

HABITAÇÃO E ESTATUTO DA CIDADE¹

Aurea Queiroz Davanzo*

Rovena Negreiros**

Sarah Maria Monteiro dos Santos***

Apresentação

Este documento apresenta resultados de análise sobre o “Estatuto da Cidade” – Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo original sobre política urbana aprovado pela Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), constituindo-se na Lei Federal que define as diretrizes de planejamento do desenvolvimento urbano e de condução do processo de gestão das cidades.

Tendo em conta o objetivo geral e os objetivos específicos do projeto de pesquisa contratado pela CDHU, a análise do “Estatuto”, organizada no âmbito do estudo, é feita com o propósito de mapear os instrumentos urbanísticos, fiscais e tributários que podem ser utilizados como mecanismos de apoio da política habitacional do ESP. Mas, além de identificar e discutir os instrumentos do “Estatuto da Cidade” mais diretamente ligados ao encaminhamento de soluções para os problemas habitacionais do Estado, o trabalho também explora possibilidades e entraves para sua institucionalização, considerando que a utilização de qualquer dos instrumentos, quer pelo Estado, quer pelos municípios, depende de iniciativas dos governos locais, segundo regras definidas na própria norma legal, que estabelece atribuições e competências da União, dos Estados e dos municípios na área do planejamento e da gestão urbana.

¹ Este texto foi elaborado no âmbito do projeto A Questão Habitacional e a Política de Intervenção Pública no Estado de São Paulo: Diagnóstico e Alternativas. NESUR/ IE/UNICAMP contratado pela CDHU/SP-

* Socióloga, pesquisadora do NESUR/IE/UNICAMP

** Advogada, pesquisadora do NESUR/IE/UNICAMP

*** Engenheira, diretora de planejamento da Prefeitura Municipal de Campinas- SP

I) Introdução às normas do Estatuto da Cidade

Para situar adequadamente o “Estatuto da Cidade”, uma primeira observação importante a ser feita diz respeito ao seu significado e alcance.

No exame do vasto material já produzido sobre o assunto², verifica-se que, para alguns autores³, a aprovação do “Estatuto” significou uma verdadeira mudança do paradigma para a compreensão e interpretação das políticas de planejamento e gestão urbana, substituindo o princípio do direito individual de propriedade imobiliária (regido pelo Código Civil de 1916) pelo princípio da função social da propriedade. Dada sua abrangência, tal mudança implica o imperativo de construção de um novo “olhar” sobre as cidades, que não podem mais ser vistas apenas como palco da realização de interesses econômicos mas, ao contrário, devem passar a ser entendidas também como *locus* da concretização de interesses sociais e ambientais. Nas palavras de Fernandes,

*Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade de 2002, isto é, do princípio da propriedade individual irrestrita ao princípio das restrições urbanísticas ao direito de propriedade, até chegar ao princípio da função social da propriedade e da cidade, a ordem jurídica de controle do desenvolvimento urbano foi totalmente reformada.*⁴

É importante registrar que, em que pese o fato do princípio da função social da propriedade urbana constar de todas as Constituições brasileiras desde 1934, ainda não haviam sido definidos mecanismos que efetivamente apoiassem sua operacionalização. Apenas na Constituição de 1988 esse princípio recebeu a definição restritiva que é agora passível de implementação através de instrumentos previstos no “Estatuto”, qual seja:

*O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal.*⁵

É à luz dessa alteração constitucional que outros princípios consagrados pelo “Estatuto” devem ser entendidos. Este é o caso do urbanismo como função pública, que não se reduz à ação estatal, mas deve incorporar propostas surgidas

² Consulte-se especialmente: Mattos (2002), Brasil (2001) e Oliveira (2001).

³ Vide Mattos (2001).

⁴ Fernandes, in Mattos (2001), p.60.

⁵ Idem, p. 60.

da sociedade, através de audiências públicas, plebiscitos, referendos, estudos de impacto de vizinhança, orçamentos participativos e, até mesmo, a proposição de projetos de lei⁶; da conformidade da propriedade urbana às normas urbanísticas; da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade; da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; da afetação das mais valias ao custo das obras, de tal forma que seja possível recuperar, e reverter em prol da comunidade, a valorização imobiliária das propriedades privadas que decorre de investimentos públicos, etc.

Tendo em vista a orientação desta análise sobre o “Estatuto”, bem como as implicações dessa questão para o encaminhamento da política habitacional do ESP, também cabe deixar claras as competências dos distintos níveis de governo no que tange ao planejamento e à gestão urbana e, por extensão, à possibilidade de aplicação dos instrumentos previstos na nova norma legal.

A aprovação do “Estatuto” consolidou a descentralização de atribuições das esferas Federal e da Estadual para os municípios, no campo do planejamento e da gestão urbana. Essa descentralização já havia sido concebida pela Constituição de 1988, mas é apenas com a aprovação do “Estatuto” que fica definido um novo conjunto de atribuições dos municípios nessa área de atuação.

É bem verdade que, desde o início dos anos 80, implícita ou explicitamente, os problemas urbanos são entendidos como de natureza local e, por conseguinte, do âmbito da atuação dos municípios. Além disso, com a falência dos aparatos de planejamento e gestão urbana nos níveis Federal e Estadual, nos anos 80, a questão urbana deixou de ser uma prioridade das agendas governamentais Federal e dos Estados, passando a ser encarada apenas na vertente da proposição de normas urbanísticas, de competência exclusiva dos municípios e, por isto mesmo, tratada (ou não) apenas no nível local, desconsiderando-se limitações e dificuldades ligadas seja às reais possibilidades de seu enfrentamento

⁶ Todos esses são instrumentos de participação direta no campo da intervenção sobre o território, mecanismo que o “Estatuto” adota como princípio. Um bom exemplo da prática desse princípio é a proposição do próprio “Estatuto”, que tem sua origem fortemente ligada a iniciativas de entidades integrantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que teve forte influência durante o processo constituinte, que resultou na Constituição de 1988. Naquela ocasião chegou a ser proposta uma emenda popular pela Reforma Urbana. Sobre isto consulte-se Mattos (2001), p.79/80 e p.108.

apenas no âmbito local, seja à ausência de normas básicas de desenvolvimento urbano definidas pela União e pelos Estados.

A aprovação do “Estatuto da Cidade” introduz uma mudança importante nesse quadro. Nessa lei define-se um sistema de regulação que é composto por: normas constitucionais referentes à política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição de 1988); lei federal de política urbana (Estatuto da Cidade); conjunto de normas de política urbana estabelecidas na Constituição dos Estados; lei estadual de política urbana; normas municipais de política urbana, em geral constantes das Leis Orgânicas Municipais, do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento do Solo, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e da Lei de Perímetro. E, nesse sistema de regulação estão fixadas as competências e atribuições dos entes federativos no campo do planejamento e da gestão urbana. À União cabe estabelecer diretrizes para habitação, saneamento básico e transportes urbanos; legislar sobre direito urbanístico (competência concorrente); estabelecer as normas gerais de política urbana através de lei federal de desenvolvimento urbano⁷ e elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Cabe aos Estados editar lei estadual de política urbana (competência concorrente); editar normas gerais de direito urbanístico, visando capacitar os municípios para executar a política urbana municipal (competência concorrente).

Aos Municípios fica assegurada a competência privativa de legislar sobre assuntos de interesse local, de forma suplementar à legislação federal e estadual; promover o ordenamento do seu território por meio do controle do parcelamento e do uso e ocupação do solo; promover a política urbana ordenando as funções sociais da cidade para que a propriedade cumpra sua função social.⁸

⁷ O “Estatuto” é a lei federal de desenvolvimento urbano, exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União pelos Estados e principalmente pelos municípios.

⁸ Nas palavras de Fernandes, *Cabe ao Governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial (...). Para tanto, foi dado ao Poder Público Municipal o poder de, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida do equilíbrio – possível – entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização de um bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja, o solo urbano.* Vide Mattos (2001), p. 35.

A estrutura desse sistema de regulação e essa definição de competências e atribuições coloca em evidência a necessidade de articulação e cooperação entre os níveis Estadual e Municipal de governo para a formulação e implementação das políticas urbanas, bem como para a adoção e utilização dos instrumentos previstos no “Estatuto”. Fica explícito, por exemplo, que, na ausência dessa cooperação, ficam problematizadas as condições de exercício do planejamento e da gestão urbana, especialmente em áreas de aglomeração urbana, como é caso das regiões metropolitanas. Também fica evidente que se comprometem as possibilidades de explorar as potencialidades abertas pelo “Estatuto” no que diz respeito à utilização de novos instrumentos de gestão urbana, na medida em que, em muitos casos, como se discutirá no item III deste texto, essas possibilidades se subordinam às políticas urbanas municipais.

Com efeito, a edição de uma lei estadual de política urbana poderia instrumentalizar a aplicação das políticas de forma integrada entre Estado e municípios. Também fica na alçada do Estado a atribuição de instituir um sistema de política urbana metropolitana, com organismos e instrumentos próprios, destinados a possibilitar o planejamento e gestão de áreas metropolitanas.

Por outro lado, o Município, com base no artigo 182 da Constituição e no princípio da preponderância do interesse, é o ente federativo responsável por definir e implementar a política urbana, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o bem-estar de seus habitantes e garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como instrumento básico da política urbana. Assim, na ausência de um consenso político entre Estado e municípios, que assegure que essas pré condições sejam cumpridas, as possibilidades de utilização de instrumentos do “Estatuto”, que podem ser apoio importante para a política habitacional do Estado, não se concretizam, fazendo com que a nova realidade configurada pela lei não passe de uma virtualidade estéril.

Para encerrar esta discussão inicial, resta fazer menção às novas possibilidades de articulação entre setor público e setor privado, abertas pelo “

“Estatuto”, no que tange ao financiamento da urbanização, questão especialmente candente quando se considera as restrições de recursos para financiar programas e projetos de habitação de interesse social.

Considerando o conjunto de instrumentos previstos na norma legal aqui em discussão, cabe examinar essa relação público-privado de dois pontos de vista igualmente importantes. O primeiro diz respeito à possibilidade de, com base na aplicação de novos instrumentos do “Estatuto”, potencializar a extração de recursos para financiar investimentos no campo do desenvolvimento urbano, dando substrato à aplicação do princípio de recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos, procedendo, dessa forma, uma distribuição mais justa dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização.

Com efeito, o processo de desenvolvimento urbano no país, e São Paulo não foge a essa regra, tem se assentado numa dinâmica, sancionada pelo poder público, que permite a incorporação privada de ganhos imobiliários decorrentes da implantação de infra-estrutura urbana básica e da instalação de equipamentos sociais, planejados para atendimento de demandas da população e, como tal, financiados com recursos de impostos, pagos pela sociedade como um conjunto. Também é comum a realização de obras de infra-estrutura para atendimento de demandas desdobradas de incorporações imobiliárias de porte - de interesse de grupos empresariais determinados - voltadas para o atendimento de classes de renda média e alta. Qualquer um desses movimentos significa, em última instância, valorização imobiliária (não taxada) das propriedades atingidas pelo impacto da realização dos investimentos, sendo que, não raro, essas mesmas propriedades são retidas como reserva especulativa, o que provoca escassez do solo urbano, aumento dos custos de urbanização - assumidos por toda a sociedade - e aumento dos preços das terras adquiridas para produção imobiliária pública, o que tem inviabilizado o atendimento de grupos de renda mais baixa.

Ademais da possibilidade de obtenção de recursos adicionais para financiamento do desenvolvimento urbano, através de tributações hoje inexistente, o “Estatuto” abre a possibilidade de cooperação público-privado em “operações

urbanas consorciadas”. Essas operações referem-se a intervenções, coordenadas pelo poder público, objetivando a recuperação ou transformação de áreas urbanas, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com vistas a alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Nesse tipo de operação, podem ser concedidos incentivos à participação do setor privado, na forma de modificação de índices construtivos, normas para edificação, ou normas para regularização, reforma ou ampliação das construções, normas essas em desacordo com a legislação urbanística vigente. Em geral esses incentivos são gravados com contrapartidas na forma de aporte de recursos pelo setor privado, que possam ser investidos na área da operação. O “Estatuto” abre a possibilidade de que esse mecanismo da flexibilização do zoneamento seja utilizado com esse novo eixo⁹, possibilitando ao município a diversificação do tratamento das questões urbanas, na medida em que as “operações consorciadas” poderão resultar em recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, especialmente quando envolverem o licenciamento de empreendimentos de porte. Dessa forma, será possível implementar mecanismos de transferência de renda, dotando de equipamentos e serviços áreas desfavorecidas, inseridas no perímetro da operação urbana.

⁹ Registre-se que independentemente da aprovação desse mecanismo no nível federal, várias Prefeituras têm se valido da realização de operações consorciadas, sendo comum o relato na literatura tanto de experiências exitosas na sua aplicação, quanto como fonte de experiências casuísticas de flexibilização da legislação de Zoneamento sem contrapartida em recursos aplicados no desenvolvimento urbano.

II) Instrumentos de apoio da política habitacional

São examinadas neste item as regras de aplicação de alguns instrumentos do “Estatuto” considerados mais adequados para apoiar a implementação da política pública de habitação do ESP e para conferir-lhe maior amplitude, tendo como referência o conjunto de questões ou aspectos que configuram o perfil do problema habitacional no Estado.

Antes disso, porém, chama-se atenção para os problemas de ordem política e técnica que estão na raiz das dificuldades em aplicar regras que constringem o direito de propriedade, bem como o livre comando de grupos imobiliários privados sobre a política urbana.

Como já se mencionou, o “Estatuto” propõe regras para a aplicação de instrumentos de política urbana que já eram previstos na Constituição de 1988, a primeira a definir um conjunto de instrumentos legais, urbanísticos e fiscais, com o objetivo de garantir, no âmbito dos municípios, o direito à cidade, a defesa da função social da cidade e da propriedade e a democratização da gestão urbana. Dentre os instrumentos que a Constituição já prevê inclui-se o parcelamento e edificação compulsórios; o imposto progressivo no tempo sobre propriedade predial e territorial; a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; usucapião urbano, etc. Ou seja, na Constituição já estavam definidos alguns mecanismos que, se as condições políticas e técnicas tivessem permitido institucionalizar, já poderiam ter levado à instauração de práticas urbanísticas ancoradas no princípio da função social da cidade e da propriedade. Mas, é preciso registrar que, para que esses instrumentos pudessem efetivamente ser aplicados, a Constituição exigia o atendimento do seguinte conjunto de condições: aprovação de legislação específica de nível federal para definir as normas gerais de aplicação dos instrumentos – condição preenchida agora pela aprovação do “Estatuto da Cidade”; aprovação de legislação complementar de regulamentação das regras de aplicação dos instrumentos, a ser definida no nível municipal; aprovação de Planos Diretores Municipais, para municípios de mais de 20.000 habitantes. Pode-se entender que essa postulação constitucional resultou da

injunção de interesses antepostos à aplicação de normas constrangedoras do direito de propriedade. Ou seja, como resultado do embate de interesses conflitantes, embate esse em que prevaleceram os interesses do mercado imobiliário, adiou-se a institucionalização da aplicação dos novos instrumentos de política urbana, até o momento, com base no impedimento configurado pela ausência de regras federais. O “Estatuto” vem preencher essa lacuna, na medida em que cumpre a função de normatizar, no nível federal, a aplicação dos instrumentos. Mas, delega aos municípios, a explicitação das normas e regras específicas segundo as quais pode ocorrer a utilização dos novos instrumentos. Diante dessa condição, para a efetiva implementação de uma política habitacional que se utilize dos novos mecanismos do “Estatuto”, é de fundamental importância que o Governo Federal e os Estados desenvolvam uma ampla ação política, ademais evidentemente de adotar programas de apoio técnico, para que os municípios promovam uma reforma de suas ordens jurídicas, de acordo com os novos princípios constitucionais e os novos princípios legais. Isto significa a formulação e aprovação de um quadro de leis urbanísticas condizentes com o novo paradigma da função social da propriedade e da cidade, construindo-se, desse modo, condições de reverter (ou minorar) estrangulamentos estruturais que têm condicionado negativamente a implementação de uma política habitacional voltada para atendimento prioritário da população de baixa renda e, como tal, orientada para a promoção da reforma urbana.

No que diz respeito aos instrumentos que podem ser utilizados para apoiar a ampliação da política pública de habitação do ESP, e frente a magnitude do seu problema de favelas e invasões, especialmente em aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas, cabe fazer menção às normas do “Estatuto” referentes à *Regularização Fundiária* de imóveis privados, ocupados por moradia popular, através do instrumento do usucapião (artigos 9-14), normas essas que são complementadas pela Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2.001,

referentes à concessão de imóveis públicos.¹⁰ Ou seja, segundo a regulação trazida pelo “Estatuto” e seguida pela Medida Provisória, é possível facultar a *concessão do direito real de uso para fins de moradia* aos ocupantes de áreas públicas ou particulares, com cinco anos de posse sobre os terrenos, desde que esses não sejam proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais.

Cabe alertar para a possibilidade, baseada no “Estatuto”, de concessão do direito real de uso, para fins de moradia, de forma coletiva. Embora muitas administrações municipais já estivessem utilizando o instrumento da concessão em seus programas de regularização fundiária, até a promulgação do “Estatuto” havia muita dificuldade de proceder o registro coletivo de propriedade nos Cartórios de Imóveis¹¹, dada a não previsão dessa prerrogativa na forma da lei. Assim, a remoção desse empecilho abre possibilidades mais amplas de utilização desse mecanismo. Mas, é preciso advertir que, ademais de tratar a concessão do direito real de uso no âmbito das questões jurídicas envolvidas, o “Estatuto” vincula a utilização desse instrumento à implementação de planos de urbanização, mediante a aplicação de normas urbanísticas especiais, com vistas à integração sócio-espacial das áreas ocupadas - em geral áreas segregadas da cidade - que são objeto de concessão. Com efeito, as políticas de regularização fundiária devem ser concebidas no contexto mais amplo das políticas urbanas e dos investimentos em infra-estrutura, incorporando a provisão de serviços, o que requer sua inserção no esquema geral do planejamento e controle do uso do solo, o que pode ser logrado pela utilização do instrumento de *Zonas Especiais de Interesse social (ZEIS)*, comentado a seguir.

O “Estatuto” também estabelece a necessária conexão entre o instrumento da concessão do direito real de uso e a adoção de políticas fundiárias e imobiliárias, que incidam sobre o mercado de terras, ampliando, assim, o espaço de produção de moradia popular, sob pena de gerar-se um círculo vicioso

¹⁰ Registra-se que os artigos do “Estatuto da Cidade” que se referiam à regularização de imóveis públicos ocupados (15-20) foram vetados pela Presidência da República quando da sanção da lei, tendo sido parcialmente reincorporados pela Medida Provisória 2.220/2.001, com força de lei pelo ordenamento jurídico brasileiro.

¹¹ Recentemente, através da Portaria, o Ministério da Justiça definiu regras a serem seguidas pelos Cartórios para a agilização e facilitação do registro de imóveis urbanos.

realimentado pela formação de novos assentamentos precários que segregam populações de baixa renda.

Portanto, fica claro, mais uma vez, o importante trabalho de natureza política a ser feito pelo Governo Federal e os Estados junto aos municípios, uma vez que tanto os planos de urbanização, quanto as políticas incidentes sobre o mercado de terras, assim como também os planos de controle do uso e ocupação do solo, dependem primordialmente de ações dos governos municipais. Aqui cabe menção ao fato de que, recentemente, as políticas de titulação passaram a ser incorporadas na agenda dos Bancos e Agências Multilaterais de crédito, o que pode fortalecer a ação junto às Prefeituras, uma vez que se abre a possibilidade de mobilizar recursos internacionais para viabilizar os programas de regularização.¹²

A regulação do instrumento de instituição de *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, ou *Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)*, feita no âmbito do “Estatuto”, implica na inclusão, nos zoneamentos urbanos, de zonas de uso que permitam, mediante planos específicos de urbanização, a adoção de padrões urbanísticos próprios que facilitem a regularização de assentamentos ilegais, significando, assim, o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades¹³. Além disso, o “Estatuto” também permite a utilização desse instrumento em loteamentos irregulares, bem como para zonear “vazios urbanos”, destinando-os para produção de moradia popular.

Em que pese o fato de que vários municípios brasileiros já vinham se utilizando desse mecanismo antes mesmo da aprovação do “Estatuto”¹⁴, sua inserção nessa norma legal abre a possibilidade de transformá-lo em importante

¹² De acordo com Brasil 2.001, os Bancos e Agências Multilaterais incorporaram as políticas de titulação em suas agendas como parte de estratégias de combate à pobreza urbana, dando ênfase às implicações econômicas da ilegalidade urbana. As políticas de regularização são vistas por essas Agências sob o prisma de seu impacto imediato sobre o mercado imobiliário (formal e informal) e também do ponto de vista dos possíveis desdobramentos sobre a economia em geral, ao capturar o crescimento da economia informal pela órbita da economia formal das áreas urbanas. Vide p.156.

¹³ Registra-se que a Lei Federal 6.766/79, com redação alterada pela Lei n. 9.785/99 já fazia referência às zonas habitacionais de interesse social, para as quais admite a adoção de exigências urbanísticas mínimas mais brandas que as da legislação vigente.

¹⁴ Na literatura encontram-se registros sobre a utilização desse mecanismo, desde a década de 80, nas Prefeituras de Recife, Diadema, Santos, Natal, e mais recentemente no Rio de Janeiro. Sobre isto consulte-se Brasil 2.001 p.158-162.

instrumento de apoio à produção de moradia para a população de baixa renda. Isto em especial por conta dos possíveis desdobramentos de sua utilização sobre a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda, e mesmo sobre o conjunto do mercado de terras urbanas, na medida em que, reduzindo-se as diferenças entre padrões de ocupação de zonas de uso distintas – diferenças, é bom que se diga, em geral introduzidas artificialmente pela atribuição do zoneamento - também se reduzem os diferenciais de preço das terras urbanas, tornando eventualmente mais viável a produção de moradias a custos mais compatíveis com a demanda, em função do menor preço da terra.

Além das ZEIS, o “Estatuto” prevê outros instrumentos que podem ter efeitos, mesmo que de médio e longo prazo, sobre a dinâmica do mercado de terras urbanas e, nesse sentido, podem ter influência importante na implementação da política habitacional pública: o *Parcelamento ou Edificação Compulsórios* e o *IPTU Progressivo no Tempo*.

O *Parcelamento e Edificação Compulsórios* são instrumentos urbanísticos, a serem utilizados pelo poder público municipal, como forma de coibir a especulação imobiliária e de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizá-los socialmente, de acordo com disciplinamentos definidos pelo Plano Diretor, que é o instrumento próprio para proceder a delimitação das áreas urbanas passíveis de aplicação desses instrumentos. Além disso, há necessidade de aprovação de lei municipal específica, para área incluída no Plano Diretor, que defina as condições e prazos de aplicação dos instrumentos em questão, incluindo: detalhamento das exigências concretas para que a propriedade urbana cumpra função social; procedimentos e prazos para que seja cumprida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel urbano considerado subutilizado ou não utilizado, conforme as exigências fundamentais de ordenamento do território definidas no Plano Diretor.¹⁵

¹⁵ Sobre o assunto consulte-se o artigo 42 do Estatuto da Cidade, que define o conteúdo obrigatório dos Planos Diretores, e os artigos 5 e 6 que tratam dos instrumentos do parcelamento e edificação compulsórios. Sobre a finalidade e requisitos da aplicação desses instrumentos, consulte-se Brasil 2.001, p.99-103.

Torna-se evidente que, se institucionalizados e amplamente utilizados, os instrumentos do Parcelamento e Edificação Compulsórios podem ter impacto importante sobre o comportamento do mercado de terras urbanas, cabendo enfatizar aqui a possibilidade de que esses instrumentos venham a ser mobilizados para apoiar a ampliação da abrangência da política habitacional pública, uma vez que áreas gravadas para sua aplicação podem ser diretamente destinadas à implantação de ZEIS. Neste caso, poderiam ser estabelecidas para os proprietários as seguintes obrigações: promover o parcelamento, quando a propriedade urbana for uma gleba; promover edificação de interesse social, no caso de imóvel urbano já parcelado, ou promover a utilização para fins de habitação de interesse social, no caso de imóvel já parcelado e edificado.¹⁶

O instrumento do *Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo* aplica-se na seqüência dos instrumentos anteriores, gravando proprietários que não cumpriram as obrigações, determinadas pelo poder público municipal, para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Assim, a idéia central desse instituto é punir com valores crescentes, ano a ano¹⁷, os proprietários de imóveis cuja ociosidade, ou mau aproveitamento, imponham prejuízos à sociedade, aplicando-se àqueles que não atenderam as exigências de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Mostra-se evidente que a possibilidade de utilização do imposto progressivo depende estreitamente da adequação dos sistemas municipais de cobrança de IPTU, bem como da situação de organização e atualização dos Cadastros Imobiliários Municipais.¹⁸

¹⁶ Chama-se atenção para o fato de que o “Estatuto” prevê a averbação, na matrícula do imóvel, da notificação da destinação da propriedade. A averbação deve ser feita em Cartório de Registro de Imóveis, o que significa a possibilidade da manutenção e transferência das exigências previstas em lei municipal a futuros compradores, desde que a transmissão (ato *inter vivos*) venha a ocorrer posteriormente à notificação. As transações *causa mortis* também não geram extinção das exigências definidas para os imóveis.

¹⁷ A aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá, segundo o “Estatuto da Cidade”, mediante a elevação da alíquota do IPTU pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel.

¹⁸ Registra-se que a cobrança adequada de IPTU depende estreitamente da atualização do Mapa de Valores, base para a cobrança, para não dizer da necessidade, via de regra não adequadamente atendida pela maioria das Prefeituras Municipais, de atualização dos dados e informações cadastrais sobre o uso (ou não) das propriedades urbanas.

De todo modo, cumpre assinalar que, além de estimular a utilização socialmente justa e adequada dos imóveis urbanos, ou sua venda, o IPTU progressivo também obedece o objetivo precípua de ampliar a oferta de áreas para fins habitacionais, por parte do mercado imobiliário, podendo ser, nesse sentido, importante instrumento de suporte da política pública de produção de moradias. Ou seja, para além dos seus objetivos fiscais, ligados ao aumento de arrecadação, o IPTU progressivo também responde a um enfoque extrafiscal, que visa corrigir distorções do crescimento urbano, que se mostram deletérias do ponto de vista do cumprimento do princípio da função social da propriedade e da cidade. Aqui menciona-se, em especial, a retenção especulativa de imóveis urbanos situados em áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo, o que provoca escassez artificial de áreas disponíveis para produção imobiliária, com conseqüente elevação dos custos da sua aquisição, sancionando a política de localização de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, onde a terra é mais barata, em que pese a elevação dos custos da urbanização, dada a não disponibilidade de infra-estrutura.

Ainda nesse contexto da possibilidade de impacto positivo sobre a política habitacional pública, cabe destacar mais dois instrumentos, contemplados pelo “Estatuto”, que podem ser mobilizados para dar-lhe maior amplitude: o *Direito de Preempção* e a *Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública*.

O direito de preempção (ou de preferência) é o instrumento que confere ao poder público municipal preferência na compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, antes que o imóvel seja comercializado entre particulares.

A condição que permite colocar em prática esse direito é aprovação de lei municipal, baseada no Plano Diretor, definindo a delimitação das áreas sobre as quais a preempção incide, sendo que essa lei não poderá vigorar por mais de cinco anos, podendo ser renovada a partir de um ano após a expiração do prazo inicial de vigência.

O “Estatuto” estabelece as condições segundo as quais a preempção pode ser exercida, destacando-se aqui aquelas mais vinculadas à implementação da

política habitacional, quais sejam: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e constituição de reserva fundiária ou estoque de terrenos.

Tornam-se evidentes as possibilidades abertas para a política habitacional pública por esse instrumento, diante da dificuldade de aquisição de terrenos a preços compatíveis para a produção de moradia popular. Com efeito, o exercício do direito de preempção, poderia viabilizar a implementação de uma estratégia de aquisição progressiva de terrenos necessários para a ampliação da política habitacional – ou constituição dos chamados *banco de terras* – com o intuito de contrarrestar a tendência estrutural do desenvolvimento urbano brasileiro de formação de preços especulativos da terra urbana pelo mercado imobiliário. Contudo, para que esse impacto sobre os preços da terra urbana de fato ocorra, é indispensável que o direito preempção realmente seja exercido, ainda que esporadicamente, e em que pese a escassez de recursos na maioria dos municípios, sob pena do instrumento tornar-se *letra morta*.¹⁹ O mesmo deverá ocorrer se os municípios não forem capazes de adotar mecanismos que lhes permita acompanhar os movimentos do mercado, criando as condições de se antecipar aos particulares nos processos de comercialização das propriedades urbanas consideradas estratégicas do ponto de vista do desenvolvimento urbano.

No que diz respeito à *Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública*, o “Estatuto” dispõe que, decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o poder público municipal poderá proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.²⁰

Ressalta-se que as áreas que chegarem a ser objeto de desapropriação, nesta seqüência de procedimentos, poderão servir para transformações na cidade, incluindo-se, dentre elas, a implantação de unidades habitacionais. Porém, é preciso considerar que, se por um lado, pelo caráter do pagamento mediante

¹⁹ Azevedo, 2.001, in Brasil, 2.001.

²⁰ O “Estatuto” estabelece que a emissão dos títulos deve ser previamente aprovada pelo Senado Federal, e os mesmos têm prazo de resgate de dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, ficando assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Artigo 8º).

títulos da dívida, a desapropriação configura-se como uma sanção que se aplica aos proprietários de imóveis urbanos que não respeitarem o princípio da função social da propriedade, por outro, o “Estatuto” define regras relativas ao destino a ser dado ao imóvel desapropriado, estabelecendo inclusive prazo para sua utilização.²¹ Contudo, o “Estatuto” faculta que o aproveitamento do imóvel seja efetivado diretamente pelo poder público, ou por meio de alienação a terceiros, observando-se, nesse caso, os procedimentos licitatórios.

Feitas essas anotações a respeito dos instrumentos mais adequados do ponto de vista da necessidade de dar maior amplitude à política habitacional do ESP, no item que segue são discutidos algumas questões de fundo que estão na raiz das possibilidades e/ou limites da efetiva utilização dos novos instrumentos do “Estatuto da Cidade”.

²¹ De acordo com as regras estabelecidas no Art.8º parágrafo 4º o município procederá o adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contados a partir da data da sua incorporação ao patrimônio público.

III) Possibilidades e limites da utilização dos instrumentos

As considerações apresentadas até este ponto evidenciam a importância da cooperação entre os diversos níveis de governo, bem como entre o setor público e a iniciativa privada para a criação de condições que favoreçam a institucionalização e aplicação dos novos instrumentos incluídos no “Estatuto da Cidade”, com vistas à ampliar e obter maior efetividade nos programas, projetos e ações que integram a política pública de habitação no ESP.

Ressalta-se que essa cooperação entre níveis de governo, e também desses com o setor privado, é particularmente importante nas ações destinadas ao enfrentamento do problema habitacional nas Regiões Metropolitanas do Estado – São Paulo, Campinas e Baixada Santista - , em que o mesmo assume maior gravidade, exigindo, por isso mesmo, a indispensável coordenação das ações públicas, o estímulo e orientação à ação do setor privado, bem como a montagem de esquemas de financiamento capazes de dar suporte à necessidade de provimento de aportes de recursos de grande monta.

Em seu artigo 3º, inciso II, o “Estatuto” define condições segundo as quais a questão da cooperação deve ser conduzida, ao tratar da distribuição de competências entre os entes federativos, em matéria de política urbana. Espelhando regra já estabelecida na Constituição de 1.988, fica estabelecido pela nova lei que a competência para promoção de programas de interesse da política urbana – e aqui se incluem os programas de construção de moradias, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico – enquadra-se no rol das competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.²² Ou seja, fica evidenciado que o sistema de regulação referente à política urbana, que abrange o campo do planejamento e da gestão urbana, oferece o suporte formal necessário ao desenvolvimento da cooperação Estado/municípios para a promoção da política habitacional, restando então equacionar a atuação no campo político e técnico para que limitações porventura

²² A norma constitucional referente às competências comuns entre os entes federativos no que tange à política urbana está definida no artigo 23, IX, ficando estabelecido que lei complementar federal regulamentará a cooperação tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento.

daí advindas não venham a colocar-se como impeditivas da realização das condições de atuação conjunta.

Ainda com relação a esse aspecto, cabe destacar que o “Estatuto” define um conjunto de normas referentes à participação popular no campo do planejamento e da gestão urbana, consolidando condições que, se de um lado podem favorecer a formação de consensos políticos que permitam a implementação dos novos instrumentos, de outro, podem introduzir, no médio e longo prazo, alterações importantes nos processos de tomada de decisão e, particularmente, nos processos que se referem às definições de prioridades dos investimentos da política habitacional.

Com efeito, o “Estatuto” preconiza a democratização do planejamento e da gestão urbana - ou a chamada “gestão democrática da cidade” - entendida como direito à participação da sociedade, através de associações representativas, na formulação, execução e acompanhamento dos planos programas e projetos de desenvolvimento urbano. Como mecanismos para viabilizar essa participação, a nova lei prevê a instituição de *órgãos colegiados*, em que têm assento representantes de organizações sociais, que passam a ser partícipes dos órgãos governamentais na formulação e implementação da política urbana no nível municipal.

Ressalta-se que, mesmo antes da nova lei, muitas cidades já contavam com Conselhos com atuação na área de desenvolvimento urbano, ou especificamente na área de habitação. Contudo, essa atuação tem se mostrado, até agora, muito tímida, especialmente pela falta de instrumentos legais que possam dar suporte às decisões tomadas no âmbito dos órgãos de representação da sociedade. Muitos dos conselhos existentes são consultivos - o que quase sempre é entendido como um fator de constrangimento do seu poder – mas, mesmo quando os mesmos têm caráter deliberativo, sua atuação tem sido muito limitada. O “Estatuto da Cidade” amplia as possibilidades de atuação desses órgãos colegiados, na medida em que institucionaliza mecanismos que podem instrumentalizar e ampliar a atuação dos conselhos, como os *debates*, as *audiências*, as *consultas públicas* e a *iniciativa popular* de projeto de lei, ou sobre

planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, empreendimentos urbanos, ou assuntos de interesse urbano.

Por suas implicações em relação à produção imobiliária pública, cabe comentar especificamente a exigência de elaboração de *Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança* (EIVs), para o licenciamento e a implantação de empreendimentos públicos ou privados em áreas urbanas²³, que foi aprovada pelo “Estatuto”. Da forma como estão concebidos, ao serem elaborados, os EIVs deverão contemplar os efeitos positivos e/ou negativos dos empreendimentos urbanos para a qualidade de vida das populações afetadas, incluindo a análise de questões como: nível de adensamento populacional; disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários; nível de saturação das infra-estruturas urbanas; geração de tráfego e de demanda de transporte público; comprometimento da paisagem urbana e/ou do patrimônio natural ou cultural, etc. Além disso, também aprovou-se com a nova lei a exigência de que os documentos relativos aos EIVs deverão ter publicidade, podendo ser consultados por qualquer interessado, mecanismo que pode impor alterações sobre as decisões relativas a alocação de investimentos e realização de obras públicas, tomadas pelos órgãos governamentais.

A nova lei contém dispositivo que regula especificamente a gestão metropolitana participativa, assegurando em seu artigo 45 que os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir controle direto das atividades do setor público. De acordo com esse artigo, fica portanto assegurada a obrigatoriedade da participação popular nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cabendo ao Estado, que tem competência para legislar e organizar as regiões metropolitanas, disporem sobre mecanismos de participação popular nesse âmbito, como por exemplo, conselhos metropolitanos de saneamento, transportes e habitação, comitês de bacias, etc.

²³ Observa-se que a elaboração dos EIVs não substitui a elaboração e aprovação de estudos prévios de impacto ambiental (EIAs) na forma requerida nos termos da legislação ambiental.

Um mecanismo do “Estatuto” que pode ser situado nessa vertente da participação da sociedade, que já vem sendo implementado no âmbito municipal, estadual e federal são as conferências sobre assuntos de interesse urbano, ou as assim chamadas “Conferências das Cidades”. Nos termos do inciso III do artigo 43 do “Estatuto”, o instrumento da Conferência visa assegurar um processo amplo e democrático de participação da sociedade na elaboração e avaliação das políticas urbanas públicas. Elas tem o objetivo de mobilizar o Governo e a sociedade civil para a discussão, avaliação e formulação das diretrizes e instrumentos de planejamento e gestão urbana. Devem ser instituídas como componentes do sistema de gestão da política urbana e compreendidas como espaço privilegiado para estabelecer parcerias, dirimir conflitos políticos e legitimar as ações e medidas referentes à política urbana.²⁴

Em suma, resta acrescentar que está aprovado pelo “Estatuto da Cidade” um conjunto de mecanismos que deve alterar substancialmente o processo de tomada de decisão na área do planejamento e gestão urbana, democratizando-o. Isto, evidentemente, tem implicações específicas sobre o processo de tomada de decisões no âmbito da formulação e implementação da política habitacional do Estado e, neste sentido, terá impactos não desprezíveis sobre a atuação da CDHU, os quais deverão passar a ser considerados pelos gestores dessa política pública.

²⁴ Na regulamentação das “Conferências”, a ser feita por lei, devem ser previstos os seguintes aspectos: competências e matérias de deliberação; forma de organização e funcionamento da Conferência; formas de indicação de delegados, etc.

Considerações finais

Tendo em conta os elementos discutidos neste texto, são reforçados neste ponto alguns argumentos considerados fundamentais para a orientação da política habitacional paulista, no contexto das novas possibilidades abertas com a aprovação do “Estatuto da Cidade”.

Um primeiro aspecto a ser enfatizado diz respeito à indicação de focalização da ação governamental nas aglomerações urbanas do Estado – Grande São Paulo, Campinas e Baixada Santista – e em algumas de suas aglomerações urbanas não metropolitanas, diretriz que se impõe pela magnitude assumida pelo problema habitacional nessas espacialidades ²⁵

Além de exigir prioridade de intervenção, é nesses espaços aglomerados que o enfrentamento do problema habitacional mais requer o exercício da capacidade de articulação e coordenação do Governo Estadual, com o intuito de garantir a utilização dos novos instrumentos do “Estatuto”, assegurando maior abrangência para a política urbana e habitacional que, em espaços dessa natureza, deve ser conduzida como uma política pública de caráter supra municipal e, como tal, de competência do Estado. Em contrapartida, como se deixa claro nesta análise do “Estatuto da Cidade”, as regras e instrumentos que integram essa norma legal constituem uma regulação que diz respeito fundamentalmente à ação dos municípios, ainda que o Governo Federal e o Estado possam agir cooperativamente na sua aplicação. Situa-se, pois, neste campo um dos principais desafios a serem enfrentados pelo Estado no que diz respeito à aplicação do “Estatuto”: Exercer seu poder de articulação para que, principalmente nos municípios integrantes de aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas, a institucionalização e implementação dos instrumentos se dê de forma consertada politicamente entre o Estado e os municípios e entre os próprios municípios, de sorte a garantir coerência na sua institucionalização, considerando seja o diagnóstico da problemática a ser enfrentada, sejam as prioridades de intervenção que tenham sido definidas. Cabe

²⁵ Ver CDHU – SEADE, 2.002.

destacar, a título de exemplo, a forma negociada de utilização do direito de preempção pelo Estado e pelos municípios. Como já se apontou, esse é um instrumento de difícil utilização pelos municípios, dada a escassez de recursos para a aquisição de terras. Contudo, desde que haja possibilidade de mobilização de recursos por parte do CDHU, pode tornar-se viável a regulação desse instrumento no nível dos municípios, articulando-a a um esquema de financiamento para a constituição de “bancos de terras” que possam dar suporte à implementação de programas específicos de intervenção, tais como produção de unidades para remoção de população de áreas de risco ou para atendimento de famílias remanescentes de projetos de regularização fundiária que porventura tenham sido executados.

Uma outra questão a ser observada, ainda com relação à utilização consertada de instrumentos do “Estatuto”, é a possibilidade de adoção, por parte do Estado, da diretriz de priorizar a atuação em municípios que já contem com Planos Diretores aprovados e com instrumentos próprios para modelagem de política habitacional já institucionalizados. Como se deixou claro neste texto, alguns municípios - com certeza melhor aparelhados para a gestão do desenvolvimento urbano, bem como especificamente para a gestão da política habitacional - , apoiando-se em princípios da Constituição de 1988, já vinham utilizando alguns instrumentos urbanísticos novos, que vieram a ser posteriormente incorporados pelo “Estatuto”. Assim, já existe uma ampla experiência acumulada na implementação de projetos que implicaram na delimitação de ZEIS, na utilização da normatização relativa à regularização fundiária, na concessão do direito real de uso para fins de moradia, etc. Com certeza, a aprovação do “Estatuto” abre a possibilidade de aprofundar ações baseadas na utilização de instrumentos desse tipo, cabendo ao Estado priorizar ações consistentes que já vem sendo postas em prática com sucesso.

O Governo do Estado já vem empreendendo esforços na criação de espaços de discussão e encaminhamento das questões metropolitanas, como a realização da 1ª Conferência das Cidades Metropolitanas, como parte dos preparativos para a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que ocorrerá em

outubro próximo. Articular as prioridades de intervenção da CDHU às deliberações da 1ª Conferência Nacional das Cidades será um passo importante na promoção da cooperação entre as diversas esferas de governo, possibilitando a mobilização de recursos compatíveis com a dimensão dos problemas habitacionais, principalmente nas aglomerações urbanas.

Vale destacar que a raiz das dificuldades de implementar políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano em geral está no acesso à terra urbana. O Estatuto da Cidade institui instrumentos que permitem a ação do poder público na regulação do mercado imobiliário e, portanto, no preço da terra. Entretanto, para que as ações públicas realmente reduzam o preço e ampliem o acesso à terra urbana, é necessário uma escala de intervenção que altere a relação de forças no mercado imobiliário, o que só será alcançado com políticas públicas coordenadas e recursos compatíveis.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL ~~Brasil~~. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Série fontes de referência. Legislação; n. 40) 2001.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, FASE E CEF. **Conhecendo o Estatuto da Cidade**. s.d
- MATTOS, Liana P. (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender...**Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.