com ou sem emendas, deve ser encaminhado à sanção do prefeito e posterior promulgação e publicação. O Estatuto da Cidade ainda estabelece em seu art. 40, §3º, que o Município deverá proceder à revisão da lei que instituir o plano diretor, pelo menos, a cada período de dez anos.

Ressalte-se que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de seu cumprimento, deve observar-se o respeito a certas garantias de participação e publicidade em favor da coletividade. FILHO (2011) nos lembra como serão efetivadas essas garantias:

Em primeiro lugar, deve o governo municipal providenciar a realização de audiências públicas e debates na fase de elaboração do plano, objetivando conciliar os interesses do Município e dos munícipes, sempre, porém alvejando a execução da política urbana local. Audiências públicas e debates são realmente mais apropriados na fase de elaboração do plano, mas isso não quer dizer que não possam ser promovidos no curso da fase de implementação. O que importa é que, havendo tal necessidade, deva o governo municipal providenciar a audiência ou o debate. Se não tomar essa iniciativa, podem os munícipes requerê-la às autoridades competentes (FILHO, 2011, p. 282).

A publicidade também é garantida pelo Estatuto, no seu art. 40, §4º, II, que diz respeito à publicidade relativa aos documentos e informações constantes no plano, sendo garantido, ainda, o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Caso haja o cerceamento desse direito, o interessado poderá manejar mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CF), podendo, ainda, representar ao Ministério Público para que este apure a prática de ato de improbidade administrativa, na forma da Lei nº 8.429/92, por se tratar de violação de princípios constitucionais pelo agente público, tais como o da publicidade e o da garantia do acesso às informações.

3.2. Instrumentos da política urbana na Constituição de 1988

O Município, através da Carta de 1988, passou a compor a federação, como ente autônomo. Houve um avanço significativo em relação à política urbana na Carta de 1988, na medida em que ao Município foi outorgado o poder de legislar sobre a política de desenvolvimento urbano. Conforme o caput do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o Município passou a ser o responsável por fixar em lei as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, em especial ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para tornar efetiva a função social da propriedade, o ordenamento jurídico pátrio dispõe sobre instrumentos de Gestão Urbana, dentre os tais se destacam as seguintes penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Segundo o Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001, p. 63) estes instrumentos, se bem aplicados, podem promover uma Reforma Urbana, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Ainda segundo aquele guia (2001, p. 63):

Os terrenos vazios ou sub-utilizados, que se localizarem em áreas cuja urbanização e ocupação for prioritária, devem ser adequadamente ocupados. Para induzir a ocupação desses terrenos, existe a possibilidade de urbanização ou edificação compulsórias – mecanismo criado pelo Estatuto para impedir que áreas vazias da cidade continuem ociosas. Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou sub-utilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que deverá ser aplicado por um período de 5 anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos em títulos da dívida pública.

A Constituição Federal de 1988 consagrou os instrumentos urbanísticos, visando à ordenação das cidades, através do controle do solo urbano. Tal preocupação do legislador originário foi impedir a concentração de terra urbana com objetivos especulativos. A especulação imobiliária ocasiona o uso inadequado do solo urbano e gera uma segregação residencial (que passa pelo preço do solo urbano) na periferia.

De acordo com o Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001, p. 63), os instrumentos urbanísticos têm como objetivo induzir a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos, mais aptas para urbanizar ou povoar, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental. Terrenos ou glebas vazios dentro da malha urbana são socialmente prejudiciais, tendo em vista que são atendidos por infraestrutura urbana, implementada por investimentos públicos para atender à população e não para garantir uma valorização particular. Outro objetivo dos instrumentos é o de aumentar a oferta de terra e de edificação para atender à demanda existente, evitando assim que aqueles que não encontram oportunidades de moradia nas regiões centrais sejam obrigados a morar em periferias longínquas, em áreas desprovidas de infraestrutura, em áreas de risco de enchentes ou desabamentos ou em áreas de preservação ambiental.

Esses instrumentos têm um cunho negativo, no sentido de vedar determinado comportamento, mas também positivo, conforme Dallari:

Os institutos jurídicos acima referidos visam não apenas a vedar comportamentos dos proprietários deletérios aos interesses da coletividade, mas, sim, mais que isso, visam comportamentos positivos, ações atuações necessárias a realização da função social da propriedade (DALLARI, apud CLARO, 2007, p. 18).

Tais instrumentos constitucionais foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e são aplicados através da criação dos planos diretores municipais, além de legislação municipal específica. Fazer valer tais instrumentos é promover a justiça social.

Sendo assim, a Constituição possibilita ao Poder Público Municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena sucessivamente de:

- a) Parcelamento ou edificação compulsórios;
- b) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- c) Desapropriação com pagamento mediante títulos públicos.

Tais instrumentos urbanísticos se encontram no Capítulo II – Da Política Urbana, do Título VII (Da ordem econômica e financeira), abaixo transcrito, *in verbis*:

CAPÍTULO II.
DA POLÍTICA URBANA.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em 20 parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) coube regulamentar os instrumentos constitucionais previstos nos arts. 182 e 183, constituindo-se elemento indispensável a efetivar a função social da propriedade. Para FILHO (2011) com o Estatuto da Cidade renasce o interesse nas questões urbanísticas:

O Estatuto da Cidade representa, sem dúvida, um passo marcante em matéria urbanística, que estivera pouco lembrada e tratada no Brasil desde as décadas de 60 e 70 do século XX, época do florescimento de inúmeros estudos, livros, artigos, projetos e mesmo órgãos públicos dedicados aos temas urbanos, seguindo-se um longo período de quase despreocupação, paralelo ao progressivo agravamento da realidade urbana das cidades (MEDAUAR, apud FILHO, 2001, p. 15).

A Seção II do Estatuto da Cidade regula o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Tal instrumento coercitivo vem a ser o primeiro a ser utilizado pelo Poder Público Municipal, segundo a escala do §4º do art. 182 da CF. Para que se visualize melhor o instrumento, vale a transcrição da Seção II do estatuto da Cidade:

Seção II. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art.5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do

solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. §1º Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

A primeira observação a ser feita quanto à regulamentação do instrumento é a de que, para que o Município utilize o referido instrumento, necessário se faz a elaboração de lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor. Lei específica, no caso, será a que indique a área prevista no Plano Diretor, área essa passível de parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Leva-se em consideração, portanto, que tal área fora previamente estipulada pelo Plano Diretor. Segundo FILHO (2011), a ausência de indicação das áreas no Plano Diretor inviabiliza a promulgação de lei específica:

A outra condição reside na menção de área no contexto do plano diretor. Esta condição, aliás, deve preceder à anterior: só depois de fixadas as áreas no plano diretor é que poderá ser editada a lei municipal específica para a área em que estarão os imóveis sujeitos ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Sendo assim, é curial a conclusão de que a ausência de indicação das áreas no plano diretor inviabiliza a promulgação de lei específica a que se referem os dispositivos constitucional e legal (FILHO, 2011, p. 69).

Para que o Município se valha desse importante instrumento, deve-se observar os seguintes pressupostos: terreno não edificado, ou seja, área sem a presença de construção; terreno subutilizado, entendido como o utilizado em desconformidade com o plano diretor e terreno não utilizado, sendo este compreendido como aquele sem qualquer utilização. Ao Município caberá eleger as condições em que se dará o parcelamento, à edificação e a utilização compulsórios, de acordo com o que

compreende sua ordem urbanística e as diretrizes da sua política urbana. Após a análise do Poder Público de que está diante de terreno não edificado, subutilizado, ou não utilizado, o Poder executivo Municipal procederá a notificação do proprietário para que cumpra a obrigação. Tal notificação será averbada no cartório de registro de imóveis.

Frise-se que a lei municipal específica fixará condições e prazos para a referida obrigação, sendo certo que sem prazo fixado, tal obrigação restará por inócua e ineficaz. E é justamente com a inobservância da obrigação no prazo estipulado que possibilitará a aplicação da sanção seguinte: o pagamento do IPTU progressivo no tempo.

O eminente constitucionalista brasileiro Silva (2000), também autor de livros sobre o Direito Urbanístico, conceitua parcelamento como sendo o processo de urbanização de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas (SILVA, 2000, *apud* TEPEDINO, 2000, p. 484).

Dois são os tipos de parcelamento: o voluntário e o compulsório. O parcelamento voluntário, como o próprio nome diz, refere-se ao que é feito por livre vontade do proprietário, manifestada através do requerimento ao Poder Público. Segundo a Lei nº 6.766/79, conhecida como Lei de Parcelamento do solo, o parcelamento é gênero do qual são espécies o loteamento e o desmembramento, sendo loteamento a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamentos, modificação ou ampliação das vias existentes (§ 1º do art. 2º), e desmembramento, a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (§ 2º do art. 2º). Já o parcelamento compulsório é a penalidade imposta pelo governo municipal ao proprietário que descumpra a função social da propriedade não edificando, subutilizando ou até mesmo não utilizando de nenhuma forma seu terreno. Compete à lei municipal fixar condições em que se dará o parcelamento compulsório.

Já por edificação se compreende a construção sobre o solo, que pode vir a ser uma penalidade imposta ao proprietário por manter área sem construção, ou ainda, com construção cujo aproveitamento não atinja o mínimo fixado pelo plano diretor.

Segundo Tepedino (2000) o fato de não ter recursos não pode ser utilizado pelo proprietário como desculpa para não edificar:

Por outro lado, não socorre ao proprietário a alegação e até comprovação de falta de recursos para o cumprimento da obrigação. Nesta hipótese, deverá optar por alienar o imóvel ou ajustar edificação com outrem que possa empregar o capital necessário à sua realização, distribuindo os resultados na forma que convencionarem (TEPEDINO, 2000, p. 486).

Já a utilização compulsória, é a penalidade constitucional para o proprietário que subutiliza seu imóvel. Não se confunde com o não uso, pois no caso da subutilização o proprietário até usa seu bem, assumindo uma postura ativa, porém tal uso é indevido ou impróprio de acordo com os padrões estabelecidos pelo plano diretor. Segundo FILHO (2011), a utilização compulsória deve ser interpretada conforme a constituição para aferição de sua validade no plano de compatibilidade normativa:

No caso de a interpretação da norma considerar que a obrigação de utilizar o imóvel se relaciona com o aspecto de subutilização, tal como definida no art. 5º, § 1º, I, do estatuto, compelindo-se o proprietário ao aproveitamento além do coeficiente mínimo, poder-se-á concluir pela sua constitucionalidade, já que a obrigação terá em mira os projetos urbanísticos do plano diretor(...) De outro lado, interpretação que permita ao Poder Público obrigar o proprietário à utilização compulsória sem relação com a definição de subutilização estará contaminada de vício de constitucionalidade (FILHO, 2011, pgs.76/77).

A Seção III do Estatuto da Cidade regula o IPTU Progressivo no Tempo. Tal instrumento coercitivo vem a ser o segundo na sequência dos coercitivos que podem ser utilizados pelo Poder Público Municipal, segundo a escala do §4º do art. 182 da CF. À guisa de melhor compreensão do instrumento, vale a transcrição da Seção III do estatuto da Cidade:

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei, e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que se trata este artigo.

Inicialmente, para que haja compreensão do instrumento urbanístico, como se trata de um tributo, cuja modalidade é o imposto, necessário se faz a abordagem do

que venha a ser a relação jurídica tributária. Segundo Torres (2010, p. 237) a relação jurídica, genericamente considerada, é a que une dois sujeitos em torno de um objeto (prestação). A relação jurídica tributária, conseqüentemente, é a que, estabelecida por lei, une o sujeito ativo (Fazenda Pública) ao sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno de uma prestação pecuniária (tributo) ou não pecuniária (deveres instrumentais).

Ainda segundo Torres (2010, p. 238 e p. 243), a obrigação tributária principal é o vínculo jurídico que une o sujeito ativo (Fazenda Pública) ao sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno do pagamento de um tributo, de seu fato gerador e seu contribuinte. Fato gerador é a circunstância da vida – representada por um fato, ato ou situação jurídica – que, definida em lei, dá nascimento à obrigação tributária.

O IPTU, imposto predial e territorial urbano, tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (por natureza, que seria a terra, sem edificação; por acessão física, ou seja, o prédio). A base de cálculo do IPTU vem a ser o valor venal (preço à vista aferido em venda segundo os valores de mercado, em condições normais) do imóvel, cuja apuração se dá no lançamento ou ainda, tal valor venal é indicado em planta genérica, cujos critérios têm que ser anteriormente previstos em lei. Para fins de IPTU, prevalece o critério da localização do imóvel, conforme previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional, abaixo transcrito:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I- Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II- Abastecimento de água;
- III- Sistema de esgotos sanitários;
- IV- Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar;
- V- Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou pela expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio. Mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Após essa breve abordagem do que seja o IPTU, passa-se à sua progressividade no tempo. O IPTU é um tributo cuja função é fiscal por excelência, ou seja, destina-se a arrecadar recursos para o erário municipal. Contudo, o IPTU

adquire uma função extrafiscal quando a progressividade das alíquotas no tempo visa a desestimular a manutenção, dentro da área prevista no plano diretor, de solo urbano não utilizado, subutilizado ou não utilizado. Segundo FILHO (2011, p.87) configura-se como sanção aplicada ao proprietário que não cumpriu a imposição urbanística inicial de edificar ou de parcelar o imóvel.

Segundo FILHO (2011, p. 94) o cumprimento da obrigação urbanística pelo proprietário faz cessar a aplicação do IPTU progressivo: retorna, em consequência, a aplicação do IPTU regular, de caráter fiscal e não sancionatório. A cessação, entretanto, só se consumará no exercício seguinte, porquanto no próprio exercício ainda havia o descumprimento da obrigação urbanística quando se deu o lançamento tributário. O efeito, portanto, da iniciativa do proprietário em cumprir a obrigação será protraído para o exercício subsequente.

Ressalte-se que FILHO (2011) alerta para o fato do proprietário protocolar o projeto no órgão municipal, mas não iniciar as obras previstas no mesmo:

Pode ocorrer que o proprietário resolva cumprir a primeira obrigação, que é a de protocolar o projeto no órgão municipal (art. 5º, § 4º, I) e permaneça inerte em relação à segunda – o início das obras do empreendimento (art. 5º, § 4º, II) – que deve ser cumprida no prazo de dois anos a partir da aprovação do projeto. Nesse caso, embora cessada a aplicação do IPTU progressivo em virtude do protocolo do projeto, voltará o Município a aplicá-lo, substituindo o IPTU regular que estava vigorando (FILHO, 2011, p. 95).

O IPTU progressivo no tempo, para ser aplicado, depende do descumprimento pelo proprietário da obrigação de parcelamento ou de edificação, depois de devidamente notificado para tanto. Isso pelo caráter de sucessividade das penalidades previstas no art. 182, § 4º da CF. O Município está obrigado a aplicar o IPTU progressivo no tempo caso esteja diante de proprietário que, notificado regularmente, não adota as providências de cumprir a obrigação de parcelar ou edificar. Trata-se de norma cogente, impositiva, que não abre espaço para o campo da discricionariedade, ou seja, opção de conduta por parte do Município.

Para FILHO (2011, p.89) o que marca esse tributo é a possibilidade de sofrer gradualmente elevação de sua alíquota e, em consequência, a elevação do próprio valor da contribuição, operando-se o proprietário que se mostra recalcitrante em atender às obrigações urbanísticas que lhe foram impostas pelo governo municipal, vale dizer, às obrigações relativas à edificação e ao parcelamento do imóvel urbano. A progressão do valor do tributo configura-se como mecanismo de coerção ao

proprietário tendo em vista a necessidade de ser preservadas a ordem urbanística e cumprido o objetivo firmado pelo plano diretor da cidade.

Aplicando o IPTU progressivo no tempo, o Município aumentará gradualmente a alíquota do imposto, podendo dobrar seu valor de um ano para o outro, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento do valor venal do imóvel. Após cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, caso o proprietário não cumpra a obrigação, o Município poderá desapropriar o imóvel, indenizando o proprietário através de títulos da dívida pública.

A Seção IV do Estatuto da Cidade regula a desapropriação com pagamento em títulos, que vem a ser a desapropriação urbanística sancionatória. Tal instrumento coercitivo vem a ser o terceiro e último na sequência dos coercitivos que podem ser utilizados pelo Poder Público Municipal, segundo a escala do §4º do art. 182 da CF. Tal instrumento coercitivo encontra-se disposto na Seção IV do estatuto da Cidade:

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente do imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Desapropriação, segundo Mello (2009) é o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo em caso de alguns imóveis urbanos e rurais em que, por

estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos de dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, conservando seu valor real. (MELLO, 2009, p.858).

Assim, no conceito de desapropriação daquele autor, há a subdivisão de desapropriação entre a que terá indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, e a desapropriação que será realizada mediante indenização através de títulos de dívida pública. Bem observou Mello (2009), esse segundo tipo de desapropriação será aplicado em casos de imóveis em desacordo com a função legalmente caracterizada para eles. Tal é a desapropriação sancionatória prevista no § 4º do art. 182 da CF, como o último instrumento coercitivo a ser aplicado pelo Município em casos de proprietários que descumprem a obrigação de adequação de sua propriedade à função social. Mello (2009), ainda, refere-se à desapropriação sancionatória como sendo a desapropriação efetúvel em nome da política urbana, incidente sobre os imóveis sitos em área incluída no plano diretor:

Na desapropriação efetúvel em nome da política urbana – logo, de competência apenas do Município -, conforme condições estatuídas no art. 182 da Lei Magna, especialmente § 4º, III. Incide apenas sobre imóveis sitos em área – incluída no plano diretor do desenvolvimento urbano do Município – para a qual haja lei municipal específica autorizando exigir dos proprietários, nos termos da Lei federal 10.257, de 10.7.2001, autodenominada “Estatuto da Cidade”, que lhes promovam adequada utilização. Se persistirem em não fazê-lo, é cabível tal desapropriação por títulos. Entretanto, só terá lugar depois de adotadas, infrutiferamente e nesta ordem, as seguintes medidas: (I) imposição de parcelamento do solo ou edificação compulsória e (II) tributação do imposto territorial ou predial progressivo no tempo.

Os títulos de dívida pública para pagá-la devem ter sua emissão previamente aprovada pelo Senado Federal e o prazo de resgate para o expropriado será de até 10 anos, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (MELLO, 2009, p.859).

Ressalte-se que para Saule Júnior e Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade, no que tange ao proprietário de solo urbano ocioso ou subutilizado, estabeleceu regra diversa no que tange à desapropriação, sendo esta uma desapropriação-sanção, ou seja, sem indenização prévia, justamente para atender o princípio da igualdade, em se comparando ao proprietário que cumpre sua função social:

Em função da destinação do imóvel e visando atender o texto constitucional, o Estatuto da Cidade estabelece critérios diferenciados para a aferição do valor da indenização. Pensar na mesma regra para o proprietário de um imóvel urbano, que utiliza sua propriedade para moradia própria e para o proprietário de solo urbano ocioso ou subutilizado, é provocar o desrespeito ao princípio da igualdade, pois os proprietários que respeitam a função social estariam recebendo o mesmo tratamento destinado aos proprietários que utilizam suas propriedades para fins de especulação imobiliária. Na ocorrência dessa situação, o pagamento da indenização não será nem justa, nem prévia, nem em dinheiro, mas sim mediante títulos de dívida

pública com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas. Se a Constituição já promove a diferenciação sobre a forma do pagamento da indenização aos proprietários dos imóveis urbanos que estiverem contrariando o princípio da função social da propriedade, a lei de desenvolvimento urbano, até pela necessidade de regulamentar esta matéria constitucional, pode perfeitamente definir critérios sobre o valor.

Na desapropriação para fins de reforma urbana, sua natureza de desapropriação sanção justifica que o valor da indenização seja inferior ao valor de mercado, como meio de respeitar o princípio da igualdade, promover a justa distribuição de benefícios e ônus da atividade urbanística e recuperar para a coletividade a valorização que se originou pela ação do poder público (2001, ps. 27 e 28).

Na falta de critérios processualísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o procedimento da desapropriação para fins urbanísticos, ou sancionatória, deverá ser por analogia, o do Decreto-lei nº 3.365/41, que disciplina a desapropriação comum. FILHO (2011) faz uma observação quanto à adequação do procedimento previsto no Decreto-lei nº 3.365/41 à desapropriação sancionatória, no sentido de não se exigir, no caso desta, o chamado decreto expropriatório:

Em nosso entender, tal decreto é inexigível para a desapropriação urbanística sancionatória. O decreto expropriatório é previsto no Decreto-lei nº 3.365/41, que se refere ao conteúdo do ato – “declaração de utilidade pública”. Assim, o ato é apropriado para a desapropriação comum por utilidade pública e tem, como um de seus objetivos, dar publicidade, notadamente ao proprietário, da intenção do Poder Público de transferir o bem a ser objeto de desapropriação. Note-se que até esse momento todo e qualquer procedimento estatal teve curso interno, isto é, tramitou exclusivamente por entre os órgãos administrativos.

Não é o que ocorre, porém, com a desapropriação urbanística sancionatória, em relação à qual tem que ser dispensável o decreto (...) Como o proprietário já se tornou alvo de uma providência anterior (a ordem de parcelar ou edificar) e de uma sanção (o IPTU progressivo no tempo), jamais poderá alegar que desconhecia os efeitos de sua resistência em cumprir as obrigações urbanísticas. Desse modo, transcorrido o período mínimo de cinco anos, já tem o Município possibilidade jurídica de ajuizar, de imediato, a respectiva ação de desapropriação (FILHO, 2011, p. 106).

A desapropriação sancionatória será realizada através de pagamento de indenização paga mediante títulos da dívida pública. Tais títulos, segundo FILHO (2011, p. 108) são documentos emitidos pelo Poder Público como meio de obtenção de recursos, os quais permitem a seu detentor o resgate futuro com o pagamento, já que sempre retratam a existência de determinado valor em seu conteúdo. No caso de desapropriação urbanística sancionatória, os títulos só podem ser emitidos depois de aprovação pelo Senado Federal, órgão do Legislativo incumbido do controle da dívida dos entes federativos (art. 8º, § 1º).

O prazo máximo de resgate dos títulos será de dez anos, com prestações anuais, iguais e sucessivas. Ao contrário da desapropriação geral, tal indenização não será prévia, havendo a transferência de propriedade do bem ao Município antes

mesmo do expropriado resgatar os seus títulos. Segundo FILHO (2011, p. 109) trata-se de exceção justificada pela natureza sancionatória da desapropriação.

Os instrumentos de Gestão Urbana foram estabelecidos para fazer valer a Função Social da Propriedade. Quando o proprietário não dá uma função social à sua propriedade, o Município pode se valer das penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Para que assim possa se valer, necessário se faz que tais instrumentos estejam presentes no Plano Diretor, e mais, que haja lei específica que regulamente tais instrumentos. Eis a lacuna legal que impede a aplicação das penalidades constitucionais, tendo em vista que nem sempre os Municípios editam as respectivas leis específicas. Interesses ligados aos empreendedores imobiliários fazem quedar-se inerte o Poder Público, que, no afã de transformar a cidade em mercadoria, omite-se em legislar sobre tão importante questão: a efetividade da Função Social da Propriedade.

4 OS MUNICÍPIOS E OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. O CASO CAMPOS DOS GOYTACAZES

Este capítulo tem como objetivo investigar os instrumentos coercitivos na legislação de Campos dos Goytacazes, e os obstáculos para efetivação dos mesmos. Parte-se de uma visão da autonomia municipal conquistada através da Constituição Federal de 1988 e seus principais instrumentos legais, quais sejam: a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes.

4.1 A Autonomia municipal e seus principais instrumentos legais

Os municípios brasileiros foram elevados à condição de “entes da federação” via Constituição de 1988, passando a ter autonomia administrativa e financeira. Historicamente, essa descentralização no Brasil surgiu em meio à crise econômica que trouxe enfraquecimento do governo central, como bem salienta Santos (2003):

No Brasil, a descentralização na implementação das políticas públicas emergiu em meio à crise econômica que enfraqueceu o governo central e o levou ao esgotamento de sua capacidade de financiar projetos de interesse regional/local, o que suscitou o questionamento acerca da centralização administrativa e financeira então em vigor. Nas primeiras eleições dos anos 1960 surgiu uma forte demanda por descentralização, menos pela possibilidade de ser instrumento de melhor eficiência alocativa dos gastos públicos, mas muito mais pela de ser instrumento de democratização de poder. Foi nesse contexto que se formou uma “frente municipalista”, muito atuante nas discussões na Assembléia Constituinte e que logrou grandes avanços no marco legal por meio do qual o município se inseriu na Federação brasileira (SANTOS, 2003, p. 199).

Junto do fortalecimento institucional dos municípios, estabelecido pela Constituição de 1988, estão desafios de execução de políticas sociais, de capacidade de financiamento e de gestão dos gastos provenientes da política urbana. Quanto mais dinâmico economicamente for o município, maior é a autonomia municipal. Na medida em que o município não goze de autonomia financeira, este fica sempre “com o pires na mão”, numa dependência de repasse de recursos, as chamadas transferências constitucionais, principalmente do FPM, Fundo de Participação dos Municípios.

Para Rolnik (2009, p. 42) considerando que a maior parte das receitas de transferências automáticas cobrem o custeio da máquina municipal, incluindo a prestação de serviços sociais básicos previstos constitucionalmente, a maior parte

dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana. Diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, na área de desenvolvimento urbano a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área é competência de qualquer um dos níveis da federação.

Segundo Santos (2012, p. 32) a forte dependência das receitas de transferência, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios, decorre da limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte. Quanto menor o município, menor tende a ser a renda média de sua população, como o IBGE identificou na pesquisa Indicadores Sociais Municipais, elaborada com base nos dados do Censo de 2000.

Poucos, dos 5565 municípios brasileiros experimentam o processo de descentralização:

Existem apenas 283 municípios com mais de 100 mil habitantes no País. São esses os municípios que podem experimentar o processo de descentralização como inovação que lhes permita cumprir papel político mais relevante na estrutura federativa pactuada em 1988 (SANTOS, 2012, p. 32).

Isso demonstra que a autonomia financeira dos municípios está intimamente ligada ao número de habitantes. Quanto maior o porte do município, maiores vão ser as receitas próprias, advindas da arrecadação municipal. A tributação sobre a propriedade imobiliária vem a ser uma das principais fontes de arrecadação própria disponível ao município, e há de ser utilizada como instrumento de política urbana, segundo o estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Segundo Santos (2012.2, p. 251) utilizar a tributação sobre a propriedade urbana foi uma das principais lutas incluídas no movimento pela reforma urbana ao longo da década de 1980. Depois de 21 anos de regime militar, a redemocratização das estruturas de poder incluiu a promulgação da Constituição de 1988, que elevou o município à condição de ente federativo e maior responsável pela política urbana. Desde então, o uso extrafiscal do Imposto Predial Territorial Urbano foi uma dos principais instrumentos de política urbana conforme se depreende da lei federal nº 10.257/2001 que regularizou a política urbana, o intitulado Estatuto da Cidade.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que toda propriedade há de cumprir sua função social, e no que diz respeito à propriedade

imobiliária, a função social é a que está prevista no Plano Diretor do município. Ou seja, mais do que uma matéria estritamente tributária ou financeira, a propriedade urbana está ligada ao que a cidade planejará para a mesma. A tributação sobre a propriedade imobiliária ganhou aspectos extrafiscais, principalmente com o advento do Estatuto da Cidade, tendo em vista que essa mesma tributação passou a ser instrumento de coerção para que se dê a efetividade da função social da propriedade.

A tributação imobiliária fiscal e extra-fiscal, nesse monte em especial o IPTU Progressivo no Tempo, deve ser mais aplicada pelos municípios brasileiros, uma vez que tais instrumentos tributários devem ser utilizados para fins de reforma urbana, a fim de conter o processo de expansão urbana. Tal tributação está intimamente ligada aos cadastros atualizados, uma vez que os tributos imobiliários, IPTU e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, ITBI, pautam-se no chamado valor venal do imóvel, que diz respeito ao valor do bem no mercado, abrangendo o valor do terreno e das edificações. Não proceder à correta atualização é gerar uma subarrecadação e comprometer, por conseguinte, a capacidade do município de experimentar a descentralização da estrutura de poder estabelecida via Constituição Federal de 1988.

Santos (2012), ao tratar da propriedade urbanizada, fala sobre os pólos de interesses presentes na cidade e seus reflexos:

Os diferentes pólos de interesses presentes na cidade – de um lado o particular proprietário, o incorporador e o investidor imobiliário, e do outro o Estado como titular do interesse público e gerente das necessidades sociais – demandam uma lógica de intervenção destes que pondere razoavelmente os benefícios criados e os ônus cominados aos titulares de imóveis urbanos.

Considerando a referida atmosfera, um princípio do Direito Urbanístico, que passa a intensificar na medida em que os problemas urbanos são mais evidentes, é aquele presente no artigo 2º, incisos IX e X do Estatuto da Cidade, que estabelece como diretriz da política urbana a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” complementado pela “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. Não obstante estas diretrizes tenham implicações de diversas ordens, elas encontram no IPTU, no ITBI e na contribuição de melhoria maneiras de levar a efeito práticas de equidade nos ambientes urbanos.

A intensa urbanização colocou o acesso à propriedade urbanizada em um patamar mais elevado de importância e alocou os sujeitos em condições diferenciadas de acesso à terra urbana, que tornou-se um ativo como qualquer outro produzido para gerar valor (SANTOS, 2012, p. 252).

As decisões acerca da urbanização são decisões políticas. E tais decisões, no Brasil, têm peculiaridades advindas da relação sociedade e Estado. Os processos

decisórios acabam por ser influenciados por padrões estruturadores e organizadores de tais relações.

Rolnik (2011, p. 4 - 5), analisando os processos decisórios políticos no Brasil, traz as quatro principais gramáticas definidoras das relações entre a sociedade e o Estado no Brasil, trabalhadas por Nunes (2011) como sendo: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, sendo que grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas.

Há de se pensar que o clientelismo pode ser um dos obstáculos para a efetivação da função social da propriedade, em especial de seus instrumentos coercitivos. Isso por que não é raro que haja benesses por parte do Poder Público a empresários que financiam campanhas eleitorais. Muitos desses empresários advêm dos negócios imobiliários, que crescem a cada dia, tendo em vista que terra passou a ser um produto altamente rentável, em especial em áreas munidas de equipamentos públicos que trazem valorização imobiliária.

Assim, não é estranha a constatação de que o município pode ter previsão dos instrumentos coercitivos em sua Lei Orgânica e até em seu Plano Diretor, mas não tenha lei específica obrigatória para a sua aplicabilidade. Interesses advindos do mercado, com os olhos atentos no lucro que a propriedade imobiliária lhe proporciona, podem conter o avanço da legislação municipal. Vereadores precisam de financiamento de suas campanhas para que venham a lograr êxito nos pleitos eleitorais. Acabam por se tornar os caciques eleitorais que hão de intermediar a contenção do avanço da legalidade no município. O mesmo se diga do prefeito, o qual, ao se comprometer com os interesses do mercado, também não sanciona leis que possam conter a especulação imobiliária. Eis um verdadeiro “Capitalismo de Laço”, segundo Lazzarini (2011).

Para Lazzarini (2011, p.3) entendido como um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos, o Capitalismo de Laços seria um modelo assentado no uso das relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse que resultaria numa constante e progressiva concentração da propriedade privada empresarial.

O município se distingue dos estados e da União por não possuir Poder Judiciário e nem Constituição, tão-somente “Lei Orgânica Municipal”. Isso não retira

da Lei Orgânica Municipal a sua relevância, pois, muito embora não tenha o nome de Constituição, a Lei Orgânica Municipal tem o importante papel de reger os assuntos de competência municipal.

O município tem uma competência suplementar, tendo em vista o disposto no art. 30, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que autoriza o Município a suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, podendo suprir omissões e lacunas da legislação federal e estadual, mas não contradizê-las. Tal competência suplementar faz com que os municípios possam regulamentar as normas federais e estaduais, adequando-as às realidades locais. Segundo Santos (2003, p. 199) o princípio geral que norteou a repartição de competência entre as entidades federadas foi o da predominância de interesse.

Para Santos (2003), a Lei Orgânica Municipal tem o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara Municipal:

No âmbito da autonomia legislativa, a repartição de funções praticamente reedita a observada na esfera administrativa. Nos municípios, a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, em colaboração com o prefeito, a quem cabe o poder de propor as leis e de sancioná-las e promulgá-las nos termos propostos como modelo pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da CF com estrita obediência à Lei Orgânica Municipal, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a CF não esgota, pois usa a expressão “interesse local” como catalisador dos assuntos de competência municipal (2003, p. 199 - 200).

Através do Plano Diretor é possível inserir os instrumentos coercitivos, quais sejam: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Entretanto, não basta prever esses instrumentos, é necessário que eles sejam regulamentados.

Tais instrumentos urbanísticos visam conter a especulação imobiliária, a retenção especulativa de terrenos, sendo que áreas vazias ou subutilizadas estão sujeitas à edificação e parcelamento compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, de acordo com a destinação dada pelo Plano Diretor.

Brasil (2001) diz que a adoção do Plano Diretor pode representar uma luz no fim do fim do túnel para as cidades que tentam – em vão – enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam um urbanismo selvagem e de alto risco.

Brasil (2001), ainda, levanta as seguintes questões: que cidade média ou grande de nosso país não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande de nosso país não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais aonde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo? (2001, ps. 5 e 6)

Investimentos públicos e coletivos, financiados, diga-se de passagem, pelos impostos de todos, acabam por valorizar os imóveis de suas proximidades. Essa valorização imobiliária acaba por ser apropriada por poucos, dando-se um mecanismo perverso de desigualdade: os mais abastados gozam de uma cidade equipada, enquanto os mais pobres vão para as áreas mais longínquas, sofrendo, por conseguinte, o transtorno do deslocamento diário e penoso para os locais dotados de infraestrutura, excluídos territorialmente, sendo-lhes negado o direito a um grau básico de urbanidade.

Villaça (2001, p. 143) afirma que o mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é a oposição centro x periferia. O primeiro dotado da maioria dos serviços urbanos públicos e privados, é ocupado pelas camadas demais alta renda. O segundo, subequipado e longínquo é ocupado, predominantemente, pelos excluídos. Esse fato confere ainda mais valor à área central das cidades. Estar próximo ao centro significa distinção e acesso fácil a todos os bens e serviços que a cidade pode oferecer.

Ressalte-se que, para Villaça (2001, p. 244) uma certa dinamicidade, também determinada pela especulação imobiliária, essencial à compreensão dos processos de segregação, passou a figurar como variável do referido fenômeno, e o processo tendencial de descentralização definiu novos contornos à configuração sócio-espacial das cidades, sobretudo nos cenários urbanos atuais, com a presença e o crescimento de outras classes no mesmo espaço sem eliminar, contudo, a segregação.

Uma das diretrizes gerais da política urbana prevista no art.2º do Estatuto da Cidade é justamente a garantia à ordenação e controle do uso do solo visando evitar

a retenção especulativa de imóvel urbano. E dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda sua função social estão o parcelamento e edificação compulsórios de áreas e imóveis urbanos, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana.

Segundo Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 34) cabe aos Municípios aplicarem as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, de acordo com suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

4.2 Campos dos Goytacazes e a função social da propriedade

O Município de Campos dos Goytacazes, situado ao norte do Estado do Rio de Janeiro, conta atualmente com cerca de 500.000 habitantes. Importante cidade média do estado, Campos dos Goytacazes tem nesse tempo sido palco de uma crescente expansão imobiliária, com cada vez mais a presença de verticalização e lançamentos de condomínios de alto padrão.

O chamado Complexo Portuário do Açú, na cidade vizinha São João da Barra, tem atraído investimentos em vários setores e, em especial, no setor imobiliário. Considera-se que a cidade de Campos dos Goytacazes, por conta dos investimentos do Porto do Açú, terá um crescente aumento populacional na próxima década. Corolário disso está o setor imobiliário, que deve ampliar seus investimentos na área, a fim de explorar o mercado e comportar o crescimento populacional.

Em Campos dos Goytacazes, a legislação municipal, no que tange ao direito de propriedade, apresenta duas importantes normas: a Lei Orgânica Municipal, promulgada em 28 de março de 1990 e o Plano Diretor, de 31 de março de 2008.

No que tange à Lei Orgânica Municipal, esta comporta a política urbana no seu Capítulo III, dos artigos 170 ao artigo 188, conforme Anexo A.

Estabelece a LOM, Lei Orgânica Municipal, que o poder público, no que diz respeito à política urbana, atenderá às funções sociais da cidade e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às ordenações especiais da cidade, previstas no Plano Diretor.

A LOM prevê que o Município de Campos dos Goytacazes, a fim de assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, dentro do limite de sua competência, poderá utilizar os seguintes instrumentos, dentre outros: parcelamento ou edificação compulsórios (Art. 172, II, “c”) e o imposto predial e territorial urbano progressivo e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação e uso do solo (Art. 172, I, “a”). Não há previsão na LOM da Desapropriação com pagamento por títulos da dívida pública, a chamada desapropriação sanção, apenas há na LOM menções à desapropriação geral (Art. 171, §1º e §2º e Art. 172, II, “b”).

Já o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes prevê os instrumentos coercitivos para a efetivação da Função Social da Propriedade na Seção II, que comporta os Artigos 235 a 248, conforme Anexo B.

O Plano Diretor de Campos dispõe sobre todos os instrumentos coercitivos para a efetividade da Função Social da Propriedade, as chamadas penalidades constitucionais, com a precisa denominação de instrumentos compulsórios e sucessivos, que é exatamente o que tais instrumentos o são.

Ocorre que no Município de Campos dos Goytacazes ainda não há legislação específica regulamentando os instrumentos compulsórios e sucessivos previstos no Plano Diretor, o que impossibilita a aplicação de tais instrumentos no município. É indispensável lei autorizativa da intervenção do Estado na propriedade. Há quem acredite que a necessidade de legislação municipal regulamentando os instrumentos jurídicos seja uma estratégia para dificultar a efetividade da política urbana (VILLAÇA 2004, apud SANTOS 2012, p. 277).

Para Santos (2012, p. 277) dez anos após a entrada em vigor das inovações normativas introduzidas pelo Estatuto da Cidade e que deveriam se tornar importantes instrumentos da reforma urbana prevalece forte sentimento de desalento entre os urbanistas. Cabe lembrar, todavia, que se trata de mudança institucional e cultural no sistema político brasileiro que não pode ser lograda em curto prazo. E mais, não prescinde do protagonismo dos governos municipais e dos atores locais já que um dos princípios da política urbana é a gestão democrática das cidades.

Certo é que a falta de regulamentação dos instrumentos coercitivos que existem para dar efetividade à Função Social da Propriedade não é uma questão a ser enfrentada apenas pelo Município de Campos dos Goytacazes. Santos (2011, p. 258), ao analisar a tributação imobiliária no Brasil, houve por bem selecionar 11

municípios fluminenses com mais de 100 mil habitantes, tendo como critério de seleção o tamanho da população e as pressões demográficas derivadas do crescimento populacional mais intenso do que a média estadual. Foram selecionados sete municípios com as maiores taxas de crescimento demográfico: Angra dos Reis, Araruama, Cabo Frio, Itaboraí, Macaé, Maricá e Rio das Ostras. Além desses, foram incluídos também a capital estadual e três municípios da região metropolitana cuja população está próxima de 1 milhão de habitantes (São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu), por enfrentarem maior demanda por investimento público e ordenamento urbanístico.

Santos (2011, p. 268) verificou que o IPTU progressivo no tempo está previsto expressamente na legislação de todos os municípios pesquisados, seja nas leis orgânicas, nos planos diretores ou nos códigos tributários. Santos (2011, p. 268), ainda ressaltou que a exigibilidade concreta do IPTU progressivo está condicionada a sua previsão expressa nos planos diretores e à fixação de três condições de eficácia que são: a) a demarcação das áreas de incidência; b) a caracterização de quando um imóvel é considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado, isto é, quando não cumpre sua função social e; c) a fixação de alíquotas progressivas para o período de cinco anos, com limite máximo de 15% sobre o valor do bem para não caracterizar confisco.

O mesmo autor (2011, p. 270) verificou que nenhum dos municípios analisados está em condições de aplicar o IPTU progressivo no tempo. Mesmo Itaboraí, prevendo as condições de exequibilidade deste instrumento urbanístico, disciplinou de maneira ilegal a progressividade por um período de nove anos, sendo que o Estatuto da Cidade estabelece cinco.

Ainda segundo o mesmo autor (2011, p. 270), a variada normatividade do IPTU para fins extrafiscais não apresenta relação com a capacidade de arrecadação fiscal do tributo nos municípios. Algumas possibilidades de uso extrafiscal são exploradas por municípios de elevada incidência de pobreza (como os três localizados na periferia da metrópole carioca, enquanto aqueles que apresentaram maior crescimento demográfico associado a baixa incidência de pobreza pouco utilizam o instrumento tributário para fins de ordenamento urbanístico. O resultado sugere que aos municípios não interessa fazer uso ou desconhecem o arsenal jurídico a sua disposição, sejam eles de grande porte populacional ou que apresentem elevada taxa de crescimento demográfico.

4.3 Entrevistas realizadas e impressões acerca da função social da propriedade no Município de Campos dos Goytacazes

Nos meses de Julho e Agosto de 2013 foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com autoridades do Município de Campos dos Goytacazes. Os entrevistados: um Vereador, o entrevistado “A”, um Subsecretário Municipal, o entrevistado “B”, um membro dos Conselhos Municipais, o entrevistado “C” e um membro que ajudou a elaborar o Plano Diretor de 2008, a entrevistada “D”.

Primeiramente, ressalte-se a dificuldade de marcar as entrevistas, com exceção da entrevistada “D”, que prontamente atendeu ao convite, e já no outro dia se colocou à disposição para ser entrevistada. Tais entrevistas tiveram por base um roteiro (Apêndice) com tópicos que versaram sobre a Função Social da Propriedade e as Penalidades Constitucionais que visam dar efetividade a tal princípio. Através das entrevistas, poder-se-ia identificar a visão de membros do poder público municipal acerca do tema da presente Dissertação.

Ressalte-se que, com exceção da entrevistada “D”, todos os demais tiveram em comum iniciar relatando os programas de urbanização do atual governo, tais como o chamado “Bairro Legal” e o “Morar Feliz”, enaltecendo os atos do atual governo e dizendo que, através de tais programas, esse governo tem cumprido a Função Social da Propriedade.

O entrevistado “A” está exercendo pela primeira vez a função de Vereador no Município. Ouviu atentamente as instruções acerca do roteiro e respondeu todas as perguntas. Questionado se já havia ouvido falar sobre a Função Social da Propriedade disse não ter conhecimento dessa expressão, e sim de leis que dizem respeito a terrenos baldios, em caso de fazer proteção, “não deixar criar mato”. Inquirido sobre o Estatuto da Cidade, disse nunca ter ouvido falar sobre tal legislação, alegando que os Vereadores têm uma visão em relação à Lei Orgânica Municipal.

Inquirido acerca da existência de legislação específica que regulamenta o IPTU Progressivo no Tempo, por exemplo, disse não ter passado ainda em sua mão nada a respeito, tendo ressaltado que a Lei Orgânica Municipal ficou vinte e um anos sem alterações, e agora o Município está vivenciando a mudança da Lei Orgânica, em especial no que diz respeito à regularização dos imóveis no Município.

Perguntado sobre o mapeamento dos vazios urbanos no Município respondeu que “a prefeita hoje quer fazer o corredor para o “Aeromóvel”, que é uma realidade que já começamos trabalhar para que seja instalado em Campos”. Sabe que pessoas que estão com terrenos “sem atividade nenhuma, à proporção do tempo, aquela coisa inoperante, sem fazer seus pagamentos, é uma maneira de desapropriar”. Para o entrevistado “A”, pessoas “que não têm os terrenos legais, de acordo com o tempo que passou, a situação de desapropriação é muito mais fácil”. Perguntado sobre se sabe de algum projeto que traga a população carente para mais perto da região central, disse não ter conhecimento de nenhum e que o chamamento dessas pessoas para o Centro seria nem tanto com relação à moradia, mas em relação ao trabalho e que, se forem instaladas firmas, como temos na Codim:

É bem melhor uma pessoa que mora em Santo Eduardo, morar por perto ali, do Jardim Aeroporto, Ceasa, Parque São Silvestre, do que morar em Santo Eduardo. Vai dar mais comodidade, as pessoas vão acordar mais tarde, vão sair do serviço e chegarem a casa mais cedo. Isso aí, esse chamamento, a gente até aconselha, tipo assim, até em fazer casa mais próxima do trabalho. Mas essa coisa de vir pro Centro sem propósito, não existe essa possibilidade (informação verbal).

Inquirido sobre aluguel social, disse que em Campos o aluguel social existe em vários lugares, não sabendo precisar onde.

E, por fim, perguntado se já tinha ouvido falar sobre o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, o entrevistado “A” disse que nunca tinha ouvido falar, tendo conhecimento da possibilidade de parcelamento da dívida de IPTU, para as pessoas que não têm possibilidade de pagar e que algumas pessoas acabam por sofrer a chamada “Dívida Ativa”, que nesse caso, não tem como o Município perdoar, a não ser que haja a prescrição, não sabendo dizer qual critério que é utilizado para fazer essa prescrição.

A entrevista feita com o entrevistado “B” foi bastante produtiva, tendo em vista que tal entrevistado praticamente conduziu a entrevista, tecendo vários comentários sobre a urbanização da cidade. Uma curiosidade é que o entrevistado “B”, na ânsia para demonstrar o papel da governança no planejamento urbano, quase não permitiu que as perguntas fossem devidamente expostas, tendo tomado posse do papel com o roteiro, misturando as perguntas, fazendo novas associações entre as mesmas. Inicialmente destacou que:

Você não pode entrar na propriedade alheia, ou seja, você não pode entrar na casa de alguém sem bater palma. A maioria das pessoas compra terrenos para futuramente negociar, ou futuramente deixar com o filho para cuidar, ou até mesmo para investimento. A maioria para investimento. Compra a gleba, aí depois ele vai juntar o dinheiro para ter oportunidade de construir sua casa. Ele para construir a sua casa, aí sim ele tem que ir à Prefeitura, dar entrada em alguns entaves de projetos, para poder executar que é o certo. Quando hoje ele executa irregularmente, ele está sensível a vários tipos de multas, que começam de R\$ 100,00 e vão até R\$ 10.000,00 (informação verbal)

Falou, ainda, sobre as notificações e prazos para a regularização das obras no Município e que tudo isso está previsto no Plano Diretor e no Código de Obras do Município. Disse que, como o Município é muito grande, muitas vezes há mutirões e as pessoas constroem do dia para a noite e “quando você vai ver, já está pronto” e que quando notificado, muitas vezes, o proprietário diz que não sabia que tinha que regularizar a obra, achando que pagando o IPTU já é o suficiente e:

Muitas vezes ele não tem um documento, tem uma Promessa de Compra e Venda, um inventário, ele comprou de um terceiro e esse terceiro sumiu, ou ele invadiu e fica mais difícil e é onde nós estamos batendo isso agora com o geogerenciamento que vai acontecer e a gente vai identificar certinho (informação verbal).

O entrevistado “B” disse que “está sendo feito o mapeamento da cidade toda e que são 4.040 km quadrados no Município de Campos”. Inquirido sobre as localizações mais privilegiadas na cidade, falou que:

Hoje as áreas que se dizem nobres, vamos supor, há trinta anos atrás era o Parque Tamandaré, aí de uns trinta anos para cá uma área nobre virou o Flamboyant, que já é afastado da cidade. Só que a cidade está crescendo de uma maneira que nós estamos recebendo aqui novos bairros que estão acontecendo. Esses novos bairros estão criando áreas nobres em outros locais da cidade (informação verbal)

Segundo o entrevistado “B”:

Há vários condomínios urbanísticos, tendo já dois condomínios fechados, um outro condomínio que vai ser fechado e um outro que será fechado e aberto e outros que vão acontecer, ali atrás do Boulevard. Ali vai ser no futuro uma outra área nobre de Campos. Então já começa a deslocar, por exemplo, a urbanização da Artur Bernardes, ela vai até a Avenida Vinte e Oito de Março, atravessa e chega na UENF. Aquilo tudo, ao longo dessa avenida, não vai deixar de ser uma área nobre. Então, à proporção que vai crescendo, vai criando outras áreas nobres. E tem outro condomínio que está acontecendo lá no finalzinho do Jóquey, que é o Alphaville 1, 2 e 3, Alfagreen e Riviera. No futuro, quando o desenvolvimento chega, ou ele vende o lote dele e a casinha que começou e vai sair para outro bairro, ou as casas vão tomando outro tamanho, outra forma. Em todas as regiões que nós fizemos Bairro Legal, Eldorado, Ururai, Donana, Penha, Estância da Penha. Aí você vai hoje no Eldorado, você vai ver que as casas de antes não é a mesma coisa do depois, estão tomando forma. Você vai hoje no Imperial, o Imperial é um Flamboyant da Estrada do Açúcar, tem asfalto, tem praça, as casas estão muito boas. Você vê que a própria comunidade, em si, ela muda o pensamento. Ou ela se muda de local, ou ela se adequa ao local porque, olha a casa do meu vizinho está ficando bonitinha e então vou pintar a minha também (informação verbal).

Daí percebe-se que o entrevistado “B” em todo o tempo atrelou suas respostas aos programas municipais.

Perguntado sobre a expansão imobiliária em Campos, o entrevistado “B” disse que a tendência da cidade “é se abrir”. E que:

Nós temos dois adventos aí que é fato, que é o Porto do Açú e o Porto do Farol Barra do Furado. Quando essas coisas vêm, vêm outras pessoas para cá, vêm outras mentalidades. Então o pólo é Campos. Campos já é pólo de toda a região. Todos os municípios circunvizinhos dependem de Campos e as pessoas que vêm trabalhar nesses locais preferem residir em Campos. Por quê? Escola, creche, judô, pilates, academia de ginástica, uma série de coisas, Mc Donald's, Spoletto, tudo isso atrai as pessoas para Campos (informação verbal).

O entrevistado “B” ainda fez questão de dizer que até pouco tempo nós tínhamos poucos leitos de hotel, agora temos seis hotéis em construção, não sendo atribuído só ao advento do porto, mas à própria cidade.

Inquirido sobre os instrumentos previstos no estatuto, se já tinha ouvido falar sobre o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, o entrevistado “B” disse que:

O Estatuto da Cidade tem todo o trabalho social. Esse trabalho social feito pela prefeita Rosinha, o que está se fazendo é o seguinte: ela está tirando as pessoas das áreas de risco, onde nós estamos fornecendo o ‘Morar Feliz’. Isso daí é dando dignidade a essas pessoas. Além de tirar do risco, está dando dignidade às pessoas. São doze conjuntos, cinco mil casas (informação verbal).

Perguntado sobre o fato de tais pessoas residirem afastadas do Centro, o entrevistado “B” disse que:

Não é que estejam afastados do Centro, era onde tinha área disponível para Prefeitura. As pessoas do Morar Feliz, nós não tiramos do local onde viviam, pois, por exemplo, Rio Preto, eles vão morar em Rio Preto. Não adianta você tirar uma pessoa de Rio Preto e jogar em Goytacazes. Ele a hora que precisar de um copo de açúcar, ele vai pedir a quem? Então a gente não ‘tira ele’ do rol social dele (informação verbal).

Percebe-se claramente, mais uma vez, a resposta evasiva com base nos programas municipais. Como se cumprir a Função Social da Propriedade fosse apenas tirar a população da área de risco, justificando a segregação social através dos programas municipais.

Ao final da entrevista, quando o entrevistado “B” pareceu ter percebido que o proprietário do imóvel pode até mesmo ter o seu bem desapropriado pelo Município e ser indenizado não previamente, mas por títulos da dívida pública, o entrevistado “B” demonstrou preocupação, alegando que é construtor e que têm terrenos que sustentarão os seus filhos no futuro. Aparentando bastante indignação, o

entrevistado “B” ainda disse que era melhor que a entrevistadora “saísse de Campos”, pois o tema da presente Dissertação “é perigoso”. Ficou claro, nesse momento, o temor próprio de quem faz da propriedade imóvel um produto especulativo. Interessante, portanto, a mistura do público com o privado.

Ao entrevistado “C” foi perguntado, inicialmente, sobre a sua experiência nos Conselhos Municipais em relação à discussão da Função Social da Propriedade. Respondeu que:

Em relação à propriedade há uma preocupação do governo municipal, incentivado pela prefeita Rosinha Garotinho, de aproveitar esses imóveis para que não fiquem ociosos. Os próprios Conselhos, seguindo de várias áreas, tanto do Conselho de Meio Ambiente, do Conselho de Assistência Social, vêm defendendo a utilização com sustentabilidade dessas áreas, até por que é uma exigência da Prefeita que sejam aproveitadas essas áreas. A gente se depara com a legislação, algumas coisas a gente tem dificuldade, porque há um tabu entre os proprietários nisso daí e a gente tem que saber administrar para não causar um atrito entre o Poder Público e a Sociedade (informação verbal).

O entrevistado “C”, inquirido sobre como os Conselhos têm atuado na tentativa de fazerem a aliança entre o Poder Público e a Sociedade, se a população está conseguindo expor as suas dificuldades, principalmente no que se refere à segregação, disse que:

A gente sabe dessa dificuldade, mas dentro do nosso Município, a gente pode afirmar que a gente tem um contexto diferente, porque nós somos assistidos e orientados por vinte Conselhos Municipais, em diversas áreas, aonde a gente incentiva os senhores conselheiros que são compostos por membros do Poder Público e membros da Sociedade Civil, que decidem as questões administrativas da cidade para ajudar a Prefeitura em Assembléia. Então a gente fica muito à vontade porque tudo isso te dá total liberdade para os Conselhos, nas suas reuniões ordinárias e extraordinárias possam expressar a sua vontade. A partir do momento que essa vontade, dentro de uma reunião, seja qual for essa luta, ela seja apresentada na reunião, ela é colocada em votação e aí uma Assembléia, ela é sempre soberana e aí a gente vai, aos poucos, encaminhando cada demanda (informação verbal)

Afirmou, ainda, que as demandas dos Conselhos são encaminhadas para a Prefeita, que, observando que se trata de uma prioridade, vai tomar as providências legais e cabíveis, respeitando o Conselho, que ajuda na gestão da cidade.

Perguntado se sabe sobre os mapeamentos na cidade, tendo em vista a aplicabilidade dos instrumentos jurídico-urbanísticos com o objetivo de coibir a especulação imobiliária, afirmou que:

Nós temos em Campos o Centro de Informações de Dados de Campos, que é o CIDAC, que tem como responsável o Robson Cola e este procura, junto com a Secretaria de Obras, ter toda a nossa cidade mapeada. É impossível você administrar uma cidade sem ter o mapeamento certo, sendo que a nossa cidade cresce muito (informação verbal).

O entrevistado “C” fez menção aos dois portos, o de Barra do Furado e o do Açú, explanando que em decorrência desses portos a demanda vai crescendo e áreas rurais vão se tornando urbanas. Afirmou, ainda, que:

Uma cidade não pode crescer desordenada e anteriormente não tinha esse planejamento. A partir do governo da Prefeita Rosinha Garotinho estamos tendo esse controle, tanto que nós estamos estruturando vários bairros da nossa cidade, que é o programa ‘Bairro Legal’ e o ‘Morar Feliz’, que não é só a criação de um bairro em si, é dar dignidade a essa pessoa e envolve o meio ambiente, porque cada bairro desse tem sua subestação de tratamento de esgoto, tem seu asfalto. Uma dignidade para poder o munícipe estar morando na nossa cidade com qualidade. Uma urbanização com sustentabilidade (informação verbal).

Pode-se perceber a preocupação constante do entrevistado em frisar os benefícios dos programas governamentais, e a seguir relatou que foi feita uma força tarefa entre as Secretarias de Defesa Civil, Secretaria de Obras e Secretaria de Meio Ambiente, com a determinação da prefeita que fosse feito o mapeamento das áreas de risco no Município. Segundo o entrevistado “C”, isso foi feito com a Assistência Social da Prefeitura, que se incumbiu de fazer um levantamento de cada família. Fez questão de frisar que esse levantamento foi feito por servidores estatutários, para que não acontecesse o “oportunismo”, ou seja, a pessoa que não precisa de uma casa, ser beneficiada com uma casa. Esse programa ganhou o nome de ‘Morar Feliz’, sendo reconhecido, segundo o entrevistado ‘C’, no Brasil inteiro.

O entrevistado “C”, questionado se já tinha ouvido falar, na sua experiência nos Conselhos, sobre lei específica que faça valer o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, disse que não domina esse assunto, para falar com propriedade. Disse que as demandas vão surgindo e os Conselhos vão aprendendo, na tentativa de acompanhar o desenvolvimento do Município e que, em decorrência disso, vai colocar na pauta dos Conselhos a matéria dessa Dissertação.

A entrevistada “D” foi de grande importância para a presente Dissertação, tendo em vista se tratar de uma das pessoas que participou efetivamente da elaboração do Plano Diretor do Município. Questionada sobre essa sua experiência disse que é funcionária efetiva da Prefeitura e participou do Plano Diretor de 1991 e do Plano Diretor de 2008. Disse que:

Foi bom para ver a diferença da formatação, da elaboração de um e de outro, porque o Plano de 91, a gente teve assessoria de Dra. Lize Bernardes, Geógrafa, mas foi pensado entre quatro paredes. Nós formamos um grupo de trabalho, fomos para a FUNDENOR para trabalhar o Plano

Diretor, mas foi pensado por algumas cabeças, muito diferente do Plano de 2008 (informação verbal)

Disse que hoje a gente ouve muita crítica a respeito do Plano de 2008. Sobre isso, afirmou que foi feito um trabalho bem grande de diagnóstico no Município e o que as pessoas hoje falam, que o Plano Diretor está errado:

As pessoas não estão olhando o que o Plano Diretor pensa, porque ali se coloca várias possibilidades, vários instrumentos que podem ser aplicados no Município que não são aplicados, porque não se regulamentou. Então outra coisa que se fala, o Plano Diretor está errado, eles estão falando da questão do uso e da ocupação do solo. Eles falam 'a Pelinca vai explodir', quer dizer, é uma lei complementar ao Plano Diretor. Não se pensa, não se estuda que o Plano Diretor é uma lei maior que está incorporando várias situações que têm que ser continuadas. Então, quando a política olha essa questão puramente política e não técnica, mudou equipe, mudou prefeito, é prefeito de oposição e nada é continuado, tudo que foi feito para trás tem que jogar fora, ou já se tem essa visão de que tem que se criticar tudo que foi feito para trás, não vai se chegar a lugar nenhum, como está a nossa cidade. Os projetos arquitetônicos feitos, os projetos urbanísticos feitos, são jogados pro lado. Um exemplo, a urbanização do canal Campos/Macaé, a gente tinha um projeto feito com todo o cuidado, respeito ao tombamento do canal pelo INEPAC, com aprovação do INEPAC(...) mandamos fazer uma maquete física para apresentar e o governo que chegou jogou para o lado, porque é projeto de governo anterior, aí chama equipe de fora, a equipe de fora elabora um projeto, não sabe a realidade local e aí faz um projeto que se diz que está trazendo ciclovias, está trazendo acessibilidade e nada disso está contemplado. E até falo para os meus alunos 'gente, é óbvio, é claro, se você tem um espaço que hoje tem um estacionamento com uma calçada, esse mesmo espaço é impossível que ele vire estacionamento, calçada, ciclovias e jardim (informação verbal)

A entrevistada "D", voltando à questão do Plano Diretor, disse que:

A elaboração dele dessa forma participativa foi muito bem feita no sentido de equipe da Prefeitura, e não só da Prefeitura, mas núcleo gestor que foi designado, pessoas da comunidade que se envolveram e que nós formamos grupos de trabalho, pessoas bastantes comprometidas. Teve um grupo bastante comprometido, primeiro na elaboração de um diagnóstico. E fala-se, as pessoas que não têm conhecimento, que a participação foi pouca, eu falo que a participação foi menor do que a gente gostaria, mas ela foi menor somente na cidade, no núcleo, no centro, porque outro dia eu fiquei pensando que nós fizemos um trabalho muito grande nos distritos. A gente se deslocava, a gente ia à noite, quando poderia juntar mais, pois a população está trabalhando durante o dia. Então era o trabalho que a gente ia para uma escola, por exemplo, nas salas de aula, com as pessoas da comunidade. Tinha uma equipe da Secretaria de Educação que cuidava das crianças, fazia o trabalho ali com as crianças, tipo assim 'o que você pensa, o que você quer para esse local que você mora?' As crianças se expressavam por desenhos e a gente achava muito interessante porque as crianças querem um espaço bonito e desenhavam praças. Então as próprias crianças expressavam aquela vontade de ver seu local de moradia com uma qualidade de vida, é o que exprime isso tudo aí. E deixávamos muito claro à população que estávamos fazendo um trabalho técnico, dizendo que não estávamos fazendo política e às vezes se eles preferissem ficar na sala sozinhos, a gente explicava e saía, designava alguém para ser coordenador ali, o outro para ser o relator, eles escreviam, então o que esse local, esse distrito precisa? E a gente percebeu o seguinte: enquanto, que de repente, dentro de quatro paredes as informações que você tinha, por exemplo, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, a gente de repente

achava que aquele local estava precisando de um posto de saúde, você chegava lá no local, você entendia que não. Tem um posto de Saúde na comunidade vizinha e você precisa de um transporte para ir até ele. Então o diagnóstico foi muito bem feito, a gente foi aos distritos, a gente se envolveu muito. Para você ter uma ideia eu tenho um filho e um marido. Os dois se envolviam junto comigo, eles vestiam a camisa do plano Diretor e me acompanhavam para eu poder fazer esse trabalho. Então, essa equipe que ajudou e que se interessou pelo trabalho, foi muito comprometida. A gente fez um trabalho que foi resultado do que se captou, do que as pessoas fizeram. A gente que está ali dentro espera sempre mais. O que eu percebi foi na questão da lei complementar, especialmente da lei de ocupação e uso do solo, nesse momento as pessoas que participaram foram as pessoas mais interessadas em ocupar o solo da maior forma possível, os empreendedores. Nesse momento essas pessoas estiveram presentes, e aí a gente não tinha o que fazer porque era feita a ata, audiências, e tinha que constar o que prevalecia. Então nessa hora eu vi assim: gente, cadê o pessoal, por exemplo, do Flamboyant que de repente vai ver o uso do solo de uma forma, de repente permitindo prédios, construindo prédios quando, de repente comprou um lote pensando que ali seria apenas uni familiar. Por quê? Pois mudou de ZR1 passa para ZR2, para ZR3, você permite mais, porque as pessoas que estavam ali eram essas pessoas. Aí quando se fala que a população participou pouco, eu fiquei analisando isso. Eu acho que a população mais carente já não tem mais muita perspectiva e a política engana muito, essa é minha análise, então eu acho que essa política que existe aí, de que você está dependente do governante, você tem um real ali para a comida, o assistencialismo, o clientelismo, você está dependente dele e você não tem um emprego e se acomoda. Quais as perspectivas? As coisas são prometidas e não são feitas, então a gente percebia quando ia fazer o diagnóstico, a gente tinha que deixar claro: isso não é para o atendimento imediato. Nós estamos pensando a cidade, isso é um Plano Diretor, vamos explicar o que é Plano Diretor e tal. Mas essas pessoas já estão meio acomodadas nessa situação em que elas vivem e a população, essa população classe mais alta, já sabe que vai sempre ganhar, é o poder do dinheiro. Essa população não vai lá discutir. “Não sei, eu acho tudo muito complicado”(informação verbal)

A entrevistada “D”, ainda relatou que, por mais que seja servidora municipal efetiva, não a quiseram no atual governo, tendo sido cedida, pois não querem que a mesma trabalhe por ter tido cargos anteriores, ou porque sempre questiona, ou até mesmo pelo próprio Plano Diretor. No pouco tempo que esteve nesse governo questionou, por exemplo, o programa “Morar Feliz”, pois muitas vezes tal programa não estava de acordo com a legislação. “As ruas não têm a largura que a lei exige. Onde está o equipamento comunitário? Onde está a área verde? A legislação exige e a Prefeitura tem que cumprir. Então eu sempre discuti isso na Prefeitura. Como é que se exige de um particular se o Poder Público não faz?”

Ainda sobre o Plano Diretor, a entrevistada “D” afirmou que as pessoas têm que entender que à medida que os anos vão passando, a cidade vai crescendo e o Plano precisa ser adequado, tendo que em 10 anos ser modificado obrigatoriamente. Segundo a entrevistada “D”, “aquilo tudo que está pensado ali, no Plano, precisa ser implementado e se isso não acontecer, vai ficando defasado”.

Indagada se na época da elaboração do Plano Diretor, com relação às leis específicas, como a de zoneamento, e até a que regulamenta os instrumentos coercitivos, houve alguma propositura para a Câmara para funcionar essas leis específicas, respondeu que:

A Câmara recebeu a minuta, o projeto de lei e avaliou. Foi montada uma pequena equipe e nessa análise de lei a gente participava, eu e mais algumas pessoas dali, gente que coordenou o Plano. A gente ia à Câmara para estar orientando. Eles leram todo o Plano e uma coisa que chamou muita atenção foi a questão da preservação do patrimônio. A cidade não tem essa mentalidade, não tem essa cultura. A gente fez a lei de patrimônio que Campos não tinha, a gente elaborou e a gente viu muita dificuldade de aceitação pela população com relação à preservação de patrimônio. No Plano de 91, a gente teve dificuldade de aprovação de gabarito para a nossa cidade e não foi aprovado, foi retirada essa parte do Plano pela Câmara e agora, nesse, foi retirada a parte que cuida do patrimônio no sentido da relação de imóveis que seriam preservados. Os imóveis que seriam listados como preservados, para possível tombamento futuro, foram retirados também, não foram aceitos. Então está lá: o Poder Executivo tem tanto tempo para elaborar as suas diretrizes e isso não aconteceu até hoje. Da mesma forma, o Poder executivo tem o prazo tal para elaborar a sua política habitacional, e várias outras políticas e vários outros instrumentos têm que ser regulamentados. O que eu vi até agora ser implantado foi o de impacto de vizinhança, a obrigação de relatório de impacto de vizinhança para alguns empreendimentos que são listados ali também. Os demais, não. Todos esses que cuidam da Função Social da Propriedade, nada disso foi regulamentado (informação verbal)

A entrevistada “D”, sobre o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, disse que o Município não os aplica ainda. O que se tem é um mapa específico disso, um lugar onde é permitida a outorga onerosa do direito de construir:

É o que está colocando nas áreas de expansão, tipo a área do Queimado que é ali na extensão onde está passando hoje a Artur Bernardes, aquela área vazia, próxima à comunidade Chatuba. Aquela área toda de expansão ali é onde está prevista a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Então algumas áreas de expansão têm esse instrumento previsto, só demarcado como possível utilização do instrumento, mas não regulamentaram o instrumento. O Plano prevê a formação de um sistema de planejamento e gestão, que seria formado por técnicos. Isso não aconteceu. Ao invés do sistema de planejamento e gestão foi feito um conselho, mas o conselho não é formado por técnicos que estejam vão estar focados nisso aí, isso aí seria um sistema de planejamento e gestão focado na implementação do plano e das leis, dessa legislação específica urbanística. O quadro que tem hoje, na Prefeitura, na Secretaria de Obras para a avaliação é um quadro muito pequeno, pessoas que não estão ainda preparadas (informação verbal)

A entrevistada “D”, ao final da entrevista, disse o seguinte:

Tem uma coisa importante para você. O mapa de uso do solo já discrimina, já segrega essas pessoas por que ele também demarca área de especial interesse social e essas áreas já estão demarcadas na periferia. Nessa

questão que eu falo que o problema que eu senti mais foi a discussão do uso do solo, as próprias pessoas que participam na hora de elaborar o que é o que, aonde pode ser construído o que, essa população de especial interesse social já vai para a periferia. Se você olhar o mapa, está demarcado ali. Aí a lei diz que o Poder Público, o poder Executivo, pode definir novas áreas. Uma experiência que eu tive nesse governo, que veio com a questão do “Morar Feliz” foi de uma área, uma possível área para colocar o povo para fazer uma comunidade, um conjunto, que seria no Parque Califórnia, próximo ao Flamboyant e a população dali não aceitou. Então foi feito abaixo-assinado, pois eles pensavam: próximo ao Flamboyant? Como que o morador do Flamboyant vai ter um vizinho que é pobre?(informação verbal)

Estando, pois, pela própria experiência recente da Entrevistada “D”, caracterizada a segregação da população mais carente, até mesmo conduzida pelos de maior poder aquisitivo, residentes em bairro nobre da cidade.

A entrevistada “D” encerrou a entrevista sem otimismo quanto à efetividade da Função Social da propriedade: “Nessa coisa sua de Função Social é desanimador, porque a Função Social não existe no vocabulário, isso não passa na cabeça dessas pessoas. E a gente que pensa nisso, somos excluídos junto da população. Não existe espaço.”

Sobre as entrevistas realizadas ficou claro terem em comum os entrevistados “A”, “B” e “C” a defesa dos programas governamentais. Não era de se esperar uma postura diferente, tendo em vista os três entrevistados serem membros do Poder Público. Em nenhum momento um desses entrevistados apresentou problemas enfrentados pela municipalidade na elaboração e/ou efetivação dos programas “Bairro Legal” e “Morar Feliz”.

Em comum, também, entre os entrevistados “A”, “B” e “C” está o desconhecimento dos instrumentos coercitivos, quais sejam o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública. O que pareceu ter um pouco mais de noção sobre a Função Social da Propriedade foi o entrevistado “B”, sendo o entrevistado “A” um membro do Poder Legislativo Municipal que sequer tinha ouvido falar no Estatuto da Cidade.

Já a entrevistada “D”, por ser servidora pública municipal de carreira, tendo exercido por muitos anos um cargo técnico em sua área, tem um bom conhecimento acerca da Função Social da Propriedade. Foi uma das pessoas que ajudaram a elaborar o Plano Diretor de 1991 e o atual Plano Diretor de 2008, com uma vasta experiência, portanto, no Plano Diretor em si. Defendeu o Plano de 2008, que vem sofrendo críticas, dizendo ter sido elaborado por uma equipe comprometida com o

trabalho e com a participação principalmente da população dos distritos municipais. Afirmou que o Município não tem a maior parte das legislações específicas para regulamentação do Plano Diretor, inclusive a legislação regulamentando as penalidades constitucionais: o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública.

As entrevistas se prestaram a elucidar o conhecimento e as percepções de atores do Poder Público Municipal acerca do tema da presente Dissertação, ficando claro que os membros do Poder não conhecem o que é a Função Social da Propriedade, confundindo-a com programas municipais de urbanização. Com exceção da entrevistada “D”, que fora retirada dos olhos do Poder Público, por sua postura combativa em prol da efetivação das leis, todos os demais estão profundamente atrelados aos mandos da governante, aliando-se a uma política cada vez mais clientelista e assistencialista, longe de efetivar alguma Função Social à Propriedade.

Em Campos dos Goytacazes o público se confunde com o privado, estando a população menos privilegiada longe do grande centro, na dependência de equipamentos públicos nem sempre efetivos à sua disposição. Restou evidente a segregação dessa população, e apenas a população que reside em área de risco parece ser alcançada pelo “Morar Feliz”. Tal população acaba por ser alojada no mesmo local que antes residia, sob o argumento de ser o melhor para a mesma. Será que tal população realmente pensa assim? Será que, ao menos, fora inquirida a respeito?

Por outro lado temos a figura do especulador imobiliário, cada vez mais inserido no seio do Poder. Esse se interessa em manter terrenos vazios, na intenção puramente do lucro. Para esse o melhor é que a Propriedade Urbana se quede inerte, sem função. Aliás, que tenha a função puramente lucrativa. Longe do Social, com uma capa de Social, em um Plano Diretor que já prevê instrumentos para sua efetividade - sem ser efetivado - a Propriedade Imóvel permanecerá nos moldes do Código Civil de 1916, totalmente individualista, como se não se conhecesse, ainda, a Constituição Federal de 1988, que transformou o caráter individualista da propriedade em Função Social. Numa legislação estacionada, sem regulamentação, continuarão glebas imensas sem utilidade, no afã do sistema dominante. O Planejamento Urbano não será efetivo enquanto for meramente teórico, ou pior,

enquanto a cidade permanecer como um produto à venda, prestando-se tão-somente a segregar os mais carentes.

Percebe-se, portanto, a necessidade de uma combinação precisa entre reforma jurídica, mudança institucional e mobilização social nas diferentes escalas governamentais para que possa ser efetivamente revertido o padrão de exclusão sócioespacial que tem caracterizado o desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros. Não bastam os instrumentos jurídico-urbanísticos conquistados, é preciso garantir uma justa gestão da política urbana para fazer avançar a agenda da reforma urbana no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação foi motivada principalmente por uma pergunta: por que motivos há tantos terrenos vazios? Os olhos sobre a cidade, desde que se compreendeu que há uma Função Social a conduzir a propriedade, acabaram por observar a presença de imensas glebas sem utilidade, por vezes em áreas de crescente valorização imobiliária. Logo, a pergunta que pairava na mente necessitava ser respondida. Eis a curiosidade científica, tão necessária à condução de um trabalho de dissertação.

Não haveria como se responder a essa pergunta apenas com os rigores da lei. Até por que, compreendeu-se que a Função Social da Propriedade é muito mais a Função Social da Cidade, na medida em que toda propriedade urbana passa pelo estudo necessário dos aclames da cidade. Portanto, o entendimento do Direito precisava ser ampliado através de um estudo multidisciplinar, que passasse, sem escapatória, pelo estudo do Planejamento e da Reforma Urbana.

Num primeiro momento, quantas dificuldades em se compreender que a letra fria da lei precisa ser avivada pelos aclames sociais! E não havia como se estudar as necessidades da cidade da atualidade, sem conhecer a história brasileira do planejamento urbano. Foi o que se fez, através do capítulo inicial, abrangendo o estudo do planejamento e do processo de urbanização brasileiros.

Percebeu-se que o planejamento urbano acabou descambando para um planejamento estratégico, que Vainer (2002, p. 86) tão bem expôs como sendo inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deveria ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

Justificativa regularmente dada pelo poder público para apoiar projetos de maior interesse do empreendedor privado do que da cidade, o planejamento estratégico transforma essa cidade em mercadoria, sendo a lógica derivada da competição entre as cidades, para ver quem logrará êxito na disputa, atraindo, para seu território o maior número de empresas.

Essa constatação se deu, especialmente, em Campos dos Goytacazes, local cujo público vem se misturando com o privado, sendo a cidade compreendida como

uma mercadoria atrativa principalmente para os empreendedores imobiliários. Em Campos dos Goytacazes quem dá as cartas em relação ao planejamento da cidade é, sem dúvidas, o planejamento estratégico voltado para o mercado. Tanto que, até o presente momento, não se tem nenhuma legislação que regule os instrumentos coercitivos constitucionais que fazem valer a Função Social da Propriedade, do que se depreendeu das entrevistas realizadas.

E mais, os programas governamentais voltados para o direito à habitação, denominado “Morar Feliz”, cumpre também um papel relevante para os empreendedores imobiliários: o de segregar os mais carentes para longe das áreas mais ricas da cidade. Longe das áreas nobres, os menos abastados têm que enfrentar um transporte público precário, a fim de chegarem até seus locais de trabalho. E mais, não há equipamentos públicos eficientes nas áreas mais carentes da cidade. Sem dúvidas os melhores hospitais, as melhores escolas, ainda que públicas, estão na região mais abastada da cidade.

Os debates da década de 80 acerca da Constituição Federal resultaram na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana, com apenas dois artigos sendo absorvidos pela Assembléia Nacional Constituinte – os artigos 182 e 183 - que dispõem sobre política urbana. Por conta da maioria conservadora, ao invés da propriedade ganhar efetividade já de plano, duas outras leis acabaram por dar efetividade à função social da propriedade: o plano diretor e a lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, o Estatuto da Cidade.

Para tornar efetiva a função social da propriedade, o ordenamento jurídico pátrio dispõe sobre instrumentos de Gestão Urbana, dentre os tais se destacam as seguintes penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Segundo as pesquisas realizadas para esta Dissertação, descobriu-se que o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes de 2008 prevê tais instrumentos, mas ainda não há legislação específica que os regulamentem. Mais uma vez a omissão legal prejudica a efetividade de um direito que é de toda a população, o direito a uma propriedade urbana que cumpre sua função social.

Interessante destacar que dentre os entrevistados, todos eles de alguma forma ligados à gestão pública municipal, a maioria não soube dizer corretamente o que vem a ser a Função Social da Propriedade, atrelando tal função a programas

municipais. Houve quem nem soubesse que há um Estatuto da Cidade. Daí a constatação do despreparo das autoridades locais na condução das políticas urbanas.

Vale retomar-se uma lição escrita em 1920 por Duguit, que soa atual como nunca, principalmente em Campos dos Goytacazes:

Os que compram grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhe proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade (DUGUIT, 1920 *apud* PINTO, 2012, p. 177).

Em Campos dos Goytacazes, o mercado imobiliário vem crescendo ao longo do tempo, não sendo poucos, parafraseando Duguit os que compram grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhe proporcione benefícios. Os especuladores desse século desdenham da Constituição, parecendo zombar da Função Social que é imposta à propriedade, pois estão intimamente ligados ao Poder Público, por benesses e trocas de favores.

Como afirma Tepedino (2000), o conteúdo da função social da propriedade é informado pelo próprio texto constitucional, que tem na dignidade da pessoa humana regra basilar e estabelece como objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como das desigualdades sociais e regionais.

Atendendo aos interesses do mercado, cada vez mais o Administrador Público irá se afastar de seu dever constitucional de erradicar a pobreza, a marginalização e as desigualdades. Se continuar a atender aos interesses dos empreendedores imobiliários, a Administração Pública certamente tomará decisões sem a independência necessária para a feitura das melhores políticas. Dar-se-á a continuidade de políticas clientelistas, assistencialistas, que segregam os mais pobres.

Quanto às políticas urbanas que dizem respeito à propriedade urbana, o Plano Diretor é o responsável por delimitar o conteúdo da função social da propriedade. Em Campos dos Goytacazes, o Plano Diretor assim o faz, com pormenores. Acontece que em Campos dos Goytacazes o Plano Diretor é norma inerte no que

tange à propriedade imobiliária, tendo em vista que não há legislação específica que o regulamente. É, pois, nesse sentido, um Plano sem aplicabilidade.

As lutas foram árduas no país para que se construísse uma Constituição Cidadã. O estudo do Movimento pela Reforma Urbana demonstrou isso. Da Constituição até a publicação do Estatuto da Cidade, mais lutas. Até que Campos dos Goytacazes passasse a ter um Plano Diretor adequado aos ditames do Estatuto da Cidade, conforme relatado pelas entrevistas, lutas sem fim.

Lutaram os que lutaram até aqui, em vão? Será que há interesses mais fortes do que a boa vontade dos que lutam pela justiça? Até quando a cidade ficará refém dos interesses dos empresários? Será que a Função Social da Propriedade está fadada à letra morta? As constatações não são as mais otimistas. Porém, é certo que uma nova geração se aproxima, pois o novo sempre vem. Movimentos nas ruas nesse ano de 2013, por um país com menos corrupção e mais justiça social, trouxeram à tona que parcela significativa da população não está conformada com o que lhe fora (im) posto. Talvez nesses inconformismos, enfim, surjam as leis que efetivam direitos, ainda que se saiba que direitos constitucionais são auto-aplicáveis e que o legislador constituinte apenas destacou que a regulamentação existe para alguns direitos no sentido de torná-los efetivos. Esse é, sem dúvida, o caso do direito a uma propriedade que cumpra a sua função social.

Quem sabe o trecho do Hino Nacional que será contado várias vezes no ano que se aproxima – ano de Copa do Mundo – “verás que o filho teu não foge à luta”, não se torne um clamor pela justiça social e pelo pleno desenvolvimento da Função Social não apenas da propriedade, mas de toda uma cidade?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da cidade (2001). **Estatuto da cidade**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASILEIRO, A. M. **Direito do Urbanismo**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio: Paz e Terra, 1983

CLARO, D. F. **A função social da propriedade na Constituição Federal**: instrumentos coercitivos de efetivação. São Paulo: FADISP, 2007.

FERREIRA, R. F. C. F., A constituição cidadã e o direito à cidade: 20 anos de lutas e muitos desafios. **Revista Trimestral de Debate da FASE**, ano 32, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_art_igo_prop117_regina.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: ANNABLUME, 2001.

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

_____. **Brasil, cidades**: Alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Habitação e Cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual editora, 1997.

MELLO, C. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

PESSÔA, Á. **Direito do urbanismo**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. Democracia no fio da navalha. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.1, n. 2, nov. 2009.

_____. Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. **Anais ...** São Paulo: ANPOCS, 2011.

SANTOS, A. M. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2005.

SANTOS FILHO, J. C. **Comentários ao estatuto da cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

_____. Finanças Públicas: uma análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI. **Revista TCE-RJ**. Rio de Janeiro, v. 7, p. 26-43, jan/jun. 2012.

_____. **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

SILVA, É. R. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. São Carlos: UFSCar, 2003.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TEPEDINO, G. **Problemas de Direito Civil-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Renovar, 2010.

VAINER, C. P. Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, O. VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

ANEXO A – CAPÍTULO III DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

CAPÍTULO III

DA POLÍTICA URBANA

Art. 170- A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, atenderá às funções sociais da cidade, compreendidas estas como o direito de todo o cidadão de acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Parágrafo Único- A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor.

Art. 171- O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§1º- As desapropriações de imóveis urbanos pelo Município serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro, na conformidade da legislação federal.

§2º- As áreas que, no Município, sejam utilizadas há pelo menos 10 (dez) anos em atividades de cunho social, recreativo ou esportivo, por instituições legalmente constituídas, poderão ser objeto de desapropriação, na forma do parágrafo anterior, ouvido o Legislativo.

Art. 172- Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Município dentro do limite de sua competência, poderá utilizar os seguintes instrumentos:

I- tributários e financeiros:

a) imposto predial e territorial urbano progressivo e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação e uso do solo;

b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos;

c) contribuição de melhoria;

d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros, nos limites das legislações próprias;

e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

II- institutos jurídicos:

- a) discriminação de terras públicas;
- b) desapropriação;
- c) parcelamento ou edificação compulsórios;
- d) servidão administrativa;
- e) limitação administrativa;
- f) tombamento de imóveis;
- g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
- h) cessão ou permissão;
- i) concessão real de uso ou domínio;
- j) poder de polícia;
- k) outras medidas previstas em lei.

Art. 173- É garantida a participação popular, através de entidades representativas, nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, em Conselho Municipal a ser definido em lei.

Art. 174- O abuso de direito pelo proprietário urbano acarretará, além das civis e criminais, sanções administrativas na forma da lei.

Parágrafo Único- O Município aplicará multas, expressas em UFICAS ou outra unidade correspondente à época, a toda pessoa física ou jurídica que for apanhada em flagrante, lançando detritos em rios, canais ou terrenos baldios, cabendo à lei dispor, inclusive sobre a interdição da pessoa jurídica.

Art. 175- No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

I- urbanização, regularização fundiária e titulação de áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;

II- regularização nos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados;

III- preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV- criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública;

V- especialmente a pessoas portadoras de deficiência, livre acesso a edifícios públicos e particulares de freqüência aberta ao público, e a logradouros públicos, mediante eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais;

VI- utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.

Art. 176- Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovadas pelo Poder Público Municipal, quaisquer projetos, obras e serviços a serem iniciados em território do Município, independentemente da origem da solicitação.

Art. 177- A lei municipal disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção do meio ambiente, o licenciamento, a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do Plano Diretor.

§1º- Sem prejuízo das exigências normais vigentes, a aprovação de loteamento fica também condicionadas à reserva de 3% (três por cento) do total da área para instalação de horta comunitária destinada a prover as famílias que ali residirão, a quem caberá administrá-la, preferencialmente, por meio de sua associação representativa.

§2º- Os direitos decorrentes da concessão de licença manterão sua validade nos prazo e limites estabelecidos na legislação municipal.

Art. 178- Os projetos aprovados pelo Município só poderão ser modificados com a concordância de todos os interessados ou por decisão judicial, observados os preceitos legais regedores de cada espécie.

Art. 179- A prestação de serviços públicos a comunidades e baixa renda independerá do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística ou registrárias das áreas em que se situam e de suas edificações ou construções.

Art. 180- O Executivo Municipal providenciará escritura de doação de terrenos de sua propriedade para posseiros das favelas da sede do Município e dos distritos.

Art. 181- Incumbe ao Município promover e executar programas de construção de moradias e garantir condições habitacionais e infra-estrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte.

Art. 182- O Poder Público estimulará a criação de cooperativas demoradores, destinadas à construção de casas próprias, e auxiliará o esforço das populações de baixa renda na edificação de suas habitações.

Art. 183- O pagamento do IPTU torna obrigatória ao governo municipal a responsabilidade de urbanizar os logradouros mais necessitados, sem ônus adicional para o contribuinte.

Art. 184- Ficam asseguradas à população as informações sobre cadastro atualizado das terras públicas e planos de desenvolvimento urbanos e regionais.

Art. 185- O Município deverá manter articulação permanente com os demais municípios de sua região e com o Estado, visando à racionalização da utilização dos recursos hídricos e das bacias hidrográficas, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art. 186- O Poder Executivo arborizará ruas e parques da cidade com árvores frutíferas de pequeno porte.

Art. 187- O Poder Público Municipal poderá compelir os proprietários que tenham seus imóveis situados à margem das estradas vicinais a conservar, para favorecer a visibilidade dos transeuntes, o nível da vegetação local.

Art. 188- De todo e qualquer projeto de loteamento a ser aprovado pelo órgão municipal competente terá que constar, obrigatoriamente, além das exigências normais, a construção de galerias pluviais.

ANEXO B – ARTIGOS 235 AO 248 DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

Seção II

DOS INSTRUMENTOS COMPULSÓRIOS E SUCESSIVOS

Subseção I

PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

Art.235. Lei Municipal específica determinará o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para a referida obrigação, segundo a localização dos imóveis e as diretrizes urbanísticas de cada área.

Art.236. Considera-se solo urbano subutilizado:

I - Terrenos e lotes urbanos cujo coeficiente de aproveitamento do terreno verificado seja igual a zero, desde que seja legalmente possível a edificação, pelo menos para uso habitacional;

II - Terrenos e lotes urbanos, onde o coeficiente de aproveitamento de terreno não atingir o mínimo de 0,2;

III - Todo tipo de edificação que tenha, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída sem utilização há mais de 5 (cinco) anos, ressalvados os casos em que a situação decorra de restrições jurídicas.

Parágrafo Único – Para cumprimento do inciso II do presente artigo, excetuam-se os seguintes imóveis:

I - Utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades;

II - Utilizados como postos de abastecimento e serviços para veículos;

III - Utilizados para estacionamento de veículos;

IV - Utilizados para depósito de gás domiciliar;

V - Onde haja incidência de restrições jurídicas, alheias à vontade do proprietário, que inviabilizem atingir o coeficiente de aproveitamento mínimo.

Art.237. Os imóveis nas condições referidas no Plano Diretor serão identificados e seus proprietários notificados para efetivar a providência considerada adequada.

Art.238. Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação, protocolizar pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação.

Art.239. Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 1 (um) ano a contar da aprovação do projeto.

Art.240. As edificações enquadradas no artigo 234 desta Lei, deverão estar utilizadas acima do percentual exigível no prazo máximo de 2 (dois) anos a partir do recebimento da notificação.

Art.241. As obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas aderem ao imóvel e, em caso de transmissão do bem, serão transferidas ao adquirente, nos termos da legislação federal aplicável.

Art.242. Fica facultado aos proprietários dos imóveis de que trata a sessão em tela, propor ao Executivo Municipal o estabelecimento de Consórcio Imobiliário, conforme previsto no Plano Diretor, que poderá ou não acatar a proposta, dependendo do interesse público e das condições determinadas.

Art.243. São áreas prioritárias para aplicação do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios aquelas situadas nas Macrozonas indicadas no Mapa 8 do Anexo I desta Lei, a saber:

- I - Macrozona de Adensamento Controlado;
- II - Macrozona de Consolidação Urbana;
- III - Macrozona de Ocupação Controlada;
- IV - Macrozona e Eixos de Atividades Produtivas e de Serviços;
- V - Macrozona de Expansão Urbana.

Subseção II

DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Art.244. No caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, o Município aplicará alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel urbano.

Art.245. A progressividade das alíquotas será estabelecida em lei, observando os limites estabelecidos na legislação federal aplicável.

Art.246. É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas ao IPTU progressivo no tempo.

Subseção III
DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA
PÚBLICA

Art.247. Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel urbano, o Município poderá, de acordo com a conveniência e oportunidade, proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, de acordo com o que dispõe a legislação federal aplicável.

Art.248. Até efetivar-se a desapropriação, o IPTU progressivo continuará sendo lançado na alíquota máxima, o mesmo ocorrendo em caso de impossibilidade de utilização da desapropriação com pagamentos em títulos.

APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

ROTEIRO APLICADO NAS ENTREVISTAS.

MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ .

NOME:

DATA DA ENTREVISTA:

Função exercida:

1. O Município de Campos dos Goytacazes e a Função Social da Propriedade.
2. Os instrumentos do Estatuto da Cidade adotados pelo município para que se cumpra a Função Social da Propriedade.
3. Detalhamento na Lei do Plano Diretor para a aplicabilidade da Função Social da Propriedade.
4. Questões decisivas como fatores que dificultam alcançar os objetivos estabelecidos na lei no que tange à FSP.
5. Mapeamento dos vazios urbanos.
6. Segregação.
7. Área de incidência da edificação e parcelamento compulsórios, seguidos do ITPU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.