



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Carmem Sílvia Matos de Magalhães

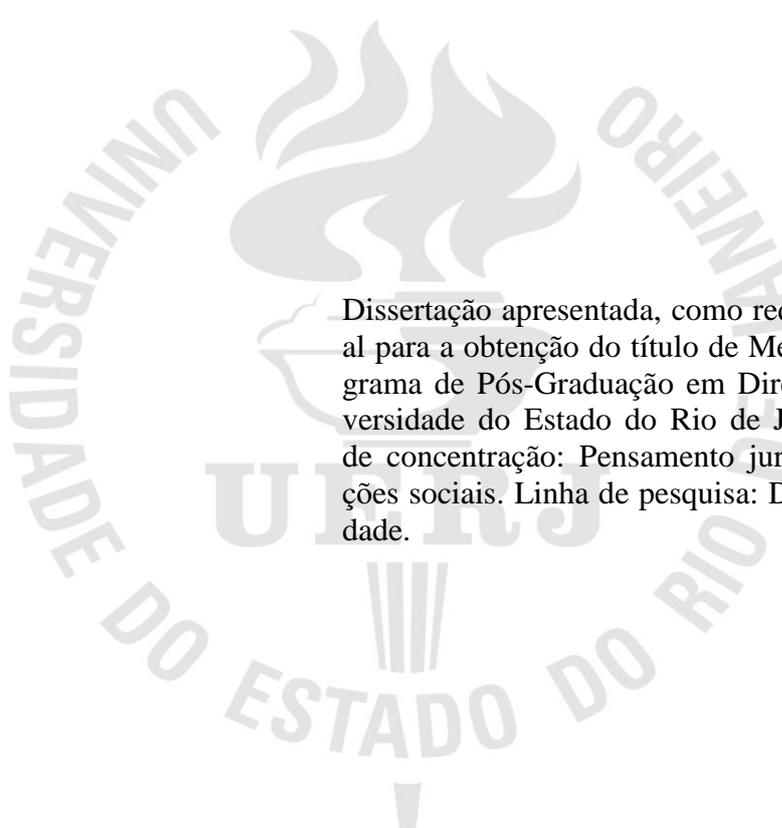
**Direito à moradia e gestão social da valorização
fundiária**

Rio de Janeiro

2016

Carmem Sílvia Matos de Magalhães

Direito à moradia e gestão social da valorização fundiária



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento jurídico e relações sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Angela Moulin Penalva Santos

Rio de Janeiro

2016

Carmem Sílvia Matos de Magalhães

**Direito à moradia e gestão social da valorização
fundiária**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento jurídico e relações sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 27 de janeiro de 2016.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Angela Moulin Penalva Santos (Orientadora)
Faculdade de Economia – UERJ

Prof^a. Dr^a. Aricia Fernandes Correia
Faculdade de Direito – UERJ

Prof^a. Dr^a. Rosangela Marina Luft
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

AGRADECIMENTOS

À vida que me trouxe a força e lucidez suficientes para iniciar as primeiras palavras, sempre as mais difíceis, desenvolvê-las e concluí-las.

À minha querida e admirável orientadora que retirou o véu da desorientação e aproveitou o mínimo que existia transformando-o em máximo, regendo com maestria cada centímetro das minhas linhas e ideias, costurando a arquitetura do meu pensamento que saltava aqui e acolá. Muito obrigada, professora, por todas as cores vermelhas nas folhas de papel, quando páginas viravam em branco a solidão da sua orientação me faltava em companhia. Muito obrigada pelas pequenas frases de tamanha força que apontaram o caminho a seguir, por ser elegante ao exigir e com respeito corrigir. Sem o brilho da sua vocação o sorriso da minha vitória seria menor.

À minha querida amiga, Matilde Ferraz que enfrentou sol e cansaço comigo numa pungente pesquisa de campo. Obrigada, amiga, sem a sua presença não sei de onde tiraria forças. A sua torcida e companhia nos momentos de reclusão estão para sempre gravadas no meu coração.

Ao Carlos (Carlinhos) do Cadastro Imobiliário do Município de Petrópolis que permitiu o meu mergulho no mar registros sem âncoras e limites territoriais, elucidando provas e ideias. Muito obrigada!

Ao Rafael Oliveira (Rafa), meu Mestre das revisões e amigo solidário, palavras são incríveis, mas me faltam para delinear as duas noites que seus olhos não se fecharam ao me acompanhar na empreitada de tornar “linda” a minha obra. Não tinha me deparado com tanta dedicação e paciência por algo alheio. Muito, muito grata!

À Daiana Gomides (Daí), por ser eterna na minha vida e pelo brilho do olhar diante das inúmeras formatações.

Aos meus filhos, Arthur e Felipe, eternas fontes de inspiração e força que brotaram da minha alma e trouxeram o amor.

RESUMO

MAGALHÃES, Carmem S. M. *Direito à moradia e gestão social da valorização fundiária*. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A proposta desta dissertação consiste em analisar a gestão municipal por um ângulo social a fim de compreender as formas de valorização da terra urbana e suas consequências sobre o direito à moradia social. Parte-se da premissa de que o conhecimento detalhado do tecido urbano é condição essencial para equacionar a valorização fundiária, o planejamento da habitação de interesse social, a aplicação dos instrumentos urbanísticos da política urbana e a eficácia da arrecadação. Observa-se que esses fatores devem ser trabalhados de forma articulada e integrada pelo município e em consonância com os princípios da política urbana, principalmente o princípio da função social da propriedade cujo direito à moradia é seu principal vetor. A partir deste contexto, percebe-se a pertinência em adotar um planejamento urbano que privilegie o direito à moradia social por meio de uma gestão social da valorização fundiária. Esta é compreendida como a gestão pública que atua no sentido de utilizar os recursos e instrumentos da política urbana em favor da moradia social digna e à inclusão socioespacial da população mais carente das cidades, o que pode contribuir com a diminuição da desigualdade e com o avanço da qualidade da gestão urbana. Estabelecido esse contexto, pretende-se analisar a produção de moradia no Brasil para, a partir de então, obter dados que confirmem a necessidade de criar projetos habitacionais adaptados ao terreno e às condições do local como forma de fomentar novas possibilidades e alternativas de produção do espaço urbano que refutem à lógica de padronização da política pública de habitação. Destaca-se, ainda, que esta lógica produtiva provoca imensas perdas sociais e influencia negativamente o planejamento urbano estratégico. Com o objetivo de exemplificar os argumentos trazidos por esse estudo foi elaborada uma pesquisa de campo no Município de Petrópolis, situado na região serrana do Rio de Janeiro, a fim de utilizá-lo como caso de referência e sugestão de aproveitamento das condições locais para a produção de moradia social.

Palavras-chave: Direito à moradia. Função social da propriedade. Gestão social da valorização fundiária. Fortalecimento da autonomia municipal. Estratégia para a habitação social. Conhecimento do tecido urbano. Instrumentos urbanísticos para a gestão social.

ABSTRACT

MAGALHÃES, Carmem S. M.. *Right of housing and social management of valuing land*. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The aim of this dissertation consists of analyzing municipal management through a social angle aiming to understand the ways of valuing urban land and its consequences over the right of social housing. The starting point is that the detailed knowledge of the urban tissue is essential to calculate real estate value, housing planning within social interest, applying of urbanization tools of urban policy and effective tax collection. It is observed that such factors must be worked in an articulated and integrated way by the city hall and in accordance with the principles of urban policy, mainly the principle of social function of property in which the right to housing is its main vector. Based on this context, it makes sense to adopt a kind of urban planning that seeks the right of social housing through a social management of real estate valuing. This is understood as public management and works towards using urban policy's resources and tools in favor of dignified social housing and socio geographic within the cities' needy population, which may contribute to lower social inequality and with the advance in quality of urban management. Once this context is established, the goal is to analyze housing production in Brazil so as to, from this data, obtain information that confirms the necessity of creating housing projects adapted to the conditions and terrain of the construction site, as a way of encouraging new alternatives and possibilities in the construction of urban space that break the paradigm in the public policy of. It is also remarked that the productive mindset generates huge losses and negatively influences urban strategic planning. Aiming to exemplify the points brought up in this research, field research was elaborated in the city of Petrópolis, located in the mountains of the state of Rio de Janeiro, with objective of using it as a reference case and suggesting to use local conditions for the production of social housing.

Keywords: Right of housing. Social function of property. A social management of valuing land. Strengthening of city autonomy. Social housing strategy. Knowledge of urban tissue. Urban tools for social management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da população nos distritos do Município de Petrópolis, 2010.....	96
Tabela 2 - Resumo do déficit habitacional – Dentro e fora de assentamentos precários	97
Tabela 3 - Distribuição e metragem dos imóveis vagos nos bairros pesquisados	106
Tabela 4 - Identificação e metragem de terrenos subutilizados.....	106

LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPERJ	Centro de Estatística, Estudos e Pesquisas
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
COHAB	Companhia de Habitação
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia por tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imobiliários
PEHP	Programa Especial de Habitação Popular
OGU	Orçamento Geral da União
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PUE	Projeto Urbanístico Específico
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMP	Prefeitura Municipal de Petrópolis
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
RACI-PDP	Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
s. m.	salário mínimo
SNH	Sistema Nacional de Habitação
URBES	Instituto de Políticas Públicas Urbanas
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
	JUSTIFICATIVA	14
1	DIREITO À MORADIA: FUNDAMENTAÇÃO E RECONHECIMENTO	16
1.1.	A função social da propriedade	17
1.1.1	<u>O princípio da função social da propriedade e sua aplicação</u>	20
1.2	A função social da cidade	22
1.3	A moradia social e sua relação com a teoria crítica do reconhecimento	26
1.3.1	<u>Redistribuição, reconhecimento e paridade de participação</u>	27
2.	PRODUÇÃO DE MORADIA: A INFLUÊNCIA DO INTERESSE PRIVADO NA POLÍTICA HABITACIONAL	31
2.1	O sistema BNH	31
2.2	Descentralização por ausência	35
2.3	Municipalização da política habitacional	36
2.4	Novos programas habitacionais	38
2.5	Projeto Moradia	40
2.6	Programa Minha Casa, Minha Vida	45
2.7	A relação entre mercado financeiro e setor imobiliário	49
2.7.1	<u>O recurso público e o financiamento da habitação de mercado</u>	50
3.	PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A GARANTIA DA MORADIA	52
3.1.	A produção do espaço nas favelas	52
3.1.1	<u>O desafio da titulação na regularização fundiária</u>	54
3.2.	Títulos eficazes à manutenção do direito à moradia	57
3.3.	Instrumentos urbanísticos para a gestão social da terra urbana	63
3.3.1	<u>A justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização</u>	63
3.3.2	<u>IPTU como instrumento de justiça social</u>	65
3.3.3	<u>A aplicação do IPTU progressivo no tempo: cumprimento da função social ou incentivo a interesses imobiliários – análise de casos</u>	69
3.3.3.1	Santo André.....	70
3.3.3.2	São Paulo.....	71
3.3.3.3	Curitiba.....	74
3.4	A aplicação do artigo 1.276 do do Código Civil como instrumento urbanístico	76

4	O CONHECIMENTO DO TECIDO URBANO: PONTO DE PARTIDA PARA O PLANEJAMENTO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO	79
4.1	Cadastro territorial: instrumento fundamental à gestão social do município	79
4.1.1	<u>A utilização do Cadastro Territorial Multifinalitário como instrumento de democracia e controle social</u>	83
4.1.2	<u>Cadastro de imóveis ociosos como instrumento fundamental à política habitacional do município</u>	86
5	IMÓVEIS OCIOSOS: O MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS COMO CASO DE REFERÊNCIA	95
5.1	O plano local de habitação de interesse social de Petrópolis e a ausência de cadastro territorial de imóveis ociosos	100
5.2	A identificação de imóveis ociosos no primeiro distrito de Petrópolis	104
5.2.1	<u>Metodologia da pesquisa de campo</u>	105
5.2.2	<u>Dados coletados pela pesquisa de campo</u>	105
	CONCLUSÃO	108
	REFERÊNCIAS	111
	ANEXOS	117

INTRODUÇÃO

Esta dissertação pretende correlacionar a gestão social da valorização fundiária com o melhor aproveitamento do potencial do solo urbano local por meio do uso prioritário de imóveis ociosos na produção de habitação social. Acredita-se que essa estratégia além de permitir a combinação de novas e antigas formas de moradia, pode facilitar o rompimento da lógica de produção habitacional em escala, contribuindo para uma elaboração mais eficaz das políticas públicas de habitação.

Nos limites desta dissertação, o significado de gestão social está vinculado ao planejamento do desenvolvimento urbano a serviço do interesse social e da cidade como um todo, sem distinções de privilégios a determinadas áreas e segmentos sociais. Trata-se de olhar para o ambiente urbano como um espaço público e coletivo, onde a camada mais pobre da população também é contemplada, e, a partir disso, construir uma política urbana capaz de qualificar suas áreas e nivelar o direito à cidade a todos os cidadãos.

Uma forma de possibilitar essa igualdade de direitos está inscrita na gestão social da valorização fundiária, entendida como a regulação efetiva do tecido urbano pelo poder público a fim de recuperar o valor de uso da terra por intermédio do direito à moradia. Essa gestão procura maximizar o aproveitamento da função social da propriedade e da justa distribuição da terra urbana, para isso utiliza-se dos instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto da Cidade de forma integrada a uma política habitacional de interesse social. Atenta-se ao fato de que, neste estudo, o termo valorização não está vinculado ao sentido de aumento do preço da terra, mas sim a noção de privilegiar o seu valor de uso por meio da moradia social.

O objetivo é demonstrar que ao construir uma gestão urbana focada no interesse social e estruturada a partir das características e condições de cada cidade, sem prender-se a dinâmicas padronizadas, torna-se possível produzir um espaço que atenda, ao mesmo tempo, a valorização social do solo urbano e a desconstrução da tendência em executar políticas públicas de habitação social a partir da reprodução de um padrão único.

Observa-se ainda que a construção de uma política habitacional deve estar respaldada no mapeamento detalhado do tecido urbano do município, afinal, sem isto, não seria possível identificar e aproveitar todos os imóveis aptos ao seu planejamento. Esse desconhecimento do próprio solo retira do município a capacidade de implementar uma gestão pública que seja coerente à produção de moradia social em terras bem localizadas, além de favorecer a tendên-

cia municipal de conceder o licenciamento de projetos habitacionais na periferia das cidades por desconhecer seus terrenos centrais disponíveis.

A elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social, sem um mapeamento detalhado do próprio tecido urbano do município, retira do município a capacidade de alinhar coerentemente a gestão social fundiária e a produção de moradias em terras aptas (bem localizadas). Isso ocorre porque sem o conhecimento dos melhores terrenos disponíveis a gestão municipal rende-se a tendência de autorizar a produção de moradias sociais em locais periféricos que suportem a construção de grandes condomínios, terceirizando parte da política urbana.

Essa linha de atuação é percebida na execução da política nacional de habitação exercida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), conforme identificado por Lúcia Shimbo (2010) e Nabil Bonduki (2009). Os autores identificam que o empresariado prefere construir habitação social nas áreas periféricas da cidade, utilizando-se de terrenos próprios cuja aquisição e estocagem remetem ao processo de especulação imobiliária conhecido como “bancos de terras” (imóveis adquiridos a baixo custo e mal localizados que propositadamente permanecem ociosos para garantir empreendimentos futuros).

Os municípios, por sua vez, organizam-se sob a mesma lógica ao rejeitarem a formulação de planejamentos estratégicos próprios assumindo a função de autorizadores dos projetos de mercado. Com isso, rendem-se à operacionalização do mercado e renunciam a uma política habitacional de valorização do próprio potencial urbano. A participação do setor privado na política habitacional guardaria coerência se não exercesse tamanho protagonismo nos programas de habitação, afinal, estes possuem natureza pública, portanto, sua direção deve alcançar prioritariamente o interesse público (coletivo e social) e não o privado.

A produção de moradia deve ser exercida em função da valorização social do solo por meio da implementação de instrumentos urbanísticos e do aproveitamento das características de cada cidade. Dentro dessa linha de planejamento o município ocupa o lugar de gestor fundiário e assume a direção da política habitacional apontando os imóveis disponíveis à construção de moradia. Essa gestão social de valorização fundiária inclui no desencadeamento do processo habitacional a participação da comunidade, dessa forma, a produção do espaço tende a representar de forma mais legítima a moradia digna e a satisfação popular.

Esse olhar mais humano e participativo diante da produção do espaço urbano remete à teoria de Henri Lefebvre (2013) e à exposição de suas ideias sobre o Direito à Cidade, de acordo com esse autor o processo habitacional deve ser decidido não somente pela classe empresarial, mas também pela sociedade, senão, corre-se o risco da noção de estratégia ser “en-

golida” pela noção de sistema. Esse pensamento corrobora o fato de que a atuação local possui um planejamento estratégico que não pode ser importado ou imposto por uma diretriz externa ou geral, ao contrário, deve atender às suas próprias vocações locais e incluir a participação dos cidadãos. Esse “engolimento” pelo sistema é percebido no processo de execução do PMCMV, em que a ingerência hegemônica das construtoras decide desde a localização do terreno até o projeto a ser aprovado, sem considerar as condições do local do empreendimento

Sendo assim, percebe-se que na política do PMCMV a produção de moradia para a faixa de renda até três salários mínimos é, na realidade, definida pelas construtoras, o que leva à constatação de que a noção de estratégia é engolida pela noção de sistema, e, com isso, retira-se dos projetos habitacionais a personalização dos entes locais (município e sociedade), e também a pertinente adaptação do empreendimento às características territoriais do município. Na prática, os projetos são elaborados no formato de grandes condomínios para atender a uma escala industrial de produção, e muitas vezes isso é feito sem que o arquiteto saia do escritório para analisar o terreno (SCHIMBO, 2010).

Esta prática industrial relaciona a produção de moradia ao barateamento de custos e ao aumento de lucro, formando um sistema de implantação de moradia desvinculada da realidade local. Trata-se do avesso do pensamento de Lefebvre (2013) que, em 1967, já criticava a forma tecnocrata de pensar e resolver a questão urbana ao desprezar a riqueza de subjetividade encontrada nas diferenças de produção do espaço na cidade.

Segundo esse autor, os problemas da sociedade não podem ser solucionados na prancheta do arquiteto nem reduzidos a meras questões espaciais, essa forma de agir fortalece o caráter alienante de tornar os problemas urbanos uma questão meramente administrativa, técnica e científica, o que leva a consolidação de cidades desiguais e comprometidas com o fomento dos interesses particulares em detrimento dos interesses sociais, além de tornar o cidadão um objeto do mercado ao invés de um sujeito do espaço social (LEFEBVRE, 2013).

Assim, o retorno de projetos habitacionais que articulem diretamente (sem fatores alienantes) a interação entre Estado, mercado e beneficiado pode contribuir para uma organização mais eficiente e funcional da questão urbana de moradia, conciliando o melhor aproveitamento dos recursos existentes no tecido urbano, a maior inserção do morador na produção da habitação e a capacidade de execução do mercado. Portanto, é enriquecedor para a cidade abrir novas oportunidades de habitação popular enriquece a cidade ao permitir o alcance simultâneo da satisfação social e da melhor distribuição socioespacial do espaço urbano.

Nas palavras de Bonduki (2009, p. 10):

a noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana consolidou-se depois de um voo de helicóptero sobre São Paulo. Tivemos a oportunidade de mostrar a Lula o caótico processo de expansão urbana, e ele ratificou a concepção de que o problema da moradia não se resolvia apenas com a construção de casinhas, mas era necessário enfrentar também a questão urbana e fundiária.

O enfrentamento da questão fundiária passa pela reorganização da malha urbana por intermédio de intervenções urbanísticas, e também pelo mapeamento de sua área a partir da elaboração de um cadastro territorial, que possibilite a inclusão de imóveis ainda não identificados como possíveis instrumentos ao planejamento urbano.

Diante disto, esta dissertação apresenta, no seu último capítulo, uma pesquisa de campo realizada no Distrito de Petrópolis para identificar terrenos aptos a compor a gestão social do município e impactar positivamente a sua política habitacional. Pretende-se, com isso, demonstrar a pertinência em desenvolver um instrumento de conhecimento da terra urbana capaz de respaldar uma gestão séria e eficaz.

Este estudo procurou identificar imóveis ociosos classificados como terrenos vagos aptos a servirem como projetos de moradia social, ou para articular a gestão fundiária de acordo com o melhor interesse social, utilizando-os, por exemplo, para a implementação de IPTU progressivo, ou ainda outro instrumento que fomente a promoção da moradia social. A metodologia utilizada para a pesquisa e seus resultados finais estão expostos no último capítulo.

A caracterização de imóveis ociosos, nos termos deste trabalho, é definida segundo a noção constitucional de função social da propriedade/cidade na sua maior abrangência possível, levando-se em consideração que a política habitacional é uma das graves questões urbanas. Diante desse contexto inicial, optou-se por definir os imóveis ociosos como vazios urbanos que não estão vinculados à sua **função de uso permanente** estando, portanto, **desfuncionalizados** em razão de se constituírem por terrenos vagos (não edificadas/utilizadas); imóveis edificadas, mas sem uso e imóveis subutilizadas (insatisfatoriamente aproveitadas).

A ausência de um cadastro imobiliário que identifique os imóveis ociosos retira do município a possibilidade de realizar um planejamento coerente com o potencial do seu tecido urbano, parte deste tecido permanece em uma zona de sombra que não participa da gestão social da valorização da terra urbana, mas que pode conter elementos aptos a impactar a política habitacional do município.

JUSTIFICATIVA

Pretende-se desenvolver um estudo sobre o direito à moradia e a gestão social da valorização fundiária partindo-se da premissa de que essa linha de gestão é concebida por uma administração pública direcionada à recuperação do valor de uso da terra urbana por meio da moradia social. Essa atuação concretiza-se pela aplicação dos instrumentos urbanísticos regulados pelo Estatuto da Cidade e as diretrizes gerais da política urbana, em especial o princípio da função social da propriedade que revela o direito à moradia como seu principal vetor. Em resumo, pretende atribuir valor de uso à terra urbana por meio da moradia social ao utilizar uma gestão pública que priorize a função social da propriedade.

Para tanto, procura-se demonstrar os instrumentos urbanísticos devem ser aplicados no tecido urbano de forma articulada, e não isoladamente, porque juntos eles formam um sistema coerente de gestão do solo que é mais eficaz se implementados de forma associada uns aos outros, e também à uma arrecadação eficaz. Atenta-se ao fato de que tal dinâmica operacionaliza-se a partir do fortalecimento do poder público municipal que deve assumir o controle da produção do espaço urbano atuando com a sociedade como protagonista do planejamento habitacional, reinventando-se como gestor social, a fim de refutar a nociva padronização industrial exercida pela habitação social de mercado.

Observa-se que, para o alcance dessa valorização fundiária alicerçada em uma gestão municipal fortalecida, é necessário o profundo conhecimento do território urbano a ser trabalhado, a fim de que o uso do seu solo seja corretamente valorizado. Com o objetivo de demonstrar esse fato, foi realizada uma pesquisa de campo no Município de Petrópolis, situado na Região Serrana do Rio de Janeiro, que catalogou 63 imóveis vagos que podem compor a gestão social de valorização fundiária da cidade.

A escolha de uma cidade média, para sediar o trabalho de campo, explica-se pela influência e importância das suas características e fenômenos socioeconômicos no processo urbano do nosso país.

Até a década de 1970, o Brasil experimentou a predominante migração das áreas rurais para as cidades cuja população, em seguida, transbordou para os subúrbios. Nesse processo, afirmou-se a tendência de crescente urbanização com concentração da população nas metrópoles. No entanto, a partir da década de 1980, novos padrões de dinâmica social surgem, constatando-se que, apesar de as metrópoles permanecerem como áreas que mantêm a maior

concentração populacional, as cidades médias apresentam taxas de crescimento mais elevadas, em comparação aos grandes centros urbanos (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011).

Desde então, as cidades médias passaram a ocupar um papel relevante na dinâmica da urbanização brasileira, tornando-se fronteiras de novas oportunidades de trabalho e proporcionando a desconcentração espacial. Diante disso, passaram a exercer funções urbanas intermediárias entre as metrópoles e as cidades pequenas, funcionando como importantes centros regionais de operação e articulação internas de território (SANTOS, 2012).

Essa maior participação se desenvolveu, principalmente, em razão da instalação de indústrias em seus territórios para evitar os custos das deseconomias de aglomeração (elevado preço da terra e do trabalho, congestionamentos do sistema viário) que dominam as metrópoles.

Essas características revelam um parâmetro geral das funções exercidas pelas cidades médias na dinâmica da urbanização e da produção do seu espaço. É certo, todavia, que cada cidade guarda uma identidade própria com relação à forma de movimentar essa dinâmica, e interferir nela, que se expressa a partir de diferenças relacionadas a vários aspectos: características regionais, mercados, preponderância de atividade, índices de desenvolvimento humano, localização geográfica, recursos naturais, habilidade política de seus governantes, maior ou menor distância da metrópole, entre outros.

Dentro dessa linha de destaque que as cidades médias apresentam dentro do contexto urbano, foi escolhida a cidade de Petrópolis para a realização da pesquisa de campo. Esta servirá como exemplo das condições locais que devem ser valorizadas e identificadas para o planejamento estratégico de produção de moradia social.

Com o resultado da pesquisa, torna-se possível constatar a necessidade de incluir, no Plano Local de Habitação Social, os imóveis ociosos. Afinal, estes representam um importante potencial urbano para a implantação da política de habitação social. Entretanto, para que isso se concretize, é necessário elaborar um cadastro territorial capaz de identificar esses imóveis, a partir do qual será possível selecionar terrenos, em áreas centrais da cidade, que ofereçam infraestrutura e equipamentos públicos adequados para sediar projetos de habitação. Dessa forma, repudia-se a periferização da moradia, ao viabilizar a inclusão socioespacial da população mais pobre da cidade, e, ao mesmo tempo, permitir a distribuição mais justa do solo urbano.

1. DIREITO À MORADIA: FUNDAMENTAÇÃO E RECONHECIMENTO

O presente capítulo tratará da concepção do direito à moradia a partir do paradigma constitucional da função social da propriedade, analisando o seu alcance e também apresentando alguns exemplos práticos de aplicação do referido princípio. Em seguida, procura-se relacionar o direito de moradia com a teoria crítica do reconhecimento, construída por Nancy Fraser (2002), a partir da noção de que as políticas públicas precisam ser constituídas sob duas dimensões simultaneamente consideradas (reconhecimento social e redistribuição de bens e recursos) para combater a injustiça social.

O marco teórico que possibilita a interpretação de que o direito à moradia é o principal elemento da função social da propriedade está alicerçado na fundamentação principiológica de José Afonso da Silva (1999), em seu livro *Aplicabilidade das normas constitucionais* e no artigo de José Ricardo Vargas de Faria (2013), “Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico”, que expressou a ideia original do movimento de reforma urbana sobre moradia e democratização de acesso à terra.

Silva (1999, p.143) afirma que a função social da propriedade está inserida na Constituição como um princípio político constitucionalmente conformador. Em razão disso, “explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte, nos quais se condensam as opções políticas fundamentais e se reflete a ideologia inspiradora da Constituição”.

Faria (2013) esclarece que, à época da Assembleia Constituinte, a reivindicação do movimento popular em relação ao direito de moradia era mais ampla e garantista, consubstanciada na prevalência do direito de posse sobre o direito de propriedade privilegiando o uso da terra. Entretanto, o que restou estabelecido de forma genérica, no texto constitucional, foi a inserção da função social da propriedade.

A partir dessas considerações, optou-se por dimensionar o direito à moradia como vetor máximo do princípio da função social da propriedade estendendo-o à função social da cidade. Dessa forma, procura-se resgatar a noção original do movimento de reforma urbana, no sentido de elevar a efetivação da função social por meio da moradia e da garantia de acesso à terra como dever político-conformador do Estado.

Dentro dos limites dessa dissertação, pretende-se desenvolver a ideia de que o objetivo constitucional é preencher o conteúdo da função social com a promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra.

1.1 A função social da propriedade

A noção de função social no ordenamento constitucional brasileiro não é recente. A Constituição de 1934 já previa, no seu texto, a sujeição da propriedade imobiliária ao interesse comum e social, imprimindo, no seu artigo 13, parágrafo 7º, a expressão “bem-estar social”, ainda que tal norma constitucional fosse inaplicável e não alterasse fundamentalmente o conceito de propriedade privada absoluta.

A Constituição de 1967, apesar de trazer pela primeira vez o termo função social, em pleno regime autoritário, permaneceu na mesma linha absoluta da Carta anterior. A novidade surge com a Constituição de 1988 e a previsão do artigo 5º, XXIII, no qual o constituinte, logo após garantir o direito à propriedade, declara que a mesma atenderá à sua função social, e ainda com o artigo 170, II que erigiu, expressamente, a função social da propriedade ao patamar de princípio constitucional.

Desde então, uma grande inovação na forma de interpretar e aplicar o direito de propriedade passou a se formar no país, especialmente, com relação ao desenvolvimento da política urbana, inaugurando uma ruptura de paradigma jurídico/político com a possibilidade de controlar a propriedade urbana por meio de sua função social.

José Afonso da Silva eleva a função social da propriedade à categoria dos **princípios políticos constitucionalmente conformadores**, que “explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte, nos quais se condensam as noções políticas fundamentais e se reflete a ideologia inspiradora da constituição” (SILVA, 1999, p. 154).

Afirma que tais princípios estabelecem e norteiam o programa a ser cumprido pelo Estado:

Assim, a determinação segundo a qual as ordens econômica e social têm por fim realizar a justiça social constitui uma “norma-fim”, que permeia todos os direitos econômicos e sociais, mas não só eles como, também, toda a ordenação constitucional, porque nela se traduz um princípio político constitucionalmente conformador, que se impõe ao aplicador da constituição (SILVA, 1999, p. 143).

Continua, especificamente com relação à função social:

Os demais princípios informadores da ordem econômica – propriedade privada, função social da propriedade, livre-concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio-ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego – são da mesma natureza. Apenas esses preordenam-se e hão de harmonizar-se em vista do princípio-fim que é a realização da justiça social, a fim de assegurar a todos existência digna (SILVA, 1999, p. 154).

Cabe salientar um ponto de extrema relevância: ao submeter a noção de propriedade privada ao cumprimento da função social, a Constituição está normatizando a respeito de direito individual. Portanto, erigiu tal submissão ao nível de cláusula pétrea, tornando-a imune às reformas constitucionais (LEONETTI, 1999),

A noção de que a propriedade atende a sua função social foi incorporada ao texto constitucional no art. 5º, XXIII, a partir do consenso alcançado entre muitos interesses e sujeitos. Nesse contexto, o movimento de reforma urbana reivindicou a iniciativa da proposta de inclusão de tal princípio como conquista do movimento, procurando associá-lo às bandeiras de luta da reforma urbana: moradia, acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Em outras palavras, o sentido visado nessa apropriação é o de preencher o conteúdo da função social com a promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada (FARIA, 2013).

Ao aprofundar um pouco mais na análise desse contexto, segundo a avaliação feita por José Ricardo de Farias (2013), identificamos que a proposta de iniciativa popular não introduzia a função social da propriedade como uma das suas reivindicações na constituinte. Na realidade, ia mais além: procurava conferir-lhe uma interpretação peculiar no sentido de fazer prevalecer o princípio da necessidade sobre o direito de propriedade. Isto é, a posse seria um título suficientemente legítimo e submeteria a propriedade. Assim, diante do conflito entre os dois institutos a segurança da posse restaria garantida e o direito à moradia seria preservado em detrimento do título de propriedade.

Essa perspectiva de proteção à posse refletiria a primazia do acesso à terra funcionalizando-a ao grau máximo, pois o aspecto a ser considerado seria de ordem fática – a posse representando o direito à habitação em confronto direto com o direito de propriedade de outrem. Sob essa dimensão não haveria digressões interpretativas para se aferir qual direito estaria cumprindo melhor a função social, ou em linhas mais claras se a posse venceria a propriedade. Na realidade, uma análise direta e objetiva consideraria a situação fática do uso da terra, sem necessidade de exercer a defesa da posse através da abstração de princípios.

Entretanto, essa perspectiva mais avançada e progressista não foi incorporada ao texto constitucional, que se manteve muito mais próximo às concepções conservadoras de garantia da propriedade quando esta se depara com a posse.

Além dessa, outras questões ainda podem ser suscitadas para explicitar a contenção ao avanço normativo da Constituição. Por exemplo, quando a Carta, no seu art. 182, §4º, I e II prevê a utilização “sucessiva”, e não autônoma, do instituto do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), para só então, instituir o IPTU progressivo ao imóvel ocioso. Poderia ter determinado a possibilidade de fixação direta do referido imposto de forma autônoma, sem a necessidade de antes instituir PEUC.

Da mesma forma, no seu inciso III, ter relegado à desapropriação o imóvel gravado com a tributação progressiva que, após o transcurso do prazo legal, ainda permanece ocioso. O avanço normativo teria sido mais significativo, se a possibilidade de arrecadação municipal se operasse sem o pagamento de indenização.

A Constituição também perdeu a chance de avançar no campo normativo quando não permitiu a usucapião de terras públicas. O artigo 182 da Constituição determina “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” (BRASIL, 1988).

Logo, a função social funciona como uma diretriz geral para o desenvolvimento urbano, além de primeiramente assumir status de princípio constitucional, afetando o direito de propriedade e o direito à cidade que devem ser dirigidos sob sua égide.

Avaliando o histórico da política urbana, percebemos que a função social da propriedade se tornou a “versão” do princípio da necessidade defendido pelas organizações sociais. Sendo assim, considerando a perda social que aquele princípio representaria para o valor de uso da terra, buscaremos a noção de função social mais próxima da intenção original. Para tanto, pretende-se retirar da função social da propriedade o máximo proveito, defendendo que o planejamento urbano e seus diversos instrumentos devem estar voltados, primordialmente, para a promoção do Direito à Moradia. Tal prioridade deve ser compreendida no seu caráter mais amplo de Direito à Cidade, incluindo o acesso democrático à terra infraestruturada, além de equipamentos e serviços públicos.

O histórico percorrido pelo movimento de reforma urbana revela o Direito que emanava da sociedade e deveria ter sido erigido a Direito Posto na Constituição. A antiga vontade popular definia Direitos de maior alcance para o manejo da propriedade, reivindicando o valor de uso da terra representado pela garantia da posse. Em resumo, sustentavam que o direito de

moradia é mais relevante, se comparado à propriedade ociosa, e que os conflitos fundiários se resolveriam pelo princípio da necessidade de uso do solo. Esses fatos sociais são aptos à criação de Direitos, pois refletem questões relevantes da sociedade. Portanto, existe um prejuízo a ser equacionado para que a sociedade não corra o risco de sofrer um retrocesso social diante do contraste normativo da Constituição.

Tanto isso é verdadeiro que a lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas permitem a “usucapião extrajudicial” coletiva em terras públicas, no seu artigo 56, § 5º, III (BRASIL, 1988).

Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. Esta é uma maneira de privilegiar a posse exercida por pessoas de baixa renda, corrigindo a normatização e o prejuízo social.

§ 5º O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações.

[...]

III - domínio público.

Aprofundar a lógica de forças políticas que disputaram a elaboração da normatividade constitucional significa construir uma teorização que se aproxime mais do seu significado. Uma leitura sistemática da Carta nos faz concluir que, no seu objetivo, circulam as ideias de justiça social. Portanto, entendemos que a função social da propriedade encontra seu viés mais significativo no acesso democrático à terra, por meio do direito fundamental à moradia.

1.1.1 O princípio da função social da propriedade e sua aplicação

O Estatuto da Cidade, por meio dos seus princípios e diretrizes, estabelece que a cidade é um bem coletivo, e que a propriedade exercida nos seus vários aspectos (domínio, apropriação, uso do solo, disposição) só é legítima quando cumpre sua função social. De acordo com a Constituição e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), o imóvel que não cumpre a sua função social é aquele ocioso, em razão de subutilização ou não utilização/edificação. Portanto, torna-se necessário definir critérios para a identificação da ociosidade, determinando se um imóvel está ou não inserido na função social da cidade.

Para a devida aplicação dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto, o poder municipal deve instituir um plano urbanístico local (lei municipal específica), dispondo sobre critérios e exigências concretas para definir se a propriedade urbana está atendendo à função social, estabelecendo o seu procedimento e o prazo para o cumprimento dessas regras. E, ainda, que o imóvel sem função social integre área delimitada pelo Plano Diretor (SAULE JUNIOR, 2001).

A classificação de imóvel não edificado/utilizado é de mais fácil constatação, considerando que basta aferir que o bem não está afetado a nenhum uso, ou que não possui edificação. A questão mais tormentosa gira em torno do conceito de subutilizado, que está definido pelo critério geral do art. 5º, § 1º do Estatuto da Cidade, como o imóvel cujo aproveitamento não atinge o mínimo definido no Plano Diretor.

Na época da tramitação do processo legislativo do Estatuto da Cidade, havia, no seu texto, a previsão de que a propriedade urbana poderia ser considerada subutilizada quando a sua utilização estivesse em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental. Essa norma foi vetada pela Presidência da República. Apesar de progressista e ampliadora da função social, vinculava a eficácia da regra geral à publicação de outra norma que definisse os critérios específicos.

Mas, sob outro ponto de vista, a intenção de incluir no texto do Estatuto uma regra geral tão aberta, remonta àqueles velhos anseios do movimento de reforma urbana que buscava, incessantemente, ampliar a função social da propriedade e da cidade.

Para Nelson Saule Junior (2001), como a subutilização está pautada em uma lei federal (Estatuto da Cidade) com competência legislativa para definir critérios gerais de aplicação dos institutos, bastaria que o poder municipal exigisse o coeficiente de aproveitamento mínimo para manter a funcionalidade da propriedade: “será suficiente que o Poder Público exija do proprietário a utilização da propriedade no potencial mínimo de uso fixado no plano, sem que haja a necessidade de ser feito algum tipo de parcelamento ou edificação” (SAULE JUNIOR, 2001, p. 21)

Isto significaria que, na hipótese de o Plano delimitar uma área constituída por prédios, armazéns, galpões fechados e abandonados, seria suficiente, para definir a função social, que o Plano estabelecesse os usos de interesse urbanísticos admitidos àqueles imóveis, determinando que a área só poderia ser utilizada como, por exemplo, habitação social, equipamentos públicos, centros culturais ou comunitários.

Em resumo, para a aplicação de PEUC, é necessário que o plano urbanístico local (lei específica) determine quais as formas de uso, ocupação e atividades que podem ser desenvolvidas nas áreas delimitadas pelo Plano Diretor, para atender aos objetivos da política urbana.

1.2 A função social da cidade

A cidade é compreendida como um bem coletivo que abriga pessoas, serviços públicos, infraestrutura, moradia, relações sociais, enfim, todo o complexo urbano. Não existe para sediar predominantemente interesses do sistema financeiro ou ser tratada como uma mercadoria tipicamente capitalista. Afinal, a cidade existe, prioritariamente, para abrigar o seu principal elemento, o ser humano.

Observa-se, pela forma segregativa pela qual o sistema urbano impulsiona o seu desenvolvimento e promove a exclusão de direitos às camadas mais pobres, que a população não é a causa das questões urbanas. Ao contrário, ela enfrenta os problemas da cidade criando soluções para os desafios que se apresentam. Nessa lida diária de criatividade, inclui-se a forma pela qual essa população soluciona a sua questão de moradia através da autoprodução.

Nessa linha de entendimento, Lefebvre (2013) afirmava que as questões urbanas devem ser analisadas na complexidade da produção das e nas cidades. O autor teorizava a respeito de a cidade ser um espaço de produto coletivo ao asseverar que a mesma nunca poderia ser pensada separadamente da sociedade, como um todo. Afinal, a cidade muda quando a sociedade, em seu conjunto, transforma-se. Logo, não há uma relação unidimensional em que a cidade é o resultado passivo de uma globalidade social: a atuação das pessoas é expressiva e influencia a produção do espaço urbano. Não existe um só olhar ao analisar a cidade. Ela é constituída por todo o tecido urbano (centro financeiro, favelas, bairros luxuosos, alagados) e toda a população. Com isso, ascende a importância do povo na construção do espaço social, desmitificando a ideia de que a predominância de uma classe dominante é completa e irrevogável.

A demonstração de que o tecido urbano é uma obra coletiva está vivificada na forma de moradia urbana exercida nas favelas que, mesmo segregadas pela exclusão social, reúnem forças para construir sua obra e marcar a cidade. Trata-se da concretização do valor de uso ligado à autoconstrução de casas, em contraponto ao valor de troca determinado pelo sistema do mercado.

De acordo com o autor, a inversão da dominação do valor de troca pelo valor de uso se insere como necessidade social para a criação da sociedade urbana, permitindo, dessa forma, a legítima valorização do espaço urbano como um produto coletivo e social em oposição frontal a sua redução à forma de mercadoria.

Assim, o direito à cidade se manifesta como um direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitar, ao direito à obra (a atividade participante) e ao direito à apropriação, para além das funções criadas pelo capitalismo. Nesse sentido, não se defende o banimento do capitalismo, o que esvaziaria a concretização dessas ideias, mas, diante do sistema, reclama a todos o direito social à cidade. A realização da sua função social.

É claro, no entanto, que o direito à obra da cidade não se circunscreve a produção de moradia em favelas, mas revela uma atuação digna e não excludente de exercer o direito de participar da cidade. Significa experimentar o valor de uso da terra por meio da participação democrática em si e pelos instrumentos urbanísticos que facilitam o planejamento urbano na direção do direito de moradia.

A tendência em valorizar o uso da terra e instrumentalizar o direito de moradia está representada pela publicação do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01). Esse diploma legal regulamentou os institutos urbanos e possibilitou a sua aplicação, assim como inovou no cenário institucional, ao reconhecer a cidade real com suas ilegalidades e informalidades em todos os níveis. A partir desse reconhecimento, tornou-se possível regular as ilegalidades da cidade como um todo sem sucumbir a privilégios. Atualmente, o controle legal alcança tanto a ociosidade dos imóveis¹ bem localizados, quanto às áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda².

Essa realidade legislativa demonstra que a política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade envolve a cidade como um todo e está na mesma linha de evolução, guardadas as proporções, do Direito à Cidade. Afinal, estabelece por meio de seus dispositivos a possibilidade de reorganizar o ambiente urbano, independentemente de privilégios sociais. Além disso, determina a justa distribuição dos ônus e benefícios da cidade, entre outras medidas de justiça social.

¹.

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.

²art. 10- As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para a sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Essa dinâmica descrita acima remonta às reivindicações dos movimentos populares anteriores a Assembleia Constituinte, que resultou na inserção do capítulo da política urbana na atual Constituição, que, por sua vez, incorporou no ordenamento jurídico instrumentos urbanísticos, posteriormente regulados, e outros, ainda inaugurados pelo Estatuto da Cidade.

Todo esse arcabouço histórico e jurídico não permite mais que se pense a cidade individualmente. O seu conceito foi fortalecido pela noção de função social e a sua abrangência ampliada com a possibilidade de implementar instrumentos voltados a à inclusão socioespacial. O direcionamento da política urbana no sentido da democratização do acesso ao solo urbano e da moradia consagra a ideia de que a função social da cidade alcança a todos. Essa diretriz do planejamento urbano privilegia a ideia do coletivo sobre o individual e do uso sobre a troca.³

O Estatuto da Cidade consolidou a interpretação de que, muito mais do que mera limitação administrativa da propriedade, a função social acarreta o poder de obrigar o proprietário a certos comportamentos. Trata-se, assim, menos do reconhecimento de um direito de propriedade, e mais de um direito à propriedade: um direito sem conteúdo predeterminado e cujos valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam – o seu valor econômico de troca (FERNANDES, 2013).

Essa regulamentação, que permite o controle do uso e valor da terra, inaugura, oficialmente, uma nova forma de mentalidade associada à justiça social e não ao escamoteamento da desigualdade, por intermédio da lei. O fato social da informalidade e da necessidade de controle do uso e valor da terra urbana, que antes era representado pela luta popular, agora encontra esteio na legislação federal. Isso não significa que basta a publicação de uma lei federal para solucionar as grandes questões urbanas: apenas sinaliza-se a importância do direito posto caminhar nesse sentido e representar, em algum nível, o início de uma nova visão social para quem vive na ilegalidade. Essa realidade modifica a posição anteriormente vigente de que o papel da lei era manter a concentração de poder e de privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano (MARICATO, 2003).

Segundo Ermínia Maricato (2003), a ilegalidade em relação à posse da terra parece fornecer, frequentemente, uma base para que a exclusão se realize em sua globalidade. Dessa forma, a injustiça urbana abriga a ilegalidade da posse e fomenta a informalidade em todos os sentidos, diante da ausência do Estado e do sistema formal, reproduzindo um ambiente des-

³Lei 10.257/01, art. 2º -A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]

possuído dos direitos básicos da cidade, permitindo o desenvolvimento de um mecanismo jurídico-social próprio e apartado do oficial.

Boaventura de Souza Santos (1993) mostra que o medo do despejo ou de chamar atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra, é motivo (ou um dos motivos) para que os moradores nunca procurem a justiça. E complementa:

A expressão "nós éramos e somos ilegais" (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o *status* de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação (SANTOS, 1993, p. 45).

Um ambiente com esse contexto pode promover o desenvolvimento de normas, comportamentos, mecanismos e procedimentos extralegais que são impostos à comunidade pela violência, ou aceitos espontaneamente, mesmo que conduzidos por agentes do Estado. Foi o que aconteceu quando se permitiu a instalação e o crescimento do crime organizado e da máfia das milícias nos territórios de favelas, implementando o que Boaventura chamou “a privatização possessiva do direito” (SANTOS, 1993, p. 47) que, segundo o autor, constitui-se por um diálogo entre a tolerância extrema e a violência próxima.

A nova mentalidade, veiculada pelos princípios, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, que se iniciou com o movimento popular e caminhou para o corpo constitucional, representa o reconhecimento oficial de que a cidade é um organismo único e deve ser tratada integralmente, e não com medidas pontuais, dirigindo a inserção social a toda a população.

Estar inserido na cidade começa pela segurança de moradia e implica na transformação de toda uma forma de viver e se identificar com a produção do espaço na cidade. Mais uma vez, sinaliza-se, não se trata de defender que a lei solucionará qualquer questão, mas de uma referência à análise sociológica do Direito, que assume a valorização do fator histórico, seu desenvolvimento e possíveis consequências, demonstrando a gradual mudança de mentalidade social que acompanha a produção normativa, dinamizando o Direito e influenciando a sociedade e suas instituições jurídicas.

É o fator social conduzindo a normatização e sua evolução no enfrentamento da desigualdade urbana (Lei 10.257/01, lei 11.977/09), sem necessariamente se apresentar como so-

lução ao crescimento da desigualdade, fator material, que é notório, principalmente, nas nossas metrópoles, mas sendo apontado como um colaborador no combate das questões urbanas.

Apesar do avanço legislativo, acompanhado por uma nova engrenagem institucional,⁴ existe grande defasagem entre a ordem jurídico-urbanística e as realidades urbanas e sociais, provocando o enorme desafio de se atingir a eficácia social. Essas duas dimensões de eficácia (jurídica e social) serão possíveis na medida em que Estado e mercado imobiliário deixem de se associar na confirmação dos processos de segregação socioespacial até então praticados. Ambos devem trabalhar juntos para contribuir com soluções das questões urbanas, rompendo com a lógica de tratar a terra urbana apenas como mercadoria.

Entre a mudança de mentalidade e a realidade urbana existe uma distância colossal em razão de os gestores públicos continuarem reféns de mercados imobiliários excludentes, que eles mesmos criam e fomentam, e de políticas públicas segregadoras que eles mesmos implementam. Portanto, a concretização da mudança depende do rompimento dessa lógica, permitindo que políticas públicas renovadas se utilizem dos instrumentos urbanísticos de forma correta e articulada, visando ao bem comum da cidade. Não se deve permitir que a propriedade imobiliária seja concebida, quase que exclusivamente, como mercadoria, deixando o seu valor de troca prevalecer sobre qualquer valor de uso.

1.3 A moradia social e sua relação com a teoria crítica do reconhecimento

A construção de uma nova metodologia na produção do espaço urbano para fins de moradia constitui um dos mecanismos de ação política, econômica e jurídica para o alcance da justiça social. A promoção de moradia digna, portanto, está diretamente relacionada a realização da Justiça. Esta, de acordo com a teoria crítica do reconhecimento elaborada por Nancy Fraser, se realiza a partir de duas dimensões simultaneamente associadas – a redistribuição e o reconhecimento.

Em sua teoria da justiça, Nancy Fraser destaca a luta por reconhecimento, desenhada a partir do fim do século XX, como um novo paradigma de conflitos políticos. A autora identificou que a exploração do homem pelo homem não figura mais como o único e fundamental

⁴ A criação do Ministério das Cidades, as conferências municipais, estaduais e a nacional que debateram propostas de Política Urbana Nacional, atribuições e competências do Conselho das Cidades, a eleição dos conselheiros, em 2003, a posse dos conselheiros em 2004 e finalmente a aprovação pela Câmara do PL 2.710/92, do Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social.

aspecto da injustiça, mas que aquela exploração passou a coexistir bivalentemente, com a injustiça da dominação cultural, estabelecendo, conseqüentemente, duas dimensões para a construção da justiça, uma vinculada à questão material/econômica, e, outra, à identidade/cultura.

Com isso, o reconhecimento simbólico tornou-se objetivo na luta política e remédio contra a injustiça. Lutas de inclusão social, moradia, gênero, raça e sexualidade são alimentadas pelas demandas de reconhecimento das diferenças. Segundo Fraser (2002), nestes conflitos pós-socialistas, a identidade de grupo suplanta o interesse de classe como o meio principal da mobilização política, portanto, a luta de classe não é apontada como protagonista da mobilização política, mas sim a identidade de grupo e suas demandas por reconhecimento representando uma forma de atingir a justiça.

Toda essa construção de identidades e busca pelo reconhecimento é cultivada em um espaço global marcado por acentuadas desigualdades materiais em vários aspectos: renda, posse e propriedade, salários, educação, lazer e segurança alimentar e ambiental. A desigualdade está presente em todo mundo causando reflexos na qualidade e expectativa de vida.

Diante disso, o objetivo dessa teorização implica em identificar e assumir a defesa de ações públicas voltadas para realização de políticas da diferença coerentemente combinadas com políticas sociais da igualdade. Isto é, relacionar o acesso ao reconhecimento social, em conjunto, com a redistribuição de bens e recursos.

Essa concepção de teoria da justiça afirma que reconhecimento e redistribuição são indissociáveis para combater injustiças. Entender a relação entre ambos significa pensar na possibilidade de **manutenção do reconhecimento cultural e igualdade social** caminhando juntos no contexto social, desmistificando a aparente predominância da redistribuição em detrimento do reconhecimento. Teorizar a respeito dos meios pelos quais a privação econômica e o desrespeito cultural se entrelaçam simultaneamente exige, portanto, o esclarecimento dos dilemas políticos que surgem quando tentamos combater as duas injustiças ao mesmo tempo (FRASER, 2002).

1.3.1. Redistribuição, reconhecimento e paridade de participação

Entende-se por demandas redistributivas aquelas que buscam uma distribuição mais justa de recursos e bens. Esse tipo de demanda dominou a teorização sobre justiça social até o surgimento da chamada política do reconhecimento, cujo objetivo é contribuir para um mundo

amigo da diferença, e em que assimilar as normas da cultura dominante não é mais a única forma de ser igualmente respeitado, lutando contra a ideia do refém de identidade, que, para ser respeitado como igual, tem que renunciar a sua própria diferença para se inserir num contexto social.

Com isso, a aceitação e o respeito social não dependeriam da submissão a assimilação da cultura alheia. Demandas por reconhecimento das diferenças de minorias étnicas, raciais, sexuais e de gênero constituem seus exemplos. Da mesma forma, a exclusão de moradores para a periferia, articuladas pelas regras de mercado imobiliário, reproduzindo a noção de que o diferente – o pobre – deve ser colocado separadamente, na cultura dominante e infraestrutura da cidade, uma vez que, para participar desse nicho social, necessariamente, deveriam “dispor” de comportamentos e recursos pertencentes à “cultura alheia”.

Portanto, o sentido atribuído ao reconhecimento nas demandas de moradia social se refere à inclusão socioespacial das pessoas de baixa renda, tanto na promoção da regularização fundiária, permitindo a permanência dos moradores nas áreas valorizadas da cidade, destacando o pertencimento a todos, quanto na construção de novas moradias, que devem seguir a mesma linha de inclusão, oferecendo imóveis localizados em áreas com infraestrutura e serviços públicos sedimentados.

Para Fraser, está claro que as injustiças possuem duas faces, ou duas dimensões, uma dimensão econômica e outra cultural, ou, em outras palavras, uma dimensão de classe e outra de status.

Assim, a mulher dona de casa, que não recebe nenhum tipo de remuneração por seu trabalho doméstico, sofre um tipo de exploração econômica, mas, ao mesmo tempo, ela sofre os efeitos da dominação cultural masculina, que desvaloriza o trabalho doméstico por considerá-lo inferior aos outros tipos de trabalho exercidos pelos homens.

Da mesma forma, na produção do espaço urbano em relação à moradia social, a construção de grandes condomínios em locais periféricos e carentes de infraestrutura, significa, mutuamente, a redistribuição insatisfatória, reunindo os vários aspectos negativos dessa opção, e também a afirmação de uma marca social dominante, impressa pelo não reconhecimento diante da reprodução de espaços reservados às classes mais baixas com urbanização e construção precárias.

A soma desses valores implica na teoria bidimensional da justiça constituída pela conjugação entre redistribuição e reconhecimento, ou seja, para a realização da justiça social, as duas dimensões devem ser concretizadas.

Difundir a política pública do PMCMV para os quatro cantos do país, reafirmando o não reconhecimento e operando uma redistribuição falha e mais sensível aos interesses do mercado, reforça a desigualdade na forma de execução de política, privilegiando prioritariamente o funcionamento da estrutura econômica em detrimento do equilíbrio social.

O reconhecimento resulta em considerar significativamente a identidade, em produzir espaço para moradia, equilibrando o sistema econômico-social, de forma a não dissociá-los, enfrentando a questão com estratégias de adequação para que um sistema não seja engolido pelo outro, como afirmava Lefebvre, em *A produção do espaço*, destacando a necessidade da diferença para que a produção urbana se desenvolva a partir da criação e participação de vários atores e formas de expressão.

Assim, Lefebvre (2013, p. 52) se manifesta sobre esse processo:

“Chamarei esse novo espaço de ”espaço diferencial” porque, uma vez que o espaço abstrato tende para a homogeneidade, para a eliminação de diferenças ou particularidades existentes, um novo espaço não pode nascer (ser produzido) a não ser que acentue diferenças.”

Pode parecer antagônico exercitar um espaço socialista, valorizando as diferenças para consolidação de um espaço diferencial. No entanto, o autor não está se referindo à desigualdade, mas a uma diferença que está na base de uma práxis socioespacial, com potencial de mudança social: a luta que procura manter ou resgatar o valor de uso do espaço, em contraposição à tendência em transformá-lo unicamente em valor de troca.

Esse resgate do valor de uso se relaciona diretamente com a bidimensionalidade da justiça social, uma vez que reconhecimento e redistribuição simultâneos implicam em gestão social da valorização da terra, que leva a uma transformação da exclusividade do valor de troca, cedendo espaço para o crescimento do valor de uso.

Dentro dessa dinâmica está conectada a inserção dos cidadãos de baixa renda no contexto socioespacial da cidade, em paridade com os demais. A ação de estabelecer cota solidária para os empreendimentos de grande porte,⁵ por exemplo, reflete uma produção voltada

⁵ Utilizada em grandes metrópoles como Nova York, a cota [de Solidariedade] cria mecanismos de contrapartida na construção de empreendimentos de grande porte. A proposta é que imóveis acima de 20.000 m², destinem 10% do próprio imóvel ou de uma área na mesma região para a implantação de moradias de interesse social*, visando cumprir a função social da propriedade e da cidade. No Brasil está presente no Plano Diretor do Municí-

para o binômio reconhecimento/redistribuição, porque insere no contexto socioespacial moradias de baixa renda com qualidade e bem localizadas, contribuindo para a “mistura social”. Desmitificando, gradualmente, o desenvolvimento segregativo das cidades.

Portanto, é pertinente que a habitação de interesse social reúna as duas dimensões da justiça para assumir o compromisso de implementar uma operação urbana séria e atinente aos princípios da função social da propriedade e da cidade. A desconstrução entre essas duas dimensões provoca uma polarização, tornando o reconhecimento uma “falsa consciência”, um obstáculo à justiça social enfraquecendo a política de redistribuição e transformando-a em um materialismo ultrapassado sem capacidade de desafiar e articular as injustiças de moradia.

Resta, por conseguinte, integrar as duas dimensões da justiça na construção de uma orientação político-programática que alinhe o melhor da política de redistribuição com o melhor da política de reconhecimento (FRASER, 2002).

2 PRODUÇÃO DE MORADIA: A INFLUÊNCIA DO INTERESSE PRIVADO NA POLÍTICA HABITACIONAL

Este capítulo busca interpretar e traçar o desenho institucional da política habitacional exercida pelo governo federal entre os períodos do sistema-BNH até o Programa Minha Casa Minha Vida. Pretende-se estabelecer pela análise histórica e os dados atuais a semelhança entre os processos de execução da política anterior e a atual, e também a repetição de uma lógica insatisfatória para combater a questão de moradia. Esse tema será desenvolvido a partir das lições de Nabil Bonduki (2008; 2009), Wilson Cano (2010), Fix e Arantes (2009), Adauto Cardoso e Themis Aragão (2013).

Pretende, ainda, compreender e avaliar as consequências geradas pela presença do mercado como ator executor da política de moradia atuando como protagonista e substituo do poder público. Procura também relacionar essa presença mercantil com a padronização industrial reservada a produção habitacional e a sua influência com o crescimento horizontal das cidades. Esses temas serão desenvolvidos a partir da ideias defendidas na tese de doutorado de Lúcia Schimbo (2010).

2.1 O sistema BNH

Dentre as reformas instauradas pelo regime militar (1964/85), estava a nova política habitacional do Sistema Brasileiro de Habitação (SFH). Esse complexo institucional era administrado a partir de recursos financiados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, vigente a partir de 01 de janeiro de 1967.⁶ Por sua vez, era alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, além dos recursos da caderneta de poupança voluntária, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

O FGTS foi administrado pelo Banco Nacional de Habitação até a sua extinção, em 1986, passando, desde então, a ser gerido operacionalmente pela Caixa Econômica Federal. Segundo legislação específica, os recursos do FGTS são destinados ao investimento habitaci-

⁶ FGTS. Site oficial do governo federal. Disponível em: http://www.fgts.gov.br/quem_administra.asp. Acessado em: 16 set 2015.

onal para a população de baixa renda, e também para o financiamento de saneamento ambiental.

A linha de atuação se consubstanciava na construção, em larga escala, dos chamados conjuntos BNH, constituídos, em geral, por centenas de casas ou apartamentos. O sistema era controlado pelo governo federal, havendo uma gestão compartilhada com as chamadas Cooperativas Habitacionais(COHABs). A produção de moradia popular era centralizada nessa gestão pública, que planejava e executava a construção e determinava a escolha do território. (CANO, 2010)

As diretrizes e custeio do sistema-BNH seguiam os ditames do governo federal que, como forma de política nacional, concentrou em suas mãos a maior parte da receita fiscal arrecadada. Tal concentração retirou do processo habitacional os estados e os municípios, e contribuiu para o despreparo dos entes federativos, o que levou à degeneração dos serviços públicos de urbanização (BONDUKI, 2008).

Os conjuntos habitacionais foram construídos nos pontos mais distantes da periferia, criando verdadeiros bairros dormitório, com o pretexto de que esses eram os únicos lugares que ofereciam terra suficiente para a construção em larga escala e com o valor mais barato das cidades. Nas linhas de Bonduki (2000, p. 21):

caracterizam-se, em geral, pela monotonia de sua arquitetura; pela ausência de relação com o entorno; por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades; pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental [...].

Raquel Rolnik (2014), ao comentar a política habitacional do BNH, declara que, para a população mais pobre, o sistema financiou escassas moradias de péssima qualidade nas periferias das cidades.

Entretanto, observa-se que tais fatores, apesar de verdadeiros, não representavam a única possibilidade de o governo trabalhar com a questão da habitação social. Aqueles argumentos, na realidade, retratavam a utilização da Administração Pública como forma de facilitar a atuação do capital mercantil urbano (BONDUKI, 2008).

Se o planejamento se sustentasse a partir do aproveitamento da infraestrutura já existente, o direcionamento adequado do adensamento urbano evitaria tanto a horizontalização

das cidades, quanto os elevados custos socioeconômicos desse tipo de crescimento predatório, alimentado pela especulação imobiliária.

Com a periferização da habitação, a infraestrutura também foi forçada a crescer até as áreas distantes da cidade. Esse crescimento excessivo gerou altos custos em obras, provocando alterações no mercado fundiário, inflacionando-o. Terras antes precificadas por alqueire ou hectare, passaram a ser calculadas por metro quadrado.

Ao construir moradias afastadas dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura, o projeto era obrigado a prover o espaço vazio com a instalação de redes de energia e comunicação, sistemas de água e esgoto, instituição de educação, postos de saúde e policiais.

A implementação de toda essa infraestrutura valorizava os preços dos terrenos no entorno das vilas, e, principalmente, dos espaços vazios existentes entre o centro e o novo bairro distante. Dessa forma, novos bairros de classe média surgiam a partir do fomento do dinheiro público utilizado para financiar a habitação de interesse social. Essa dinâmica empresarial servia de arcabouço jurídico e financeiro para o investimento privado, que lucrava em dose dupla: primeiro, com a construção de conjuntos habitacionais subsidiados pelo poder público e com risco zero, uma vez que eram integralmente comprados pelo BNH, não havendo, portanto, despesa alguma na incorporação imobiliária. Segundo, quando passava a explorar mais uma fatia do mercado imobiliário, recém-respaldado pela infraestrutura implantada, que era constituída por áreas igualmente custeadas pelo dinheiro público.

Nas palavras de Cano (2010, p. 18): “um verdadeiro ardid do capital mercantil urbano, mancomunado com a administração pública. Foi assim que essa política se converteu num fantástico criatório de acumulação primitiva para o capital mercantil”.

Aqui, abre-se um parêntese para sinalizar que a debilidade das políticas públicas após 1960, principalmente durante o regime militar, ocasionaram efeitos perversos à moradia social, provocando, abruptamente, o maior êxodo rural já assistido pelo país, a chamada “arrebentação urbana” (CANO, 2010 p. 16).

O governo federal, à época, concentrou em suas mãos a arrecadação fiscal incapacitando financeiramente os entes federativos para o enfrentamento das questões urbanas. Ao mesmo tempo, priorizou a tecnificação da agricultura, o que liberou significativo contingente de força de trabalho da área rural, sem a contrapartida de políticas públicas para a população camponesa, que diante do desamparo governamental migrou para as cidades. O resultado desse conjunto de ações desconexas e nocivas foi o surgimento e difusão de assentamentos urbanos precários, única alternativa à ausência de política de moradia voltada para a população migrante que recebia até três salários mínimos. Isso se deu em decorrência do antagonismo

gerado entre os dois objetivos perseguidos pelo sistema: alavancar o crescimento econômico e atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Na prática, a prioridade da produção girava em torno do financiamento para as camadas de maior renda, traduzidas como fonte de lucro mais efetivo, que atraíam a preferência dos setores empresariais executores dos projetos.

O BNH conseguiu, de fato, produzir um crescimento imobiliário considerável, (BONDUKI, 2008) por meio do financiamento do segmento privilegiado da população. Entretanto, seu sistema de financiamento foi inadequado e incapaz de beneficiar as camadas de mais baixa renda diante da ausência de subsídios, defasagem salarial frente à inflação e à exigência de correção real dos débitos. O resultado foi a inadimplência sistemática dos mutuários.

A condução da política habitacional, por meio de uma dinâmica mercantil, a inviabilizou, pois seu objetivo principal foi desfuncionalizado para o lucro. Os níveis de rendimento dos beneficiários não sustentavam a margem de lucro requerida pelos empresários. Em resumo, o sistema não operava em direção às camadas mais pobres, pois a sua forma de financiamento impedia que fosse abrangente o suficiente para incluí-los. Assim, a política nacional centrada no sistema BNH funcionou como mola propulsora à favelização e ao crescimento das periferias.

A dificuldade em atender às camadas de rendimento mais baixo da população foi o principal fator que levou à adoção, a partir da segunda metade da década de setenta, dos chamados programas alternativos. Estes eram baseados na autoconstrução e considerados mais eficazes como política habitacional social, uma vez que associavam duas características positivamente produtivas: significativa redução de custos e participação efetiva do beneficiado na construção da moradia. Eram iniciativas que agregavam uma identidade física e simbólica à política habitacional, tornando-a mais digna.

O sistema-BNH funcionou durante 22 anos, mas enfrentou um processo de desestabilização no início dos anos 1980. A crise foi causada pelo efeito combinado da política recessiva adotada pelo governo militar, somada à inflação elevada do início da década, causando o agravamento da inadimplência dos financiamentos concedidos e, também, a redução na capacidade de arrecadação do FGTS.

A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH, em 1986, criaram um vácuo nas políticas habitacionais, deflagrando um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

2.2 Descentralização por ausência

Após a extinção do BNH, muitas COHAB'S, executoras locais dos projetos habitacionais, também sucumbiram à crise e foram extintas em razão do alto grau de inadimplência. Em contrapartida, programas federais que sucederam passaram a privilegiar os municípios e alguns governos estaduais como os principais agentes promotores da habitação de interesse social.

Essa tendência foi reforçada pela centralidade dos municípios na reforma institucional e política promovida pela Constituição de 1988 e, também, pelo fato de que a crise do sistema de financiamento e a instabilidade institucional das políticas federais pós-BNH levaram vários municípios e alguns estados a assumirem, por conta própria, iniciativas no campo da habitação social, num processo caracterizado em alguns estudos como “descentralização por ausência”. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013 p. 23)

Assim, a antiga estrutura centralizadora do regime autoritário perde a forma diante de uma nova composição, que apesar de não contar com uma política nacional desenhada pelo governo federal, demonstra o reflexo da reforma política e o novo marco institucional trazido pela constituição.

As iniciativas locais pós-constituição, destinadas à moradia social, se concentraram principalmente em programas de urbanização de favelas e regularização fundiária, para promover melhoria na qualidade de vida da população empobrecida, mas também promovendo a produção de moradias novas.

Dessa forma, a regularização fundiária representou mais um incentivo à formação de novas favelas do que um programa para solucionar ou ao menos diminuir a questão social da moradia urbana. Assim a favela se tornaria a única alternativa viável ao acesso à moradia para grande parte da população.

Em março de 1989, foi criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao Ministério do Interior. Os programas desenvolvidos implementaram linhas de financiamento a fundo perdido, para atender à população com renda até 3 salários mínimos. Para tanto, utilizava recursos orçamentários e trabalhava com sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados).

O modelo institucional adotado pela Seac privilegiava a iniciativa de estados e municípios, permitindo maior autonomia aos entes federados, que deixaram de ser meros executores da política habitacional pré-estabelecida pelo governo federal. Nessa linha de atuação política, tanto o poder local quanto o estadual exerciam a função receptora de recursos e bens federais. Esse desenho institucional permitia a cada ente federativo seguir o curso da própria administração, não existindo uma concentração tão verticalizada por parte da União.

Entretanto, a aparente autonomia não representava uma justa distribuição da política habitacional. Faltava um planejamento adequado, vinculado ao respaldo jurídico necessário, para facilitar a fiscalização e o questionamento das ações executadas diante das demandas exigíveis. Abriu-se a porta para um novo padrão de política, definido pelo atendimento pontual de demandas locais, de acordo com alianças instáveis voltadas para metas de curto prazo determinadas pelo governo federal. (ADAUTO; ARAGÃO, 2013).

Essa linha política se aprofundou na década de 90, representando o fatiamento da produção de moradia de acordo com interesses conjugados entre executivos municipais e grupos da iniciativa privada. Os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central.

Desta forma, foi desenhado o Plano de Ação Imediata para a Habitação, lançado em 1990, elaborado para financiar programas de construção de moradia e de oferta de lotes urbanizados para as famílias com renda até 5 salários mínimos, possibilitando projetos de iniciativa de Cohabs, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência, etc.

A falta de estrutura técnica e planejamento no manejo dos financiamentos habitacionais direcionados a interesses políticos particulares levaram à utilização predatória e indiscriminada dos recursos do FGTS, culminando com a liberação de contratos acima da capacidade do Fundo de Garantia, no governo Collor, em 1990, gerando, por óbvio, consequências graves para a manutenção e expansão do financiamento habitacional. O resultado da inconsequente política foi o aniquilamento temporário da habitação de interesse social no país, traduzido pela suspensão de qualquer financiamento no período entre 1991 e 1994 (BONDUKI, 2008).

2.3 Municipalização da política habitacional

Diante de um contexto tão enfraquecido, instalou-se um período de transição, no qual não havia uma estratégia nacional para enfrentar a questão de moradia. Esse vazio institucional foi ocupado de forma fragmentária e criativa pelos entes federativos, em especial pelos municípios. Estes passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos a partir de uma perspectiva mais social como, por exemplo, o regime de mutirão, muito utilizado pelas camadas mais pobres da população para a construção de moradia.

A descentralização dos programas habitacionais foi impulsionada pela pressão dos movimentos de moradia por uma maior participação dos municípios na questão da habitação. Afinal, “a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente” (BONDUKI, 2008, p. 77).

Esse quadro descentralizador proporcionou o surgimento de várias experiências municipais de habitação de interesse social (desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana), que, apesar de constituírem-se em ações positivamente inovadoras, não detinham a articulação necessária em razão da ausência de uma política nacional. Mesmo assim, as gestões municipais de vanguarda representaram o nascimento de uma nova postura de enfrentamento à questão habitacional, tornando-se referências nacionais para outros municípios e para o próprio governo federal, que, em 1995, passa a ser administrado por Fernando Henrique Cardoso (BONDUKI, 2008).

A partir de então, estava claramente em curso um processo de municipalização da política habitacional, com a valorização e centralidade dos municípios no planejamento urbano, fruto do vazio institucional estabelecido pela falência do sistema BNH e da força normativa da Constituição, que determinou a autonomia municipal e erigiu o município como titular da política urbana.

Os municípios mais comprometidos com o enfrentamento da questão habitacional desenvolveram estratégias participativas e programas inovadores que se tornaram referências nacionais e embasaram a formulação do programa nacional. O êxito destas experiências descentralizadas viria a ser reconhecida e institucionalizada, após 2003, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (BONUKI, 2008).

Esse processo de interiorização das políticas habitacionais leva à percepção de que o governo federal não deve agir sozinho no seu planejamento. A habilidade local para detectar as melhores estratégias de produção de moradia precisa ser valorizada e estabelecida como

elemento fundamental à resolução da questão da habitação. Esta deve ser abordada a partir da distribuição de responsabilidades entre as três esferas do poder e suas respectivas competências⁷, de forma articulada, sendo reservado ao governo federal o apoio financeiro e a regulamentação de diretrizes e normas básicas à instituição de um programa nacional. Ao mesmo tempo, deve estimular a cooperação e a interação entre os vários atores sociais (Estado, sociedade e mercado), e também estabelecer um escalonamento mínimo de funções, a fim de privilegiar o fortalecimento e protagonismo do governo local e suas estratégias de produção em conjunto com a comunidade.

2.4 Novos programas habitacionais

Após vários anos de paralisação, em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento, com base nos recursos do FGTS. A partir de então, foram elaborados planos sob um novo contexto, desvinculado das concepções do sistema BNH, abrindo espaço para significativas alterações na política habitacional. Tais mudanças não atingiram a construção de uma política nacional, mas estruturaram programas fundamentalmente diversos daqueles até então em vigor, valorizando princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros. Esses novos referenciais foram adotados passando a compor o debate nacional e provocando a rejeição dos programas convencionais baseados no financiamento de grandes conjuntos habitacionais padronizados e em processos centralizados de gestão.

Dentre as principais alterações criadas pelos novos programas, incluíam-se os financiamentos voltados diretamente ao beneficiário final, as chamadas Cartas de Crédito – individuais e associativas – que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além desses, foi criado o Programa Pró-moradia que alocava recursos para o poder público com a fina-

⁷ Constituição. art. 21. Compete à União: (...) XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Capítulo II, da Competência do Estado, art. 73, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. 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.

lidade de promover a urbanização de adensamentos urbanos ocupados por população de baixa renda, melhorando consideravelmente a infraestrutura básica e os serviços públicos nas favelas, áreas que sofreram um crescimento demográfico significativo diante do fracasso das políticas de moradia voltadas para a classe mais baixa.

O Pró-moradia tornou-se, até meados de 1998, o principal apoio financeiro à atuação dos estados e municípios no setor da habitação, sendo posteriormente paralisado com a proibição de financiamento para o setor público (BONDUKI, 2008).

Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, estabelecendo como diretriz à produção de unidades novas com a finalidade de arrendamento por meio de recursos de duas fontes financiadoras, o FGTS e recursos do Orçamento Geral da União.

Apesar de a nova diretriz apresentar um cunho inovador de rompimento com o antigo sistema BNH, formatado com sua padronização arquitetônica de grandes conjuntos na periferia a serviço do mercado, os novos programas não representaram um impacto como política habitacional, porque foram trabalhados de forma isolada, além de optarem por uma seletiva linha de crédito (BONDUKI, 2008).

Como exemplo, pode-se citar a Carta de Crédito utilizada sob duas modalidades: financiamento para a compra de material de construção e para a aquisição de imóveis usados. Esse programa “consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação [...] e tornou-se uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas” (BONDUKI, 2008, p. 79). A mecânica da primeira modalidade não oferecia às famílias uma efetiva assessoria técnica para a produção da moradia, com o objetivo de orientar o uso adequado do material de construção adquirido com o financiamento. Em razão disso, incentivou a produção informal de moradias, sedimentando a irregularidade dos adensamentos urbanos.

A segunda modalidade, por sua vez, comprometeu grande parte dos recursos do FGTS e não se refletiu na contrapartida de atividade econômica e geração de empregos. A Caixa Econômica se inclinou preponderantemente por essa opção de financiamento, diante da preocupação de evitar rombos nos fundos destinados à habitação, preferindo a concessão de créditos em condições com maior garantia e de mais fácil acompanhamento. Por isso, mais de 42% dos financiamentos (cerca de 9,3 bilhões) foram investidos para a aquisição de imóvel usado, relegando à classe mais baixa a alternativa da moradia informal (BONDUKI, 2008).

Segundo Bonduki (2008, p. 80), por razões de natureza financeira:

A implementação desses programas não interferiu positivamente no combate ao *déficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 s.m.) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo.

Contudo, as ações perpetradas pelos programas citados representaram uma ruptura importante no padrão de produção de moradia vinculado ao capital mercantil e a enfadonha produção industrializada. Por meio dessas experiências, constata-se a viabilidade de alternativas habitacionais que envolvem mais o beneficiário e apresentam resultados mais satisfatórios. Apenas precisam ser colocadas em prática por intermédio de um programa nacional articulado e estratégico.

Percebe-se que a imposição de uma política habitacional, consolidada sob uma visão bancária da Caixa Econômica Federal que prefere conceder créditos a quem oferece maior garantia (BONDUKI, 2008) leva, não apenas à concessão de privilégios à classe média, possuidora do lastro garantidor, mas também determina a lógica mercantil de crescimento horizontal das cidades. Isso ocorre na medida em que as construtoras optam pela edificação de grandes condomínios nas periferias carentes de infraestrutura, obrigando o Estado a investir em equipamentos públicos nas vastas áreas compreendidas entre o centro urbano e os novos e longínquos condomínios. Essa é uma forma de fortalecer, principalmente, a oportunidade de mercado ao invés de uma política habitacional focada no desenvolvimento urbano planejado, e que seja capaz de fazer frente ao *déficit* de moradia social.

Em que pesem todas as restrições de políticas econômicas conduzidas pelo governo FHC (1999/2003), a aprovação do Estatuto da Cidade, pelo Congresso Nacional, inaugurou um marco importante para equacionar as questões urbanas do país. Além disso, regulamentou os instrumentos de política urbana e ampliou a noção de função social da propriedade, tornando-a um importante paradigma de regulação urbanística.

2.5 Projeto moradia

O Projeto Moradia, criado em 2000, nasceu com a ideia de que os programas de política habitacional, elaborados nos formatos anteriores, não representaram avanços no combate ao *déficit* habitacional do país. Foi diagnosticado que a produção de mercado resulta de uma lógica especulativa de interesses imobiliários fortalecendo o crescimento dos problemas urbanos. Considera-se, ainda, que os programas e, ou, projetos habitacionais necessitam de coordenação e planejamento em nível nacional, de forma a manter uma articulação equacionada entre os entes federativos, evitando sistemas específicos de financiamento dos programas concorrentes e desperdício de recursos.

A partir dessas avaliações, o Projeto propôs a articulação dos três níveis de governo num sistema único, dividindo funções específicas e predeterminadas para cada esfera. Propôs, ainda, a recuperação da capacidade de aplicação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que seria utilizado para financiar a ampliação do mercado destinado à classe média, resguardando os recursos do FGTS para a política habitacional dirigida à classe baixa. O SBPE precisava ser recuperado por ter sofrido uma enorme queda de aplicações em razão da inadimplência dos correntistas, e o da política de recuperação das perdas dos planos econômicos dos anos oitenta.

Nessa linha de organização institucional, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) articulava todos os órgãos públicos voltados para habitação sob a coordenação de um novo ministério, o Ministério das Cidades, criado em 2003.

Fariam parte do SNH, nos três níveis de governo, os fundos nacional, estaduais e municipais de habitação, os órgãos da administração direta encarregados de gerir a área de habitação e desenvolvimento urbano, os Conselhos Nacional, estaduais e municipais de Habitação. Adicionalmente, a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional tomaria a competência do Banco Central de regular todo o sistema de financiamento habitacional (incluindo SBPE, FGTS), para que ele pudesse atender os objetivos da política habitacional e não apenas os do Sistema Financeiro Nacional (BONDUKI, 2008).

O Ministério das Cidades foi elaborado para ser o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, organizado em quatro Secretarias – Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. Essa última responsável pelas ações de planejamento do território e regularização fundiária, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade. O Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional, resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavan-

cando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (BONDUKI, 2008).

A criação do Ministério das Cidades trouxe a marca histórica de resignificar o problema da moradia em nível nacional, ao assumir o pressuposto de um tratamento integrado para a questão urbana por meio de um grande avanço institucional. Esta nova diretriz reorganizaria a gestão das políticas habitacionais, a fim de combater a fragmentação gerada pelo vazio institucional pós-BNH.

Na mesma linha de organização institucional, foi aprovado, em junho de 2005, o projeto de lei de iniciativa popular, instituindo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e também o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da lei 11.124. Essa inovação legislativa representa uma antiga reivindicação do movimento de moradia e tramitou por treze anos no Congresso Nacional. O projeto, no entanto, foi aprovado após uma ampla reformulação organizada pela área econômica do governo, que seria contrária à criação de fundos. As alterações foram realizadas sob o argumento de que os fundos reduzem a liberdade de manejo do orçamento porque vinculam recursos públicos para fins de subsídio.

Entretanto, ao retirar a possibilidade do FNHIS ser constituído por recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais), a lei esvaziou o Projeto Moradia. Aquela combinação de fontes financeiras permitiria a alimentação do Fundo para investir mais satisfatoriamente na questão da habitação que, pela sua dimensão, exige vultosas quantias. Esse planejamento não foi adiante, restando um Fundo de investimento composto basicamente de recursos orçamentários incapazes de operacionalizar subsídios significativos à população de baixa renda. Logo, além de enfrentar uma política de alta taxa de juros, o Projeto Moradia se defrontou com um fundo insuficiente para respaldar seus objetivos.

No ano de 2003, foi convocada pelo Ministério das Cidades a primeira Conferência Nacional das Cidades, marcando a construção da instância de participação e controle social da política urbana. A conferência recebeu delegados de mais de 3 mil municípios e aprovou as linhas gerais da política urbana do governo, além de propor a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004 (BONDUKI, 2008).

A política habitacional elaborada pela Secretaria Nacional de Habitação estruturou o Sistema Nacional de Habitação. Este foi submetido à discussão e aprovado na primeira conferência das cidades. Sua constituição foi estruturada em dois subsistemas: cada um deles direcionava as fontes de recurso de acordo com as demandas habitacionais:

- i) subsistema de Habitação de Interesse Social;

ii) subsistema de Habitação de Mercado.

Este último, vinculado a um complexo processo institucional que articulava estados e municípios ao novo sistema, procurou reorganizar o mercado privado de habitação com o objetivo de ampliar a aplicação de recursos do SBPE, além de incluir novos agentes para os empreendimentos habitacionais. Essa articulação funcionava como condição fundamental para que o FGTS se direcionasse à faixa de interesse social. Dessa forma, a destinação exclusiva de subsídios à população de mais baixa renda estaria garantida.

Para operacionalizar o Subsistema de Habitação de Interesse Social foram criados, pela lei federal 11.124/2005, o SNHIS e o FNHIS. Os estados e municípios que aderissem ao novo sistema assumiam o compromisso de cumprir com os requisitos previstos na lei, dentre os quais constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, criar o pertinente Conselho Gestor e elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Dessa forma, a Política Nacional de Habitação se articulava com o Subsistema de Habitação de Interesse Social e definiria o destino de cada recurso, oneroso ou não. Nesse sentido, os recursos do FGTS seriam destinados tanto para financiamentos onerosos, com baixos juros que não comprometessem o equilíbrio do Fundo, quanto para financiamentos subsidiados combinados com recursos de outros fundos.

Entretanto, o avanço alcançado com a construção da democracia participativa e o delineamento institucional da política de habitação não foi acompanhado no seu aspecto financeiro, em que o setor econômico do governo instituiu uma série de limitações que mantiveram inalteradas as mesmas regras restritivas de gastos adotadas no governo FHC. A consequência dessa política limitadora de recursos foi a diminuição da capacidade de atuação do Ministério em relação aos investimentos projetados.

Outro fator que causou limitações a uma política habitacional para as camadas de baixa renda foi a utilização do FGTS, principal fonte de recurso ao financiamento da habitação, de forma onerosa e quase sem subsídio até 2005. Nessas condições, houve a prevalência de atendimento a um restrito perfil de renda solvável, capaz de arcar com os custos dos financiamentos ofertados, relegando o restante da população à moradia informal e autoconstruída.

O resultado foi a desarticulação do Projeto e a consequente implementação de outras ações imediatistas e de referencial curto. A política habitacional experimentada tornou-se pontual e ineficiente com a função de assumir apenas o dever de responder a uma satisfação social.

Diante das circunstâncias, ações de menor repercussão foram destinadas à habitação. Como exemplo, cita-se a criação, em 2004, de dois programas emergenciais que utilizaram reduzidas dotações do orçamento para a sua execução. Tratam-se do Programa Especial de Habitação Popular, que apoiou inexpressivo número de empreendimentos, e do Programa de Subsídio Habitacional, criado originalmente no último ano do governo FHC (1995/2002) e relançado com novas regras (BONDUKI, 2008).

Outra ação foi a criação do Programa Crédito Solidário, voltado para comunidades populares, organizadas em forma de cooperativas e/ou associações, concedendo financiamento diretamente ao beneficiado para a produção e aquisição de novas moradias ou a conclusão e reforma das já existentes. Esse programa, que contou com recursos federais, incentivou a provisão habitacional de autogestão e merece referência por estabelecer mecanismo de fomento à moradia diferente dos financiamentos tradicionais. Permitiu personalizar a produção de moradia, uma vez que o próprio beneficiado a promove, eliminando fatores de padronização urbanística totalmente inadequados do ponto de vista social e urbano, além de promover a valorização da diversidade.

É relevante ressaltar a facilitação do mercado no acesso a recursos que deveriam ser direcionados fundamentalmente às famílias de menor renda. Em sua tese de doutorado, Lúcia Shimbo (2010) analisa as características de dez programas habitacionais que apresentam a modalidade de “produção de unidades novas” e “aquisição de unidades habitacionais novas”, indicando em quais deles o setor privado atua como proponente ou beneficiado indireto. Ressalta dois pontos fundamentais: a relação existente entre fontes de recursos e a renda familiar dos beneficiários dos programas. A análise dos dados documentais, somada às observações de sua pesquisa, indica que, mesmo sendo voltado para a habitação de interesse social, nas brechas e no limite máximo de financiamento, esse subsistema pôde ser acessado pelo mercado imobiliário na produção de unidades residenciais para camadas populacionais com renda superior a três salários mínimos.

Afirma ainda, que, em 2007, o total de contratos de financiamento imobiliário (contando SBPE e FGTS) foi de quinhentas mil unidades habitacionais, dos quais apenas 10% se destinaram a construção de habitações novas produzidas no mercado formal para as famílias com rendimento até três salários mínimos, e 50% para aquelas com renda superior a cinco salários mínimos.

Apesar das dificuldades apontadas para a implementação de uma política nacional de habitação de acordo com o planejamento proposto, inegavelmente ocorreu uma substancial elevação dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda devido ao grande

salto proporcionado pela Resolução 460, que possibilitou uma massiva aplicação dos recursos do FGTS em subsídios habitacionais. Tal resolução permitiu a criação de um sistema de “descontos” que reduziu o custo de financiamentos beneficiando a população com renda até três salários mínimos, sem comprometer a saúde financeira do FGTS. Tratava-se de recursos auferidos por aplicações financeiras que não tinham a obrigatoriedade de retorno e poderiam ser utilizados “a fundo perdido”.

Dessa forma, concluímos que o Projeto Moradia não foi completamente implementado devido a disputas orçamentárias travadas no governo federal. Contudo, a nova Política Nacional de Habitação foi traçada de acordo com as propostas do Projeto nos seus aspectos de gestão, criando o Sistema Nacional de Habitação formado pelos três entes da Federação que passariam a atuar de forma estruturada sob a coordenação do Ministério das Cidades. O controle social foi instituído a partir de órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão dos fundos de habitação, e estes concentrariam recursos para subsidiar a população de baixa renda. Além disso, foi instituída a participação social, por meio do Conselho Nacional das Cidades.

2.6 Programa minha casa, minha vida

A crise econômica internacional, deflagrada pelo setor imobiliário americano, eclodiu em 2008 e espalhou seus efeitos nocivos no mercado imobiliário brasileiro, que, à época, era o setor da economia que mais crescia com a abertura de capital das suas empresas. Estas, por sua vez, acumularam um significativo patrimônio por meio do investimento maciço na compra de terrenos para especulação. O dinamismo deste mercado levou a criação de subsidiárias especializadas na produção de baixo custo para as camadas de baixa classe média, o que permitiu o alargamento do alvo de mercado das incorporadoras (BONDUKI, 2009).

Na contramão desse quadro econômico animador, explodiu a crise internacional que gerou, por consequência, a crise do mercado com uma baixa acentuada das ações das empresas na bolsa de valores, o que impactou as atividades do setor com uma forte queda nos investimentos (BONDUKI, 2009). Diante desse quadro, em agosto de 2009, o governo federal resolveu lançar uma política habitacional nacional para atender as famílias com renda mensal

até dez salários mínimos e patamar de subsídio proporcional à renda das famílias. Trata-se do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa veio nitidamente como uma ação emergencial **anticíclica**, de apoio ao setor privado, para evitar o desemprego e dinamizar a construção civil, buscando claramente impactar a economia através dos efeitos gerados pela indústria da construção (BONDUKI, 2009).

Segundo Nabil Bonduki (2009), na primeira fase do PMCMV foi aplicada a quantia de 34 bilhões de reais em subsídio, sendo 25 bilhões do Orçamento Geral da União e 7,5 bilhões do FGTS, significando o maior aporte financeiro já direcionado a um programa habitacional.

Como forma de enfrentar o desequilíbrio financeiro provocado pela possível inadimplência de prestações em decorrência de desemprego e de outras eventualidades, foi criado o Fundo Garantidor da Habitação, oferecendo maior segurança ao setor imobiliário e estimulando as atividades da construção civil.

O Programa foi instituído pela lei 11.977/09, que definiu como meta a produção de um milhão de moradias, divididas de acordo com os patamares de renda, sendo quatrocentos mil para famílias com renda até três salários mínimos, e outros quatrocentos mil para as famílias com rendimento a partir de três até seis salários mínimos. Restando a meta de construção de 200 mil moradias para as famílias com renda até dez salários mínimos.

Os recursos foram distribuídos através de cotas máximas definidas de acordo com o déficit proporcional de cada estado da federação, e o acesso dependeria da demanda apresentada pelas empresas à Caixa Econômica Federal. Com essa estratégia de distribuição, alguns municípios estouraram os seus limites de acesso aos recursos diante da escalada imobiliária perpetrada pelas empresas. Outros, no entanto, permaneceram abaixo da cota estabelecida, demonstrando uma das fragilidades de protagonizar a produção de moradia ao alvedrio do mercado (SCHIMBO, 2010).

Outra característica do Programa é o alargamento das faixas de renda, que foi estabelecido entre zero e dez salários mínimos, escalonadas com subsídio quase total até três salários e complemento de subsídio para a faixa de renda entre três e seis salários mínimos. Essa categorização diminuiu a margem de produção de moradia para a baixa renda, já que esta passou a concorrer com os beneficiários de classe média na concessão de subsídio. Essa medida enfraquece a produção de moradia para a classe baixa, ao mesmo tempo em que fortalece o mercado de construção. Isso se deve à redução de risco presente nos investimentos privados subsidiados pelo governo, já que, para o poder público, o recurso é a fundo perdido, mas para o incorporador representa a certeza de recebimento.

A questão social de moradia é um problema grave a ser enfrentado e as ações devem ser coordenadas de forma a não permitir que a classe média incorpore as moradias que se destinariam a baixa renda por ausência de incentivo e excesso de permissibilidade ao mercado.

Deve-se atentar ao fato de que a aplicação do subsídio deve ser revertida às famílias mais pobres, que não têm condições de arcar com valores de financiamentos, e cujo déficit habitacional é muito superior, exigindo, conseqüentemente, maior aporte de recursos. Às famílias com renda entre três e seis salários mínimos, deveriam ser oferecidas as opções de financiamentos facilitados, mas não vinculados a subsídios, perfazendo uma distribuição de ônus e benefícios mais justa.

A lógica de distribuição de moradias na ordem de oitocentos mil para famílias com renda até seis salários mínimos, igualando as duas camadas sociais, gera uma distorção no impacto ao déficit habitacional, pois a maior porcentagem deste reside, justamente, entre as famílias de zero a três salários mínimos. Isso implica em um impacto bem menor no segmento mais vulnerável, mesmo que se produza a meta do Programa.

Na segunda parte do Programa, instituído pela lei 12.424/11, a distribuição de moradias foi feita entre faixas determinadas por salário mínimo, mas por meio de patamares fixos de renda, até R\$5.000,00 por família. À camada mais baixa (R\$ 1.600,00) foi fixada a produção de um milhão e duzentas mil moradias como resposta a distorção perpetrada no início do Programa⁸.

Entretanto, em 2011, o déficit habitacional total, segundo a Fundação João Pinheiro, era de 5.889.357 moradias, sendo que o déficit de habitação precária era de 1.187.903. Apesar de não haver a estimativa de renda relacionada à precariedade da moradia, pode-se discutir se o valor de R\$1.600,00 por família, poderia significar a relação entre habitação/renda.

A Fundação João Pinheiro divide a habitação precária em improvisada e rústica. Ao defini-las, acende a ideia de que poderiam representar uma renda familiar bruta entre zero e um salário mínimo:

Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Já os domicílios impro-

⁸ **Desafios para a política habitacional: 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida.** Observatório das Metrópoles On-line. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt

visados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros) (2012, p.09)

Sendo assim, a categorização do PMCMV pode estar escamoteando o principal problema habitacional do país quando alarga a sua abrangência de renda e aloca subsídios totais na referência errada. A divisão das camadas de renda deveria conter mais escalas (0/1, 1/2, 1/3) para que o Programa seja realmente transparente e consiga causar um verdadeiro impacto como política habitacional ao zerar o déficit de moradia das famílias mais vulneráveis.

Além disso, a crítica central à produção habitacional consolidada no Brasil permanece, principalmente quanto ao protagonismo privado que provoca enormes perdas sociais e urbanísticas, utilizando-se de mecanismos de padronização da moradia, mercantilização da produção e da terra e desvalorização do uso do solo.

O programa formalizou a atividade, corrente no país, de incentivar a provisão privada de habitação. Como já explicitado, as premissas da nova política de habitação formuladas em 2004 e os programas anteriores já vinham sendo desviados da sua finalidade social permitindo a ingerência da habitação de mercado. Os limites ainda existentes ao protagonismo de mercado deveriam ter sido, a princípio, superados através do PMCMV e o apoio decisivo dos fundos públicos e semipúblicos.

No entanto, essa superação ainda não se concretizou. A estrutura operacional do PMCV funciona em cinco modalidades:

- a) Habitação para famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.600,00;
- b) Habitação para famílias com renda até R\$ 3.600,00;
- c) Habitação para famílias com renda até R\$ 5.000,00;
- d) Operações coletivas urbanas e rurais em parceria com associações e cooperativas sem fins lucrativos
- e) Crédito corporativo para infraestrutura

A faixa de renda até R\$1.600,00 (mil e seiscentos reais) é executada via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo a produção “por oferta”. Isso significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização. E, ainda, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades (FIX; ARANTES, 2009).

O beneficiário precisa se dirigir à prefeitura, estado ou movimento social para se cadastrar. Posteriormente, a CEF analisa os projetos, contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera os recursos e, concluído o empreendimento, realiza a comercialização. Nessa modalidade se encontram os subsídios que podem ser entre 60% e 90% do valor do imóvel; a prestação paga pelo beneficiário se restringe a 10% dos seus rendimentos por um prazo de 10 anos, sendo o valor mínimo da prestação R\$ 50,00/mês. Os empreendimentos devem seguir a padronização estabelecida pela Caixa, casa térrea com 35m², ou apartamento com 42m².

Para as famílias com renda de até três mil e cem reais, a meta é contratar 600 mil habitações; para aquelas com renda até R\$45.000,00 (cinco mil reais) serão 200 mil unidades. Para essas faixas de renda são utilizados recursos da União e FGTS. As construtoras apresentam os projetos às superintendências regionais da CEF, que realiza uma pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização do empreendimento. Concluída a análise e comprovada a comercialização mínima exigida, é assinado o contrato que financiará a produção das moradias. No curso da obra, a CEF financia o mutuário e o montante é abatido da dívida da empresa.

Na prática, as construtoras são priorizadas tanto na operacionalização do empreendimento quanto na destinação dos recursos. Segundo Arantes e Fix (2009), 97% do subsídio público formado com recursos da União e do FGTS são disponibilizados às construtoras mediante oferta e produção, e apenas 3% é destinado às entidades sem fins lucrativos.

2.7 A relação entre mercado financeiro e setor imobiliário

A partir de 2005, a abertura de capital proporcionou um rápido crescimento financeiro às empreendedoras imobiliárias residenciais, aumentando a sua estrutura de capital. As ações dessas empresas passam a ser compradas por investidores nacionais e estrangeiros que se interessam, principalmente, pela perspectiva de crescimento imobiliário e valorização das ações. Essa dinâmica financeira desloca a questão habitacional, protagonizada pelas construtoras e incorporadoras, para os interesses do mercado. Com isso, o processo de *financeirização* do setor imobiliário, que vinha se desenhando nas décadas anteriores, se sedimenta.

As empresas de capital aberto passam a atuar no que Schimbo (2010) denomina “habitação social de mercado”, consagrando a tendência do mercado em ampliar as faixas de renda atendidas por sua produção, incluindo as classes média/média baixa em seus projetos.

Para garantir a continuidade de produção, houve uma corrida à aquisição de terrenos, com a finalidade de se formar um “banco de terras”, dando sustentabilidade ao crescimento imobiliário. Assim, terrenos foram adquiridos em todo território nacional, formando um estoque de terras em propriedade das empresas, formando áreas de ociosidade, sem pertencer à constituição de nenhum projeto. Destinavam-se, apenas, a um potencial controle fundiário oriundo da especulação imobiliária, garantindo a operacionalização e possibilidade de extração de lucro pela empresa mesmo em época de valorização da terra.

2.7.1 O recurso público e o financiamento da habitação de mercado

Sob a justificativa de estar contemplando e combatendo o grande *déficit* habitacional do país, as empresas da construção civil interessadas no maior volume de recursos públicos já destinados à habitação de interesse social, tornaram conveniente confundir HIS com habitação de mercado. Transformou-se a questão habitacional em *nicho de mercado*, a partir da utilização de um discurso ideológico, que não é condizente com a sua lógica de produção, mas com o claro objetivo de obter recursos públicos (SCHIMBO, 2010).

O segmento econômico alcançado pela lógica do mercado abrange, principalmente, a faixa de renda acima de cinco salários mínimos, correspondente à menor parcela do déficit habitacional. Essa dinâmica de mercado prejudica a execução de empreendimentos voltados à faixa de renda mais baixa (SCHIMBO, 2010).

Essa prática mercantil compromete a queda do *déficit* habitacional na sua parte mais vulnerável e substitui o Estado no direcionamento da política pública de habitação, uma vez que detém os terrenos e escolhe onde construir. Esse privilégio de mercado, associado à produção por oferta, favorece a camada de renda que mais proporciona lucro às construtoras, além de concretizar a padronização da produção de moradia em escala industrial, sem considerar uma boa localização urbana para os empreendimentos, e menos ainda a sua qualidade arquitetônica.

A produção baseada em um modelo de construção padronizado significa que tanto o produto quanto o processo produtivo são executados de forma mecanizada. Tem-se uma construção em série, tipicamente industrial, em que não existe um projeto para cada tipo de terreno

ou cultura local, o que leva a distorções sociais e urbanísticas diante da imensa diversidade física e cultural do nosso país. Esse modelo de construção beneficia, principalmente, as próprias empresas, pois executam seus projetos em ciclos mais rápidos de até 14 meses aumentando a taxa de retorno dos seus empreendimentos (SCHIMBO, 2010).

Essa forma de manejar a habitação é repelida não somente por autores atuais, como Lúcia Schimbo (2010) e Nabil Bonduki (2008), cabe lembrar que, em 1967, Lefebvre (2013) já afirmava que, para cobrir as falhas segregadoras da produção do espaço urbano, é necessária uma visão diferencial e particular nesse processo. Por isso, criticava a construção de empreendimentos na periferia das cidades, porque a eles faltava o olhar específico para observar o tecido urbano e as suas possibilidades, condição elementar para alcançar a inserção socioespacial da população. Assim, defendia que a produção de espaço deve seguir uma linha específica e estratégica oposta à noção industrial e de sistema.

Incluir todos os cidadãos no contexto da cidade passa pela perspectiva de eliminar de vez a sua condição de objeto, tornando-o ator e executor da construção da própria cidade. Significa repensar a produção do espaço urbano com o objetivo de conhecê-lo e reparti-lo segundo os princípios da função social da propriedade e da cidade. As soluções urbanas não estão localizadas somente nos planejamentos técnicos com seus cálculos precisos. Na realidade, contam também com a participação da sociedade que promove soluções próprias às questões urbanas, como, por exemplo, na produção de moradia nas favelas. Esse tema será desenvolvido no capítulo seguinte.

3 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A GARANTIA DA MORADIA

O capítulo anterior deste estudo procurou desenvolver a reflexão e o diálogo sobre a moradia social, a partir do contexto produzido pelo mercado imobiliário, e também as consequências socioespaciais geradas por essa lógica de mercado. Além disso, sinalizou, como fonte alternativa importante para a produção de moradia, o papel dos programas habitacionais desvinculados da lógica imobiliária. Neste capítulo, pretende-se desenvolver uma reflexão crítica sob uma perspectiva diversa da anterior, passando-se à análise do espaço produzido nas favelas e a relação da valorização do uso da terra com seu ambiente marcado pela ilegalidade. E, ainda, o manejo da titulação da moradia no processo de regularização fundiária, a fim de alcançar a garantia da posse.

Em seguida, busca-se identificar e avaliar alguns instrumentos urbanísticos aptos a contribuir com uma Administração Pública focada no enfrentamento da questão habitacional. Pretende-se demonstrar que esse arcabouço jurídico-político, quando direcionado a uma gestão social, permite a execução de uma política de habitação mais inclusiva em relação à camada mais pobre da população.

3.1 A produção do espaço nas favelas

Afirmar a necessidade de inserção social dos moradores das favelas, a fim de garantir uma real integração da cidade, não significa defender o fim da cultura e riqueza desses espaços urbanos. Muito pelo contrário, o objetivo é promover a igualdade ao incluir a diferença cultural e econômica, existente na favela, dentro do contexto da cidade. Essa dúplice inclusão tem a função de eliminar a diferença da desigualdade. Está refletida, por exemplo, no preconceito contra o favelado, que não se vê legitimamente incluído na sociedade (diferença cultural), e também na precariedade estrutural dessas áreas, que são desprovidas de adequação urbanística, infraestrutura e equipamentos públicos (diferença econômica) (CUNHA, 2012).

As favelas atuam na produção do espaço urbano e são partes integrantes das cidades. Nesse sentido, não existe uma identidade independente entre favela e “asfalto”. Há um reconhecimento arquitetônico, cultural e social que deve ser valorizado e garantido. Revelam espaços urbanos produzidos pela própria população com o signo da luta e da criatividade, além de representar uma resposta autônoma para a questão de moradia.

Portanto, é necessário eliminar as fronteiras simbólicas e físicas entre as favelas e os outros bairros da cidade por meio de políticas públicas de inserção cidadã e melhorias estruturais. Essas ações de reconhecimento, tanto no sentido de desconstruir a diferença entre os cidadãos quanto garantir a redistribuição material nesses espaços, são complementares entre si, e também profundas para a realização da justiça social.

Essas áreas possuem riqueza e pluralidade cultural sedimentadas no tecido urbano. São formadas por comunidades que construíram uma ambientação histórica e comunitária na qual os moradores estabeleceram laços de relacionamento social e pessoal.

Muitos conformaram sua vida a partir do local de moradia, trabalhando próximo à residência, utilizando-se dos serviços públicos mais próximos e construindo uma rede de vida. Essas comunidades devem ser reconhecidas como espaços coletivos de moradia vinculados ao território, e não como áreas residenciais constituídas por indivíduos desvinculados do espaço construído. As características coletivas de comunidade estão refletidas na produção do espaço e nas relações de vida construídas. Existe uma construção a ser preservada, que demanda reconhecimento nas suas duas dimensões (cultural e econômica). Por isso, mecanismos de garantia da posse devem ser manejados nessas áreas, com o objetivo de frear a força de expulsão que o mercado exerce sobre esses moradores, para que a permanência das comunidades não seja colocada em risco.

A necessidade de preservação desses espaços torna-se mais evidente quando estão localizados em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário. Em situações como essa, a segurança à posse se mostra mais eficaz do que a titulação da propriedade no deslinde do processo de regularização fundiária.

Além do mercado e da força do capital, existe a atuação do próprio Estado que, através de mecanismos de regulamentação, pode implicar diretamente na manutenção ou no esfacelamento dessas comunidades. Esse risco é iminente quando os órgãos estatais e as concessionárias de serviço público impõem a essas comunidades as mesmas regras e padrões vigentes em outros locais da cidade, abrangendo padrões de construção de moradia, licenciamento, cobranças de taxas e impostos, e tarifas sem a necessária consideração das peculiaridades de tais comunidades (CUNHA, 2012).

Esse tipo de ação política provoca uma remoção invisível, mais conhecida como remoção branca, em grandes proporções, ao expulsar os moradores pobres das áreas especialmente nobres em razão do surgimento de uma insustentável e abrupta realidade mercantil. Esta estratégia de segregação social resulta no domínio do espaço por pessoas com maior poder aquisitivo, impondo uma perversa mobilidade residencial aos moradores e reforçando a

marca da desigualdade na cidade. Atitudes como essa, certamente, deixarão feridas mal cicatrizadas que provocarão problemas sociais imediatos e mediatos, assoberbando futuros governos e gerações na solução das questões urbanas (CUNHA, 2013).

Uma das medidas preventivas para manter as comunidades nos seus espaços é a construção de um processo conjunto reunindo a comunidade, governo estadual/municipal, concessionárias, empresas privadas e colaboradores, para a construção de diagnóstico profundo sobre as populações das favelas. É preciso identificar a possibilidade ou não de cumprimento das regras formais pelos moradores, e, a partir daí, articular ações de proteção, tais como: a implementação de tarifa social para o abastecimento de água e luz, adaptação da cobrança do IPTU ao perfil de renda da população, compatibilização das normas de uso e ocupação do solo com o modo de vida dos moradores, e também facilitação da concessão do “habite-se”. E ainda, a criação de subsídios para quem necessitar, regularmente, de apoio público para manter-se na comunidade.

3.1.1 O desafio da titulação na regularização fundiária

Questão das mais tormentosas com relação à manutenção das comunidades nas áreas ricas da cidade é a titulação da terra por meio da propriedade. A regularização fundiária é um importante instrumento jurídico de acesso à moradia, mas quando culmina em distribuição de títulos de propriedade pode mercantilizar o que antes era considerado um valor de uso. Alguns países adotaram a teoria de Hernando de Soto, economista peruano, que calculou o patrimônio informal das comunidades (capital morto) em muitos bilhões de dólares, e ainda afirmou que a titulação daquele patrimônio por meio da propriedade movimentaria a economia e transformaria o capital ao permitir aos beneficiários o exercício de alguns direitos, tais como a aquisição de financiamento e constituição de hipoteca (SOTO, 2001).

Entretanto, um dos maiores freios à especulação imobiliária nas áreas em questão é, justamente, a precariedade do título a que estão submetidos os seus moradores, a posse, já que esta retira tais áreas do mercado formal especulativo. Logo, uma política de distribuição de títulos de propriedade desacompanhada de outras ações políticas e jurídicas mostra-se vulnerável à segurança da posse para fins de moradia e manutenção das comunidades. Nesse diapasão, os contratos de compra e venda podem ser amplamente abertos ao mercado especulativo, e, em pouco tempo, a classe mais abastada e os empresários incorporadores poderão dominar

essas áreas, tornando-as mecanismo do valor de troca em detrimento do valor de uso antes exercido.

A regularização fundiária não é uma forma qualquer de intervenção do Estado em determinado território. Traz no seu bojo a possibilidade de contribuir com a diminuição de enormes e significativos problemas urbanos que podem ser enfrentados a partir da sua implementação. Trata-se de um fenômeno instrumental de várias dimensões intimamente ligado à possibilidade de eliminação de muitas injustiças sociais. Para que se realize efetiva e satisfatoriamente, deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. A ausência de qualquer dessas dimensões ocasiona a diminuição do seu objetivo integral e leva a inevitáveis perdas sociais.

No entendimento de Betânia Alfonsin (2007, p. 78):

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

Portanto, o processo de regularização fundiária deve ser fundamentado e operacionalizado dentro de um mecanismo multidisciplinar, a fim de integrar de forma conjunta e organizada a preparação do território nos seus vários aspectos. Observa-se ainda que a presença do poder público é necessária não apenas durante o procedimento, mas também posteriormente, para acompanhar e respaldar as novas adaptações. O procedimento de regularização envolve uma série de medidas: obras de urbanização ou reurbanização do assentamento, adequação da legislação urbanística a área beneficiada, apoio e motivação dos moradores para a auto-organização por meio da criação de associações e cooperativas para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, adequação fiscal, implementação de tarifa social e, finalmente, a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro).

Nesse último ponto reside a crítica à teoria de Soto. A regularização fundiária, como já dito, é um processo importante para a produção do espaço urbano porque pode promover todos os benefícios anteriormente citados. Entretanto, o nóculo da análise do autor está no fato de afirmar que a distribuição de títulos de propriedade na regularização da terra soluciona os entraves econômicos e sociais das áreas, uma vez que proporcionaria o crédito formal garan-

tido pelo título de propriedade, fomentando a possibilidade de reformas e melhorias nos imóveis regularizados, além de inserirem os moradores no mercado imobiliário formal. Logo, para estimular o acesso e a segurança à moradia digna há que se recorrer a outro instrumento jurídico, como, por exemplo, a concessão de do direito de uso.

Acontece que, como já colocado, a precarização do título é um mecanismo de proteção e manutenção das comunidades porque afasta a manipulação do mercado imobiliário. A distribuição de títulos de propriedade esvaziaria essa proteção, deixando os moradores descobertos pela formalidade e reféns da lógica do mercado. Logo, para estimular o acesso à moradia digna e garantir mais a sua segurança deve-se recorrer a um instrumento jurídico mais eficaz, como por exemplo, a concessão do direito de uso.

Programas isolados reforçam o ciclo vicioso da exclusão diante da ausência de outras ações públicas que garantam aos beneficiados um suporte capaz de manter a posse onerada pelo sistema formal. Tal desequilíbrio compele a alienação dos imóveis ao mercado e a transferência das residências para as áreas periféricas da cidade.

Além do perigo da “remoção branca”, de Soto não traz uma demonstração coerente de que o título de propriedade garantiria a facilitação de crédito, que segundo o autor serviria, principalmente, para promover melhorias nos imóveis. Afinal, o que pode garantir que milhares de casas e barracos, cujos proprietários beneficiaram-se com títulos de propriedade, servirão de garantia a financiamentos bancários? Tais empréstimos, na hipótese de inadimplência, podem até facilitar a remoção de moradores e a aquisição de grandes áreas para especulação.

Edésio Fernandes (2003) citando estudo elaborado por Calderón (2001), identificou que, após a execução massiva de programas de regularização fundiária realizados no Peru, a partir das ideias defendidas por de Soto, um número inexpressivo de beneficiados efetivamente obteve acesso a crédito oficial e sistemático.

Na realidade, a simples distribuição de títulos de domínio não pode representar a finalidade da regularização fundiária, porque o seu aspecto principal está vinculado a todas as ações multidisciplinares acima colocadas. Estas significariam um avanço social e urbanístico nas comunidades, a fim de integrá-las ao contexto socioespacial da cidade. A integração ideal seria facilitada por uma política de reconhecimento munida de ações conjuntas, direcionadas às demandas econômicas e culturais das comunidades envolvidas na regularização.

A distribuição de títulos pouco garante a segurança da posse em determinadas áreas, e ainda repassa aos moradores o ônus de mantê-la sem nenhum estímulo estratégico do poder público. Afinal, compete aos beneficiados conseguir firmar contrato de hipoteca ou financiamento sem convênio ou programa que o facilite, e ainda promover as obras pertinentes no seu

imóvel mesmo que no entorno falte a estrutura urbana básica, além de ser adimplente diante da nova realidade sem assistência. Observa-se que o processo de regularização fundiária, para ser eficaz, precisa intermediar diversos incentivos e ações públicas.

A reflexão crítica exposta acima pondera as consequências e responsabilidades das ações do Estado diante de um futuro mediato, de forma que, posteriormente, tais medidas não provoquem o desvirtuamento das intenções originais.

Diante dos questionamentos apresentados, torna-se pertinente considerar outras formas de titulação para o processo de regularização fundiária diante da possibilidade de se mostrarem mais em consonância com a garantia do direito à moradia social.

3.2 Títulos eficazes à manutenção do direito à moradia

A utilização do instrumento de concessão do direito de uso da terra, como alternativa à transferência de títulos individuais de propriedade plena, mostra-se mais eficiente à promoção da segurança da posse e moradia social (FERNANDES, 2003). Tal direito surgiu no nosso ordenamento como opção jurídica à legalização da posse em terras públicas, já que estas não podem sofrer usucapião. Dessa forma, funcionaria como um equivalente a possibilidade de legalizar a posse em terras privadas por meio da usucapião, uma vez que a terra pública também poderia ter a posse legalizada por intermédio da concessão de uso (SAULE JUNIOR, 2007).

A partir do marco constitucional da função social da propriedade, uma nova mentalidade surgiu no que concerne à aplicação e conceito desse direito. A propriedade perdeu sua condição de direito quase absoluto e passou a incluir na sua conceituação o elemento da função social. Isso significa que o seu exercício não possui mais um caráter individual, mas coletivo, devendo, portanto, ser exercido em direção ao bem-estar social, sem resvalar em ociosidades e especulações contrárias à função social.

Dessa forma, normas constitucionais emergiram da luta do movimento da reforma urbana e o capítulo da Política Urbana foi introduzido no texto constitucional. Na construção da nova mentalidade desenhada para o direito de propriedade, o artigo 183, § 1º, menciona que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil (BRASIL, 1988).

Como o artigo 183, caput, estipula os requisitos da usucapião urbana para a aquisição da propriedade particular, a concessão de uso ficou como suporte jurídico para a aquisição da segurança da posse na terra pública, já que a mesma é insuscetível de usucapião. Possui duas modalidades: Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e a Concessão de Uso de Direito Real (CDRU) (BRASIL, 1988).

Respalhado na normatização constitucional e no pressuposto ético/jurídico de que terra pública também deve atender a uma função social, o Estatuto da Cidade determinou a Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUEM) como instrumento garantidor da segurança da posse privada no imóvel público. Estabeleceu-se um contraponto à possibilidade de aquisição da usucapião em terras particulares e ofereceu-se um caminho jurídico à aquisição da moradia em terras públicas.

Os dois instrumentos urbanísticos foram regulados pelo Estatuto da Cidade, sendo que os artigos referentes à CUEM foram vetados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso sob os seguintes argumentos:

1. a expressão “edificação urbana”, que visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, poderia se prestar a gerar demandas do direito por parte de ocupantes de habitações individuais (referindo-se aos “imóveis funcionais”) de até 250m²;

2. o projeto de lei não ressalvava do direito a concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas; nesses casos dever-se-ia possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local;

3. o texto aprovado no Congresso não estabelecia uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial;

4. não havia definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processasse os pedidos de concessão de direito de uso, o que poderia vir a congestionar o poder judiciário (BRASIL, 2001).

Ao expor as razões do seu veto, o presidente afirmou que, em consideração à importância e validade do instituto da CUEM, o Poder Executivo submeteria, sem demora, ao Congresso Nacional um texto normativo para preencher a lacuna.

Em razão disto, foi editada a Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001, estabelecendo:

Art. 1º - Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Dessa forma, para alguns autores, A MP conferiu um direito subjetivo aos ocupantes de imóvel público que preenchessem os requisitos da lei, alterando significativamente o panorama jurídico anterior que apenas atribuía ao poder público a faculdade conceder o *uso da terra pública*. Para Nelson Saule Jr. (2004), a concessão de uso deixa de ser uma faculdade do Poder Público para efeito de promover a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Essa forma de atribuir natureza de direito subjetivo à CUEM em contraposição à antiga faculdade que o poder público possuía em conceder ou não o uso do solo, reflete a função social e o seu paralelismo com a Usucapião. Este último instituto impõe ao particular a perda da propriedade por decisão social, quando o possuidor implementa os requisitos legais. Ao particular não é dada a faculdade de concordar ou não. Da mesma forma, através da CUEM, a terra pública é concedida, constituindo um direito subjetivo do possuidor, e não uma faculdade do Estado.

Observa-se que essa mesma linha de raciocínio encontra relação com a lei 11.977/09 que regula o processamento da Regularização Fundiária por Interesse Social, quando determina:

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público **deverá** elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público **concederá** título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados. (grifo acrescentado)

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a **conversão desse título em registro de propriedade**, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. (grifo acrescentado)

A redação dos artigos indica que, após o registro da demarcação urbanística, o poder público deverá conceder a legitimação de posse, que, posteriormente, será convertida em título de propriedade a pedido do beneficiário. Esses dispositivos atuam no mesmo sentido da CUEM, valorizando a função social da propriedade e o direito à moradia, e ainda representando instrumentos de valorização da posse privada em terra pública. Essa última hipótese, além de estar definida na Medida Provisória 2.220, configura-se também no art. 56, § 5º, III, da Lei 11.977/09 que dispõe sobre a regularização fundiária:

Art. 56, § 5º O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

[...]

III - **domínio público.** (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Portanto, os dois institutos exercem um contraponto jurídico com relação a usucapião em terras particulares. Nessa linha interpretativa, os dois instrumentos indicam uma certa submissão do poder público ao direito de uso na esteira da função social, assim como o proprietário privado diante da usucapião.

No caput do artigo 58, da lei 11.977/09, não parece que o Estado possui uma mera faculdade em conceder ou não a legitimação de posse deflagrada pela demarcação urbanística: afinal, mesmo que não configurando um direito subjetivo, o dispositivo é explícito ao determinar que o poder público **deverá** “elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro” dando prosseguimento a regularização iniciada sem possibilidade de retrocesso facultativo. Depreende-se ainda, pelo artigo 60 da mesma lei, que após cinco anos de legitimação de posse esse título será convertido em propriedade “tendo em vista sua aquisição por usucapião”. Logo, a própria lei de regularização fundiária denomina de usucapião a propriedade resultante da legitimação de posse, o que leva ao fortalecimento do valor do uso na terra pública.

Ainda com relação à CUEM, pode-se afirmar que, a partir da Medida Provisória que a instituiu, o particular tem o direito de continuar a exercer sua posse qualificada pela moradia mediante a comprovação dos requisitos legais. Portanto, o seu manejo permite que a terra permaneça sob o domínio público e a segurança da posse seja garantida por contrato administrativo firmado entre o particular e o poder concedente. Garante-se ainda o direito de moradia

por meio de sentença judicial se, decorridos 12 meses (art. 6º, §1º, MP 2.220/01) da data do pedido de CUEM, não houver um parecer conclusivo sobre a solicitação formulada. A ação judicial será proposta com fundamento no direito subjetivo conferido ao beneficiário e o correspondente dever jurídico do Estado relacionado a esse direito, sinalizando-se que não se trata de entendimento pacífico no meio jurídico.

Em que pese a existência de controvérsia dentro do Poder Judiciário acerca da CUEM ser um direito subjetivo, Betânia Alfonsin (2002) afirma que, diante da ausência de resposta do Poder Público para deflagrar processo de regularização fundiária, competirá ao Poder Judiciário, devidamente provocado, a declaração de que incide o direito subjetivo do ocupante à concessão de uso especial para fins de moradia.

A CUEM admite a forma individualizada ou coletiva. Os processos de regularização fundiária podem, ao final, determinar a sua instituição. Nesses casos, será constituído um condomínio que, a princípio, se dividirá em frações ideais que não precisarão corresponder à metragem real de cada imóvel, funcionando apenas como um facilitador prático ao registro. Entretanto, a Lei não restringe o condomínio a esse tipo de fracionamento, uma vez que os moradores e cossuários poderão firmar um acordo, por escrito, e estabelecer dimensões diferenciadas para as frações ideais correspondentes ao tamanho real dos lotes, esse documento acompanhará o registro da concessão coletiva.

A CUEM pode ser requerida como instrumento de política habitacional não somente em áreas de ocupação irregular. O seu manejo também é cabível nos casos em que a moradia se deu por meio de inscrição nos órgãos habitacionais competentes.

As diretrizes e objetivos do Estatuto da Cidade apontam para: “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2º).

Essa dinâmica de regularização visa ao bem estar da comunidade em todos os seus aspectos, o que inclui a necessidade de identificar as moradias localizadas nas áreas de risco. Esse mapeamento territorial teria o objetivo de transferir as residências para um local mais adequado.

A MP 2220/01 (art. 4º) garante que as moradias em situação de risco sejam transferidas para uma área segura, desde que cumpridos os requisitos para CUEM. Essa determinação não consubstancia mera faculdade concedida ao poder público, ao contrário, trata-se de norma dispositiva. Portanto, obriga o poder público a garantir moradia segura no contexto descrito. Diferentemente das moradias localizadas em área de preservação ambiental, onde, ao Estado,

é facultado, de acordo com o art. 5º da MP, alocar ou não as moradias. Esse dispositivo veio como resposta ao veto presidencial que colocou como motivo à vedação a ausência de regulamentação para as áreas de preservação ambiental, e ainda, as de uso comum do povo, as destinadas a projeto de urbanização, as de interesse da defesa nacional, as de proteção dos ecossistemas naturais, as reservadas à construção de represas e obras congêneres e as situadas em via de comunicação.

Outro instrumento que pode ser utilizado na política habitacional é a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Não representa um direito subjetivo do particular, mas garante a segurança da posse por revestir-se como um título não precário, e também conferir direito à indenização na eventualidade de sua extinção.

Esse instrumento possui natureza de ato negocial e pode ser transferido por meio de contrato. Admite a forma condominial ou individual e resguarda os direitos sucessórios. Em que pese admitir contratação por tempo indeterminado, de forma geral, em terras públicas, o Estado concede o seu uso por longos prazos (noventa/noventa e nove anos) podendo ser renovado. É obrigatoriamente aceito como garantia para aquisição de financiamento habitacional, de acordo com o artigo 48, inciso II do Estatuto da Cidade, o que facilita o acesso ao crédito formal.

Com relação à instituição de concessão de uso nos processos de regularização fundiária, não podemos deixar de fazer uma reflexão quanto ao aspecto da liberdade pessoal do beneficiado, Isto é, o entendimento de que haveria uma suposta submissão dessas pessoas em relação à segurança da posse através dos instrumentos de concessão de uso. Para essa corrente de pensamento, o concessionário perde o direito de usufruir da valorização especulativa do mercado, uma vez que a área torna-se blindada por tais instrumentos, isto significa que ao mesmo tempo em que os instrumentos de concessão de uso impedem o risco de engolimento pelo mercado imobiliário ao integrarem uma política de moradia que repele a lógica de mercado, igualmente restringem o direito ao livre comércio imobiliário por parte dos concessionários. Nesse contexto, perde-se o direito à propriedade da moradia, mas ganha-se na segurança da posse.

A intenção das restrições jurídicas, perpetradas pelos instrumentos em questão, serve justamente para manter o padrão comunitário da área e atender ao direito de moradia da população de baixa renda. Dessa forma, o valor dos imóveis não aumentaria de forma especulativa, de acordo com a lógica do mercado.

A reserva de áreas públicas com a concessão de uso para moradia integra a execução de uma política pública de habitação social. Portanto, o mercado imobiliário não poderia atuar

livremente na formação dos preços dos imóveis. Na realidade, aos moradores é permitido transferir seus títulos de concessão entre os interessados que reúnem o mesmo perfil econômico, sem o ônus da especulação, mas com o bônus da justiça social.

Em que pese o pensamento a favor do valor de troca, diante dos dois interesses em conflito, moradia e livre mercado, observa-se que o primeiro é prioridade essencial a um planejamento municipal responsável e, principalmente, comprometido com a diminuição da desigualdade social. Portanto, inscreve-se como um de valor de uso da terra e expressa o fio condutor dessa dissertação que privilegia o direito à moradia nas cidades.

3.3 Instrumentos urbanísticos para a gestão social da terra urbana

As inovações do Estatuto da Cidade (EC) aprofundaram e ampliaram as noções de função social normatizadas pela constituição, e apresentaram o detalhamento do direito de propriedade correlacionado aos direitos da cidade, destacando, em uma só diretriz de função social, as dimensões do planejamento urbano. Esse direcionamento permite que os aspectos econômicos, urbanísticos, tributários, administrativos e políticos estejam norteados à finalidade comum de justiça social.

Além da leitura das diretrizes e princípios constitucionais da política urbana, o Estatuto regulamentou instrumentos para intervir no mercado de terras, correlacionando-os à perspectiva da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Essa linha legislativa inclui a possibilidade de a coletividade recuperar para si a valorização da terra resultante de ações públicas ou privadas, como, por exemplo, obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo. Em muitos casos, a valorização da terra continua a ser absorvida de forma privada (SANTORO; CYMBALISTA, 2005).

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, é dever do Estado promover a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, recuperando, para toda a sociedade, a absorção privada da valorização da terra. Essa recuperação social está pautada na efetivação sistemática do Estatuto através da aplicação de seus princípios e diretrizes gerais.

3.3.1 A justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização

As diretrizes gerais da política urbana (art. 2º, EC) estão constituídas como verdadeiras normas gerais do Direito Urbanístico no Brasil, portanto, com caráter obrigatório tanto para agentes públicos como privados (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004). Têm seu fundamento no artigo 182 do texto constitucional, que determina:

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. [grifo nosso].

Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Essas normas gerais estão voltadas especificamente para a recuperação social da valorização do solo, entendida como elemento importante para a realização da justiça social na cidade. Partem do pressuposto de que os incrementos de valor agregados a uma propriedade urbana, que são derivados de ações do poder público, devem retornar à comunidade como um todo, e não serem apropriados pelos proprietários individualmente. As ações públicas que geram valorizações fundiárias – incluindo o investimento em infraestrutura e serviços, ou ações decorrentes de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano – devem se reverter em benefício de todos os habitantes da cidade (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

A ideia de que o aspecto econômico deve estar inserido no processo urbano e norteado pela justa distribuição de seus ônus e benefícios já constava no ordenamento brasileiro, representada nos institutos da Contribuição de Melhoria (CF, art. 145, III) e Desapropriação por Zona (Decreto-lei no 3.365, de 21 de junho de 1941). No entanto, não detinham a força institucional e jurídica que hoje está representada na interpretação sistemática do Estatuto da Cidade, que vincula suas diretrizes gerais a instrumentos urbanísticos mais capazes de promover a recuperação da mais-valia urbana e a justa distribuição de ônus e benefícios do processo urbano.

Para os fins deste trabalho, deixaremos de abordar alguns instrumentos urbanísticos que promovem a gestão social da valorização fundiária, como: a operação urbana consorciada, a outorga onerosa do direito de construir e a outorga onerosa de alteração de uso, para explorar a discussão referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e sua versão parafiscal – IPTU progressivo no tempo.

3.3.2 IPTU como instrumento de justiça social

O Estatuto da Cidade (art. 2º, X) determina a necessária consonância entre as políticas econômica, tributária e financeira aos objetivos da política urbana e da justiça social. Relaciona-se também com a imprescindível aproximação entre Direito Urbanístico e Direito Tributário, listando instrumentos tributários e financeiros no Capítulo II, “Dos instrumentos da Política Urbana”, à luz de seu art. 4º, inciso IV.

Art. 2º

[...]

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

Art. 4º. Para os fins dessa Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros

O IPTU, dentro dessa sistemática, é traduzido como um importante instrumento tributário para o cumprimento da função social da propriedade e recuperação da mais-valia urbana. Em linhas gerais, pode ser utilizado para fins arrecadatórios (fiscal) ou urbanísticos (extrafiscal).

Na primeira modalidade, responde a uma progressividade de acordo com a variação do valor do imóvel, respeitando a capacidade econômica do contribuinte (CF, art. 156, § 1º, inciso I). Na segunda, a progressividade é extrafiscal e está vinculada a finalidades urbanísticas, sendo regulamentada de duas formas diferentes:

De acordo com o art. 156, §1º, II inserido pela Emenda Constitucional 29/00, a progressividade é fixada de acordo com a localização e o uso do imóvel. Assim os imóveis localizados em áreas definidas pelo Plano Diretor como não adensáveis, e aqueles que sofreram alguma espécie de valorização pela alteração da classificação do solo, respectivamente, podem ter sua ocupação desestimulada pela progressividade do imposto, ou ainda, ter sua alíquota majorada de acordo com o uso dado ao imóvel.

Essas duas variações da progressividade não foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, mas devem obedecer às diretrizes da política, já que o IPTU é um instrumento da política urbana disposto no art. 4º, IV, “a” do Estatuto (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

A segunda forma de progressividade extrafiscal com finalidades urbanísticas está instituída no art. 182, §4º, II, e permite a fixação do IPTU progressivo no tempo. O objetivo dessa progressividade é contribuir para evitar a especulação imobiliária, permitindo que a valorização do imóvel, derivada do desenvolvimento da região, seja em parte recuperada pelo município, e ainda, na hipótese de desapropriação, não comprometa sua liquidez imediata.

O IPTU progressivo no tempo é regulado pelos artigos 5º, 6º e 7º do Estatuto, que estabelece as suas fases. Inicialmente, o plano diretor inclui determinada área como qualificada para parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Posteriormente, é criada uma Lei municipal específica, regulamentando as condições e prazos para a implementação da referida obrigação. Em seguida, o proprietário será notificado pelo poder executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. Descumpridas as condições e prazos previstos, o município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo máximo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004).

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação (ponto não pacífico na doutrina), ou promoverá a desapropriação do imóvel com o pagamento da indenização em títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de 10 anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas. Estas devem refletir o valor real à época da expropriação sem contabilizar eventuais valorizações do solo derivadas da própria atuação do poder público na área. Afinal, isso configuraria um enriquecimento à custa do Estado, uma vez que o proprietário se locupletaria em não ter atribuído destinação social ao bem. Essa conduta inclusive poderia ser proposital, o que levaria à inversão do instrumento, que, ao invés de servir de estímulo ao cumprimento da função social da propriedade, se revestiria de promoção ao investimento privado.

Além da desapropriação, o IPTU progressivo pode culminar com a instituição do direito de superfície⁹, instituto que separa o direito de construir do direito de propriedade, e possibilita que esses dois direitos sejam negociados autonomamente. A dinâmica deste instituto permite que o solo e subsolo permaneçam no domínio do proprietário, mas a construção e o espaço aéreo sejam transferidos ao superficiário. Por meio desse instrumento jurídico abre-se a possibilidade de resolver o processo de IPTU progressivo com a propriedade do solo sob o domínio do contribuinte, e a propriedade da construção nas mãos do município, a fim de que este efetive seus propósitos públicos (PIZA, SANTORO e CYMBALISTA, 2004)

Essa forma de resolução, quando comparada à desapropriação, mostra-se mais interessante, pois implica em menor gasto para o poder público, uma vez que o valor indenizatório restringe-se a uma parte da propriedade, isto é, ao direito à propriedade da construção.

Outra forma possível de resolução seria o consórcio imobiliário, ajuste em que o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas (ESTATUTO DA CIDADE, art. 46, § 1º).

Ao observar o instituto do IPTU progressivo, percebe-se que a Constituição deixou escapar a possibilidade de enfrentar mais profundamente a política urbana. Afinal, garantiu ao proprietário o pagamento de indenização mesmo que este tenha se mantido inerte em relação a conferir alguma destinação social ao seu imóvel ocioso. Permitiu que, após cinco anos de

⁹ Como alternativa à desapropriação, outros instrumentos podem também ser utilizados para realizar a função social da propriedade do imóvel, após a cobrança até o limite estabelecido para a progressividade da alíquota. Uma solução possível é a aplicação do direito de preempção, o direito de superfície, ou então, o consórcio imobiliário (PIZA, SANTORO e CYMBALISTA, 2004)

espera por PEUC, ainda lhe seja concedido o IPTU progressivo, que pode inclusive ser estendido *ad aeternum*.

A desapropriação como garantia do direito de propriedade (SODRÉ,1955), visto que remete ao pagamento de indenização como contrapartida à intervenção do Estado, deveria ser efetivada nos casos clássicos do decreto lei 3365/41, e não ser estendida àquele que não cumpre a função social. A ociosidade imobiliária é uma atitude antissocial que presta um desserviço à comunidade e aos ditames constitucionais de justiça social, no entanto, a própria Constituição superficializa a sua ideologia.

Esse desserviço social leva à reflexão sobre os institutos, que podem ser aplicados como solução final ao IPTU progressivo. Afinal, a Constituição, no seu artigo 182, parágrafo 4º, parece não ter vinculado, respectivamente, o IPTU progressivo à desapropriação. Apenas normatizou o instrumento urbanístico e sancionou, sucessivamente, as três dimensões dos incisos:

Art. 182

[...]

§ 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 parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Ao elencar o grau de intervenção estatal de forma crescente, a Constituição vincula, como último grau, a perda da propriedade através da desapropriação, estabelecendo-a como a sanção máxima para o descumprimento da função social, ao formar uma escala de medida, e não necessariamente, formular a taxação das hipóteses.

Portanto, o poder público municipal poderia escolher outra sanção menos interventiva dentro dessa escala sucessiva. À Constituição não caberia esgotar todas as possibilidades em um inciso: na realidade, normatizou o que lhe pareceu mais interventivo (determinando o pagamento de indenização), e deixou ao poder discricionário da municipalidade a atribuição de determinar os institutos que melhor atendem ao interesse da coletividade local.

Nessa linha interpretativa, a Constituição estabeleceu os institutos urbanísticos que devem ser utilizados para iniciar o processo de recuperação da função social da propriedade e da cidade: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Na realidade, a intervenção urbanística na propriedade pode parar por aqui se o poder público assim decidir. Ou seja, tanto pode continuar a receber a alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo, eternamente, quanto pode optar por uma medida menos custosa que a desapropriação.

Cabe lembrar que o imóvel subutilizado ou não utilizado pode estar sendo mantido para fins especulativos, ou apenas aguardando para se beneficiar de uma eventual desapropriação.

A análise sistêmica do corpo constitucional permite interpretar a função social como uma norma de valor fundamental no sistema constitucional em vigor. Daí a vinculação da noção de função social às ideias de justiça social, como mostra o seu próprio desenvolvimento histórico.

A ideia de função social permeia o texto constitucional e atua como elemento de coesão e coerência de diversas disposições da Carta, representando o núcleo fundamental do direito urbanístico e do direito civil. O adjetivo *social* deixa claro que a vinculação dos poderes do titular do domínio ao interesse de outrem se refere a um interesse coletivo, e não individual.

3.3.3 A aplicação do IPTU progressivo no tempo: cumprimento da função social ou incentivo a interesses imobiliários – análise de casos

Analisar com mais profundidade as características do IPTU progressivo, sua regulamentação e, principalmente, a forma de aplicação contribui para compreender a relação entre a execução desse instrumento, na prática, e a efetivação da função social na terra urbana.

Os relatórios estaduais e de estudos de caso da pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (RACI-PDP) informam que quase todos os planos diretores incorporaram o IPTU Progressivo como instrumento de política urbana. No entanto, poucos o regulamentam através da criação de lei específica, permitindo a sua aplicação imediata (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011). Tais incorporações, na realidade, mostram-se de diferentes formas. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto; outros o incorporam sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de

gestão do município; outros, ainda, inserem alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto, de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Por outro lado, alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano e dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Como referência de municípios que iniciaram a aplicação do instrumento, apontamos os casos das cidades de Curitiba, São Paulo e Santo André.

A primeira dificuldade está em identificar quantos municípios efetivamente aplicam o instrumento. Em 2012, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) informou que 36,5% dos municípios brasileiros possuem legislação regulamentando a utilização de IPTU progressivo. Na pesquisa mais recente, de 2013, o Instituto não faz referência ao instrumento (IBGE, 2012).

Entretanto, apesar da criação de leis regulamentadoras, ainda não há informação sistematizada sobre a correlação destas legislações com o território e à capacidade de gestão dos municípios, nem quantos e quais municípios estão aplicando o instituto e suas consequências.

A desatualização das plantas genéricas de valores e dos cadastros imobiliários também representa obstáculo à efetivação do tributo. Na realidade, tal atualização representaria um significativo aumento na arrecadação do município que, muitas vezes, não é realizada por motivos políticos, de má gestão ou interesses imobiliários.

Abaixo passa-se a análise indireta de três Municípios brasileiros: Santo André – SP, São Paulo –SP e Curitiba – PR, segundo José Ricardo Vargas de Faria (2013), Aduino Lúcio Cardoso (2012) e Rodrigo Bulgarelli (2011).

3.3.3.1. Santo André

O Município de Santo André, em São Paulo, representa um caso emblemático de esforço e vontade política para a implementação de medidas do Estatuto da Cidade, conhecido como o primeiro município a implementar a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, iniciou as notificações aos proprietários, em 2006, e tornou-se referência na aplicação dos institutos (FARIA, 2013).

O projeto municipal claramente se direcionava ao cumprimento das funções sociais da propriedade da Cidade, uma vez que tinha por objetivo a promoção de moradia social. Isso era demonstrado através da análise de vários fatores: a área escolhida para viabilizar o projeto

situa-se no Eixo Tamanduateí, local articulado com infraestrutura urbana básica, constituído por lotes identificados como vazios urbanos, e ainda, a grande parte dos lotes notificados localiza-se em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

Esse conjunto de características, associando a articulação dos instrumentos urbanísticos em uma área que não cumpre a função social da propriedade, evidencia a natureza social do projeto, que assume nítidos contornos de ações voltadas à promoção de moradia. Apesar da iniciativa louvável, a implementação do projeto não foi gravada com o mesmo entusiasmo inicial. O processo de gestão social da terra urbana foi interrompido diante de dificuldades políticas e processuais.

A primeira questão que pode ser levantada está relacionada à pouca experiência na aplicação do instrumento, que antes deve passar pela implementação do PEUC, como antecedente obrigatório. Este, por sua vez, também foi pouco utilizado e remeteu o Município de Santo André a encargos considerados difíceis para a gestão local. Como exemplo, a definição e aferição do imóvel edificado, mas não utilizado, que configuraria a ociosidade por subutilização, que se tornou um desafio para o legislador local e para a Administração municipal. Outro impasse foi a questão dos imóveis públicos e a dificuldade em conseguir traçar um planejamento para a utilização desses, diante da opinião de que a notificação não seria o melhor caminho. Além dessas questões, outras podem ser citadas: fraudes realizadas por proprietários, imóveis que cumprem a função social, mas estão abaixo do coeficiente mínimo de aproveitamento, falta de agilidade da Administração e problemas fundiários de ordem jurídica.

3.3.3.2. São Paulo

Atualmente, percebe-se uma modificação na produção do tecido urbano. Aquelas grandes áreas não edificadas ou parceladas, localizadas em regiões dotadas de infraestrutura, deram espaço a outro processo mais recente de urbanização, que, em vez de produzir terrenos vazios em grande quantidade, produz edificações desocupadas e deterioradas em áreas centrais, que passam a ser predominantemente ocupadas por populações de baixa renda, seja por meio de atividades econômicas de cunho popular, seja por meio de processos de encorticação dos prédios existentes (CARDOSO, 2012).

Diante dessa configuração urbana, as ações de movimentos sociais de luta por moradia passam a incidir sobre esses imóveis, iniciando sua atuação em São Paulo e, posteriormente, se estendendo a outras capitais e cidades de maior porte. As organizações seguiram ocupando

e reivindicando a função social desses vazios urbanos compostos por imóveis localizados em áreas não periféricas dotadas de infraestrutura e serviços públicos essenciais, tornando-os o foco principal na luta por acesso à moradia.

Esses territórios degradados são o resultado da horizontalização ampliada do tecido urbano, provocada pelo sistema imobiliário, que impõe novas construções em terrenos distantes dos centros. Essa prática mercantil atua de forma nociva no crescimento das cidades, impondo ao planejamento urbano uma lógica de mercado, além de impelir a implantação de infraestrutura até esses locais por meio de financiamento público.

As áreas degradadas desses centros urbanos tornaram-se objeto da ação popular que passou a reivindicá-los e a ocupá-los como moradia, em razão da infraestrutura e equipamentos urbanos oferecidos, e proximidade de trabalho. Entretanto, atualmente o capital imobiliário também demonstra grande interesse na retomada de investimento nessas áreas centrais degradadas, e passou a concorrer com os movimentos de moradia. Esse processo conta com o aval do Estado que o incorpora como estratégia territorial por meio de projetos urbanísticos intitulados como revitalização, regeneração, reabilitação ou requalificação urbanas (CARDOSO, 2012)

Em 2012, Município de São Paulo adotou, no seu Plano Diretor Estratégico, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) e o consequente IPTU progressivo no tempo. O decreto nº 52.884, de 28 de dezembro de 2011, aprovou a regulamentação dos institutos¹⁰ definindo critérios para não utilização, subutilização e não edificação.

As notificações do primeiro "lote" de imóveis priorizaram as Zonas de Especial Interesse Social - Zeis de tipo três, definidas pelo Plano Diretor como áreas com imóveis ociosos, encortiçados ou deteriorados, subutilizados ou não utilizados localizados em regiões com infraestrutura urbana, boa oferta de empregos e equipamentos urbanos.

¹⁰ Art. 39. Para fins de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a caracterização do imóvel como solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado deverá observar os conceitos e definições deste artigo.

§ 1º Solo urbano não edificado são lotes e glebas com área superior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), onde o coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero.

§ 2º Solo urbano subutilizado são os terrenos e glebas com área superior a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para o lote na zona onde se situam, excetuando:

I – os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades;

II – os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos;

III – os imóveis integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município.

§ 3º Solo urbano não utilizado é todo tipo de edificação que tenha, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

O portal de notícias G1 publicou, no dia 24 de outubro de 2014,¹¹ que o interesse do município de São Paulo está na importância da infraestrutura já existente no Centro da cidade, e que não é aproveitada pela maioria da população de baixa renda que mora na periferia. “Não é justo que a função social não seja observada, pois é um princípio Constitucional”. O prefeito Fernando Haddad também afirmou que espera a liberação dos prédios do Centro, que pertencem ao governo federal, para a construção de moradia popular.

A partir das declarações do governo associadas à combinação entre ZEIS, obrigatoriedade de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, parece que a intenção da política pública paulista, pelo menos em parte, está ligada à efetivação da função social da propriedade por meio da promoção de moradia de interesse social. Isso vem ao encontro de toda a dinâmica discutida neste ensaio.

No entanto, é importante observar como serão conduzidas as notificações desse planejamento: se, por exemplo, estas se concentrarão em região próxima a algum projeto de *revitalização* do Centro da cidade. Isto já aconteceu nos limites da Operação Urbana Centro, que notificou 117 imóveis próximos à região do Projeto Urbanístico Específico Nova Luz, área conhecida por “cracolândia”, onde o município desenvolve um projeto de *revitalização*.

Essa região é constituída por imóveis caracterizados, em sua maioria, por edificações abandonadas (antigos hotéis, edifícios de apartamentos e edificações parcialmente ocupadas, no andar térreo, por atividades comerciais) que servem de moradia a pessoas sem teto.

Vários desses imóveis sediaram antigos hotéis e estavam abandonados há até duas décadas. Após a notificação da Prefeitura exigindo a destinação social desses imóveis, alguns proprietários promoveram reformas para modificar o seu uso. “Esses hotéis agora lideram um processo de *revitalização privada* da área central, já que basta uma simples reforma para que voltem a funcionar como moradia” (BURGARELLI, 2011).

A reforma dos antigos hotéis foi estimulada pelo projeto de revitalização promovido pelo poder público no entorno da área, isto é, o município ao implementar o Projeto Urbanístico Específico Nova Luz na cracolândia, resolveu notificar os proprietários dos imóveis próximos, que, por sua vez, sentiram-se motivados, pelo projeto de revitalização, a reformar seus imóveis, no intuito de explorar atividade imobiliária no local, já que o ambiente revitalizado funcionaria como um chamariz a novos moradores com poder aquisitivo para pagar aluguel (FARIA, 2013)

¹¹ <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/10/iptu-progressivo-sera-aplicado-partir-na-proxima-semana-diz-haddad.html>

Dessa forma, apesar de os imóveis passarem a cumprir uma função social, esta não foi valorizada no seu sentido fundamental por meio do direito à moradia. Na realidade, os instrumentos urbanísticos foram utilizados para retirar a possibilidade de moradia social sem uma correspondente política pública que amparasse o direito de moradia ali exercido. O planejamento municipal precisa ser respaldado pelo conhecimento do tecido urbano nos seus aspectos físicos e sociais, para que assim consiga executar políticas públicas complementares entre si, ao invés de descobrir um segmento social em favor do outro.

O paradoxo reside no fato de que esses imóveis já funcionavam como moradia de baixa renda para as famílias que os ocupavam, mas a prioridade foi fixada no sentido de privilegiar somente o interesse privado sem ao menos conferir um programa habitacional aos moradores da área. Fica evidente, portanto, que essa qualidade de ocupação não é considerada legítima pelo Estado, apesar de atender à função social de moradia, mas o projeto de revitalização é considerado como tal, apesar de desprezar a manutenção das moradias populares e não reconhecer essa população como moradora.

Essa contradição revela uma das facetas da efetivação da função social dentro do planejamento urbano. Chama-se a atenção para a necessidade de conhecer realmente o tecido urbano da cidade, levando em consideração suas potencialidades materiais e vocações locais, mas, principalmente, o valor humano, a fim de que as políticas públicas contemplem o reconhecimento econômico e social presente na teoria da justiça de Nancy Fraser.

Isso seria uma alternativa para evitar o pragmatismo privado seria emitir as notificações antes mesmo de iniciar qualquer investimento público de melhoria no local. Talvez assim se resguardasse uma possibilidade de garantir projetos públicos de habitação. É necessário que o Estado não fomente por antecipação o mercado imobiliário em detrimento da moradia social (FARIA, 2013).

3.3.3.3. Curitiba

Segundo José Ricardo Vargas de Faria (2013), a cidade de Curitiba representa um caso paradoxal na aplicação do IPTU progressivo, por não ter sido utilizado para combater a especulação imobiliária, mas para dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade por meio do Projeto Centro Vivo.

O Projeto foi criado com o propósito transformar o centro de Curitiba em um grande condomínio comercial, turístico e cultural a céu aberto, atendendo às principais reivindicações

dos empresários e moradores. O objetivo principal era transformar o Centro em um espaço de moradia, encontro, compras e lazer que propiciasse “um considerável crescimento na circulação de consumidores de bens e serviços e um conseqüente aumento no fluxo de capital, gerando novos empregos e riqueza para nossa cidade” (CENTRO VIVO, 2006, p. 19).

A questão da habitação não está totalmente ausente do projeto, mas ocupa um papel secundário, pois o centro apresentava um decréscimo populacional de 2,55% ao ano em razão das condições de degradação social e de infraestrutura. A habitação social, portanto, serviria para ampliar o número de moradores no centro e estancar o decréscimo populacional, e ainda promover a valorização da área. Na visão dos dirigentes da Associação Comercial do Paraná, responsáveis pelo projeto “como é de conhecimento comum, qualquer revitalização consistente do centro de uma cidade passa pelo aumento do número de moradores” (CENTRO VIVO, 2006, p. 26).

Associados a esse projeto, diversos investimentos foram realizados pelo poder público, provocando uma transformação atraente na área por meio de pavimentações de calçamentos e ruas, revitalizações de praças, investimento em segurança, restaurações de edifícios públicos e criação de corredores culturais.

Esse projeto guarda semelhanças com a diretriz de atuação do Projeto Urbanístico Nova Luz, em São Paulo. Em ambos, percebe-se que o poder municipal escolheu a valorização mercantil, como forma de promover a função social, e não a moradia social. Primeiro, concluiu as obras de revitalização, valorizando a área e seu entorno, em seguida, instituiu isenção de tributos aos imóveis que fossem restaurados e destinados a uso;⁶ depois, notificou os proprietários de seis prédios vazios e degradados, justamente na área em que se encontravam cortiços utilizados como moradia, a fim de que seus imóveis fossem restaurados e, por consequência, eliminadas as moradias populares.

Segundo Vargas de Farias (2013, p. 13) um vereador local declarou:

A adoção do IPTU Progressivo pode contribuir para solucionar um problema frequente na cidade: as invasões. Em 2007, uma CPI foi instalada na Câmara de Curitiba e ficou comprovada a existência de muitas áreas ociosas, que não cumprem função social e ficam à mercê de invasores. Com a implantação deste sistema, haverá redução desses espaços, diminuindo as ocupações irregulares.

Ao contrário de consolidar e regularizar a moradia popular nas áreas centrais e infraestruturadas da cidade, a partir da aplicação de instrumentos urbanísticos articulados a uma polí-

tica habitacional de interesse social, o município escolheu promover a função social por meio da valorização imobiliária e ocupação da área por população mais abastada. Com isto, perdeu a possibilidade de promover uma interação socioespacial na cidade reunindo, em um só espaço, moradia social, centros turísticos, casas culturais, condomínios comerciais e residenciais

3.4 A **aplicação** do artigo 1.276 do código civil como instrumento urbanístico

O dispositivo em questão trata do instituto do abandono, forma voluntária de perda da propriedade. A sua caracterização, em se tratando de bem imóvel, sempre foi complexa e tormentosa diante da visão absoluta e individualista atribuída à propriedade, até o advento da Constituição de 1988.

A mera falta de utilização do bem pelo proprietário não levava a extinção da propriedade como regra geral, podendo o proprietário deixar de exercer qualquer dos poderes inerentes à propriedade (usar, gozar, dispor, reaver) sem que isso representasse a perda do domínio.

Após a profunda reformulação do direito de propriedade, por meio da vinculação da função social ao seu conceito, o Código Civil de 2002, seguindo as linhas da nova ideologia constitucional, dispôs sobre o abandono de imóvel da seguinte forma:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

Trata-se da perda da propriedade por abandono do bem, instituto jurídico vigente no nosso ordenamento muito antes do advento da Constituição, de 1988, e da previsão do princípio da função social como sua ideologia. Este princípio se insere no contexto do instituto, dando-lhe mais forma e fundamentação, uma vez que o conceito e aplicação do direito de propriedade o têm por base.

Os proprietários poderiam ver extintos os seus direitos de propriedade diante do abandono, conforme dispunha o art. 589, III, do Código Civil, de 1916, que estabelecia um prazo

de dez anos após a arrecadação do imóvel para que este passasse à titularidade do Estado, Território ou Distrito Federal.

Não há que se confundir a intervenção do poder público, diante de imóveis subutilizados ou não utilizados, com a perda da propriedade por abandono. A fundamentação dos primeiros se deve ao descaso em não cumprir com a função social. Portanto, é sancionada a compulsoriedade de parcelar, edificar ou utilizar, e, posteriormente, a suportar a instituição do IPTU progressivo no tempo.

A fundamentação do segundo instituto está ligada à perda voluntária do bem em razão do abandono. O proprietário não deseja que o bem esteja incorporado ao seu patrimônio, deixando de utilizar a coisa e exercer os atos inerentes ao direito de propriedade (*dominus*), além de ter a intenção (*animus*) de se desfazer da coisa sem transmiti-la a ninguém (NADER, 2009). Na realidade, ambos são desfuncionais, mas guardam na sua origem motivos diversos.

O Código Civil reformulou suas regras trazendo uma leitura mais justa e social ao instituto, permitindo a sua presunção “*iure et de iure*” (absoluta) quando o proprietário abandonar o bem e deixar de pagar as obrigações fiscais pelo período de três anos.

Em análise superficial, parece que o Código Civil engessou a aplicação do abandono quando o vinculou à necessidade de ausência de pagamento de imposto. Entretanto, considerando que o dispositivo estipulou o prazo de três anos de débito fiscal para que o imóvel desocupado seja considerado abandonado, e igual período para ser efetivada a arrecadação, houve um ganho social com a alteração normativa. Comparado ao direito anterior, fixado pelo art. 589, do Código Civil, de 1916, que estabelecia o prazo de 10 anos para a arrecadação de imóveis urbanos e não fixava nenhuma situação de presunção absoluta, percebe-se que houve certa evolução na Lei Civil, no sentido, mesmo que tímido, da função social da propriedade.

A adequação do instituto do abandono à função social da propriedade, delimitando a sua constatação, é útil à gestão do planejamento urbano e valorização fundiária, uma vez que permite a aquisição, pelo poder público, de imóveis desfuncionalizados, sem a necessidade do pagamento de indenização. Traduzindo, numa alternativa muito interessante, a reorganização municipal independente de desapropriação.

Entretanto, a referida alteração legislativa não está imune a críticas. Apesar de ter melhorado o panorama geral do abandono, perdeu a oportunidade de permiti-lo desvinculado do pagamento ou não do imposto, aí sim, privilegiando ao máximo a função social da propriedade urbana.

Isto significa que, uma vez estabelecendo a presunção absoluta do abandono e vinculando-o aos requisitos do débito fiscal e da desocupação, o artigo em questão deixou de per-

mitir a constatação do instituto quando houvesse efetivo abandono por falta de ocupação do imóvel associado ao seu quadro de degradação e desuso.

Em resumo, o prédio, totalmente desfuncionalizado, em que a desocupação perdura por mais de dez anos, mas está em dia com o pagamento do imposto, só será adquirível pelo poder público através do pagamento de indenização. A lei poderia ter permitido a comprovação do abandono mesmo com o pagamento do imposto, seria a presunção “*iuris tantum*” do instituto, aquela que demanda a produção de instrução probatória suficiente a corroborar a falta de função social do imóvel através do procedimento adequado.

O alargamento do conceito se justificaria em razão da especulação imobiliária praticada por inúmeros proprietários. Muitos se valem do pagamento de impostos para se verem livres da perda do imóvel e, no entanto, deixam o bem ruir, numa clara atitude de abandono.

O pagamento de imposto não é sinônimo de cumprimento da função social. O abandono voluntário pode ser comprovado por outros meios que não os fiscais. O intuito especulativo se mostra como um mal maior à sociedade, se comparado à ausência de pagamento.

Perceba-se que, em ambos os casos, não há ocupação no imóvel, sendo que em um deles a desocupação e quitação fiscal representa o que há de mais nocivo ao planejamento urbano e aos princípios da cidade. Configura a desfuncionalização dirigida e proposital, que deveria ser sancionada com a arrecadação do bem independentemente de indenização, conformando a justiça social e distribuição dos ônus sociais.

Medidas de caráter social e democrático necessitam ser implementadas pelo poder público, para que o planejamento urbano seja retirado das mãos do atento mercado imobiliário, com suas ambições de lucro e construções periféricas, que impedem a justa distribuição dos ônus e benefícios da cidade.

A formação de guetos privilegiados e comunidades extremamente carentes de Direito à Cidade pode ser combatida com um planejamento sério a médio/longo prazo, a partir da implementação articulada dos instrumentos urbanísticos disponíveis na Constituição, Estatuto da Cidade e Código Civil.

Tais instrumentos, entretanto, devem estar alinhados ao conhecimento detalhado e completo do tecido urbano. Para tanto, medidas de gestão são necessárias à elaboração de outro importante instrumento de aperfeiçoamento do planejamento municipal, o Cadastro Territorial Multifinalitário, capaz de espelhar a realidade urbana nas suas várias faces.

4 O CONHECIMENTO DO TECIDO URBANO: PONTO DE PARTIDA PARA O PLANEJAMENTO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO

As relações do homem com a terra se tornam cada vez mais complexas diante da enorme concentração da população nas áreas urbanas. Esse fenômeno social segue o direcionamento imposto pela economia capitalista, que detém os mercados de imóveis, empregos e produção, provocando o aumento das questões urbanas que assumem a função de material de fluxo contínuo ao alimento do mesmo sistema.

Um dos resultados dessa tática é a horizontalização das cidades pela produção de moradia, o que resulta em uma forçosa ampliação espacial da cidade e investimentos em equipamentos públicos e infraestrutura básica, para atender a essas novas demandas. Esse movimento de dilatação urbana alimenta, principalmente, o mercado privado de construção, cujo lucro provém das duas fatias: produção de moradia periférica e ampliação de infraestrutura (CANO, 2010).

Isso tudo acontece apesar da existência de nichos urbanos ociosos que poderiam ser inseridos no planejamento urbano e seu desenvolvimento, principalmente, no aspecto que mais interessa a este estudo, a promoção de moradia.

O conhecimento e mapeamento do tecido urbano facilitam a gestão pública e a correta valorização fundiária, possibilitando a aplicação de mecanismos jurídicos, políticos e administrativos para a requalificação urbana e melhor aproveitamento do potencial fundiário local. (COSTA; SCARASSATT, 2006).

A presente dissertação defende que o planejamento urbano deve ser exercido por meio da gestão social do município, que compreende uma Administração voltada para o bem-estar social, e, principalmente, para a promoção de moradia, capaz de aplicar articuladamente os institutos urbanísticos e efetivar uma justa arrecadação. Esses mecanismos permitem a melhor distribuição dos ônus e benefícios da cidade, contribuindo para a implantação de uma política habitacional social com base na valorização do potencial do tecido urbano central.

Neste sentido, torna-se imprescindível o conhecimento detalhado das cidades a partir da elaboração de um Cadastro Territorial, que forneça uma base de dados integrada e ampla a fim conduzir o seu planejamento.

4.1 Cadastro territorial: instrumento fundamental à gestão social do município

Os primeiros cadastros elaborados pela administração pública foram estruturados para equacionar o sistema de tributação. As bases de composição do denominado Cadastro Econômico registravam o valor da parcela e essa era utilizada para o cálculo do imposto territorial.

A maioria dos cadastros implementados atualmente, nos diferentes níveis de governo, ainda seguem esse mesmo objetivo. Entretanto, a necessidade de novos métodos de avaliação, baseada em detalhes mais construtivos, exige que as bases de dados sejam ampliadas para refletir a realidade da ocupação do solo urbano. Tais ampliações se referem à identificação da localização, forma, dimensões e, principalmente, a funcionalidade dos imóveis urbanos. Este mapeamento multifinalitário serve de instrumento apto a incrementar a valorização social da terra e o planejamento municipal de habitação, uma vez que fornece dados precisos para viabilizar a implantação de instrumentos urbanísticos (ERBA, 2005).

O Cadastro possui duas dimensões funcionais: positiva, quando protege o direito de propriedade mediante a publicidade imobiliária; e negativa, quando restringe o poder de livre disposição do bem pelo titular em benefício do interesse público.

Portanto, é um instrumento capaz de contribuir com o cumprimento da função social da propriedade, assumindo o papel de polícia territorial com o poder de fiscalizar a funcionalidade dos imóveis que compõem o tecido urbano.

A tendência de elaborar cadastros com o fim de conhecer a cidade e as possibilidades de aprimorar o planejamento do espaço urbano não é tão recente. Recebeu muito incentivo a partir de junho de 1996, com a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HÁBITAT II), que reafirmou a necessidade de administrar corretamente o território para promover a segurança da moradia e acelerar os processos de desenvolvimento (ERBA, 2005).

Com isso, se fortalece a necessidade de inserir o cadastro no planejamento e desenvolvimento contemporâneo das cidades, principalmente para a promoção da moradia social. A função do cadastro tornou-se tão fundamental para o correto planejamento do espaço, que a sua ampliação foi determinada no sentido de incluir as informações ambientais e sociais às bases de dados econômicos, físicos e jurídicos.

Esse processo, que começou a ser esboçado no final da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se posteriormente na nova visão de Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

O sistema de elaboração de cadastro iniciou-se com uma visão puramente fiscal. Esse sistema não delimita o direito de propriedade de cada parcela (menor unidade de registro) com precisão nem consegue identificar se o imóvel está efetivamente funcional. Também não

mostra as limitações impostas pelas normas de planejamento, tais como: servidões administrativas, desapropriações, parcelamentos e edificações compulsórios.

Diante das falhas constatadas, tornou-se necessária a criação de um novo sistema de cadastro que trouxesse as informações de forma mais ampla e integrada.

Em 2007, foi criado um grupo de estudos (GT-Cadastro) (BRASIL, 2007),¹² para estudar a matéria e formular uma proposta de diretrizes compatível com a realidade diversificada dos municípios brasileiros, o que resultou em portaria¹³ ministerial de caráter orientador (BRASIL, 2009), que estabeleceu as diretrizes para a criação e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) pelos municípios.

Esse sistema torna mais amplo o registro de dados no cadastro e o transforma em um inventário público metodicamente ordenado de todos os objetos territoriais legais de determinado país ou distrito, tomando como base a mensuração dos seus limites. Tais objetos legais identificam-se sistematicamente por meio de alguma designação, e a delimitação da propriedade e o identificador, junto à informação descritiva, podem mostrar, para cada objeto territorial, sua natureza, o tamanho, o valor e os direitos e, ou, restrições legais associadas a ele (ERBA, 2005)

O novo sistema cadastral compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população. Pretende mostrar a situação legal do território de forma completa, incluindo o direito público e as restrições, substituindo a cartografia tradicional pela modelagem cartográfica e digitalizando todo o sistema de informação.

Os aspectos considerados pelo CTM são: econômicos (variáveis que levam a determinar o valor do imóvel e do imposto), geométricos (como a localização, forma e dimensões da parcela), jurídicos (que determinam a relação homem-parcela), sociais (que permitem delinear o perfil do proprietário ou possuidor) e ambientais.

Além desses fatores práticos, pretende viabilizar uma grande participação do setor privado, podendo até mesmo ocorrer a privatização total do cadastro com a consequente venda de dados a usuários e a possibilidade de reinvestimento e atualização na melhoria do sistema.

Essa forma técnica de conhecer o ambiente da cidade trará informações precisas e fundamentais para a gestão territorial como um todo. Mas, precisamente, no que se refere ao

¹² Portaria Nº 516, de 16/10/2007, publicada no DOU de 17/10/2007

¹³ Portaria Ministerial Nº 511, de 07 de dezembro de 2009, que institui Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios Brasileiros, DOU de 08 de dezembro de 2009

planejamento de habitação social, o cadastro conterá elementos indispensáveis que permitirão definir a melhor forma de aproveitar o tecido urbano já estruturado, contribuindo com a indicação dos imóveis ociosos. Sendo assim, o cadastro relaciona a realidade local com a possibilidade prática de implementação dos institutos do Estatuto da Cidade, funcionando como um liame entre o direito posto e a efetividade da lei.

Na medida em que os instrumentos urbanísticos forem sendo aplicados de acordo com os elementos indicados no cadastro, esses mesmos instrumentos farão parte do cadastro com as novas atualizações. Estas, por sua vez, continuarão gerando o acompanhamento e fiscalização dos gravames e, por consequência, a funcionalidade dos imóveis.

Esse percurso cadastro/política-pública seria o resultado ideal da articulação entre os instrumentos. Dito dessa forma, parece que todo esse arcabouço legal e prático soa como uma utopia urbana sustentada pelas perspectivas propostas. Entretanto, sinaliza-se que não é legítimo abdicar de projetos transformadores nem nos contentarmos em “fazer aquilo que é possível”. Este jargão pode significar a reprodução do *status quo* alimentado pelas mesmas e perversas dinâmicas e relações que dominam nossas cidades. A defesa de mudanças profundas está na ordem do dia. Transferir parte da produção e planejamento de habitação social para o poder público municipal implica no enfrentamento do crescente *déficit* habitacional, retirando, de forma coerente, o protagonismo do setor da construção ao redirecioná-lo a valorização fundiária no rumo da função social.

Essa necessidade de transferência designa uma política de freios e contrapesos no sentido de o Estado oferecer um movimento de resistência alternativo e contrário à padronização da produção de moradia. Afinal, o domínio de um determinado sistema empobrece o alcance social e a diversidade de resultados que as ações e programas governamentais são capazes de atingir.

Trata-se de requalificar o poder público como o termômetro social, equilibrando a atividade econômica e a justiça social, não permitindo que um seja diminuído pelo outro. Tal como a luta para retirar a cidade do controle dos especialistas e eliminar o monopólio tecnocrático sobre a cidade. Em outras palavras, a luta para democratizar a cidade e inserir um olhar mais sensível e humano, edificando os valores comunitários, históricos, culturais e as demais conquistas sociais.

Mais uma vez lembrando o pensamento de Lefebvre (2013), na sua obra *Direito à Cidade*, onde afirma que os problemas urbanos não podem ser resolvidos apenas na prancheta do arquiteto: há que existir um entrelaçamento de direitos e interesses diversos vindos dos

vários segmentos sociais, para que todos sejam lembrados, e, assim, garantir que a noção de sistema não “engula” a noção de estratégia, a que melhor representa essa diversidade.

4.1.1 A utilização do Cadastro Territorial Multifinalitário como instrumento de democracia e controle social

Seguindo o encadeamento lógico de traçar estratégias a fim de garantir uma cidade para todos, passaremos a examinar a questão do conhecimento detalhado do tecido urbano como requisito essencial ao planejamento urbano e habitacional.

Dessa forma, já identificamos o Cadastro territorial Multifinalitário (CTM) como um instrumento fundamental à Administração Pública, no exercício da sua governabilidade. Representa um recurso necessário à implementação de políticas públicas em razão da reserva de dados diversificada e integrada.

O levantamento cadastral aperfeiçoa a realização do planejamento municipal e proporciona mais transparência administrativa e fiscal para a população. Como exemplo, destaca-se o caso de Belém, amplamente discutido por Georgina Galvão e Mauro Gaia (2005), e cujas informações e dados passa-se a descrever nas linhas abaixo.

Os autores descrevem o baixo desempenho da administração de Belém, que não se servia de nenhum mecanismo de integração entre os cadastros, utilizava informações e modelos desatualizados e atuava com dados insuficientes para a elaboração de estratégias capazes de orientar a ação fiscalizadora e o correto lançamento dos tributos.

Relatam ainda que, em anos anteriores, houve uma tentativa desastrosa de recadastramento, cujas maiores consequências foram o lançamento de inscrições em duplicidade e uma significativa concentração de erros no setor fiscal de maior densidade populacional de Belém.

O passo mais importante para a mudança estrutural da gestão municipal foi a implantação do CTM, que envolveu vários órgãos da administração, tanto para a definição do programa de necessidades quanto para a execução e acompanhamento do mesmo.

A partir de então, foi observado o aumento da arrecadação e de isenções fiscais, e o CTM se inseriu como instrumento de referência para viabilizar a implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação, tais como: intervenções no sistema viário, drenagem, pavimentação, iluminação pública, sinalização viária, projetos de revitalização de áreas degradadas e de moradia.

A sua aplicação trouxe, como principal elemento de inovação, o rompimento com a lógica tradicional adotada na elaboração de cadastros municipais que possuem um viés desarticulado e limitado de informações. Em contraste, o CTM produziu a universalidade de seu alcance e a elevação da base de dados, que foi alterada de 220.000 para 360.000 inscrições imobiliárias, perfazendo um aumento em torno de 61% em relação ao cadastro anterior.

O cadastramento dos imóveis foi realizado com foco nas múltiplas potencialidades apontadas à gestão municipal e não apenas no interesse fiscal. Dessa forma, foram cadastradas tanto as áreas valorizadas quanto os assentamentos populares sem infraestrutura, tradicionalmente desconsiderados pelas empresas de aerofotogrametria e levantamento cadastral, que costumam representá-los no mapa por meio de manchas com a denominação de favela.

A partir da decisão política de cadastrar todos os imóveis localizados na área urbana do Município, afastando o interesse meramente arrecadatário, foi necessário realizar um estudo de redistribuição fiscal, a fim de equilibrar a carga tributária no sentido de desonerar os ônus tributários incidentes sobre os imóveis urbanos que cumprem sua função social, bem como de reconhecer a isenção daquelas propriedades residenciais de baixo valor patrimonial para o mercado imobiliário.

Com os primeiros resultados obtidos pela implantação do cadastro multifinalitário, foi possível, através da Lei nº 7.986 de 30/12/1999, ampliar para 9.000 UFIR (equivalente a R\$ 9.576,90) o limite da isenção automática. Esta medida permitiu, já no lançamento do IPTU 2000, elevar para 84.264 o número de contribuintes isentos que até 1999 somavam apenas 16.173 (em torno de 7% do total cadastrado). Isto foi conseguido sem que houvesse redução na arrecadação, ou seja, o aumento do número de imóveis cadastrados, bem como a atualização das benfeitorias dos imóveis anteriormente cadastrados, compensou a ampliação do universo de imóveis beneficiados pela isenção automática (GALVÃO; GAIA, 2005, p.123).

A redistribuição da carga tributária alcançada com a conclusão do cadastro Multifinalitário permitiu o aumento nominal do limite de isenção, elevando para 49% o número de contribuintes isentos no novo cadastro, e uma elevação na arrecadação do IPTU junto com taxas agregadas em R\$ 22,6 milhões, em 1996, para R\$ 39,0 milhões, em 2003, mesmo com 179 mil imóveis isentos, em um total de 360 mil imóveis. Para poder cobrar o IPTU levando em consideração a capacidade contributiva dos cidadãos, tornou-se absolutamente imprescindível ter uma base cadastral confiável dos imóveis (GALVÃO; GAIA, 2005).

O novo cadastro possibilitou, ainda, que as áreas da cidade, que historicamente sempre receberam maior aporte de investimentos, passassem a participar com uma contrapartida maior e mais condizente com os benefícios recebidos: afinal podem suportar alíquotas superiores.

Em contrapartida, áreas que anteriormente foram muito valorizadas, e que passavam por processos de degradação, quase sempre resultantes de modelos de urbanização inadequados, tivessem seus valores ajustados à nova realidade.

É importante destacar que o crescimento das receitas municipais não se deu por aumento no valor dos tributos, mas pela aplicação de uma POLÍTICA DE JUSTIÇA FISCAL, exigindo-se tributos de quem pode pagar, isentando quem não tem capacidade contributiva, corrigindo bases de cálculos, sem, contudo aumentar o valor das alíquotas (GALVÃO; GAIA, 2005, p. 128).

A partir do mapeamento multifinalitário o município poderá protagonizar o desenvolvimento e crescimento da cidade, sem se tornar refém do mercado de construção, que se antecipa em determinar para onde a cidade deve crescer, produzindo o espaço urbano de acordo com seus empreendimentos e interesses de lucro.

Essa dinâmica do setor privado traça previamente o seu planejamento de execução, realizando várias estratégias de ação, tais como: investir especulativamente no mercado imobiliário, adquirindo um “banco de terras” para o futuro; formando aliados políticos, por meio do financiamento privado de campanhas; participando da elaboração de programas governamentais.

Esse encadeamento de atos perpetrados pela iniciativa privada assume o papel de plano de investimento do empresariado. Da mesma forma, cabe ao poder municipal a tarefa de planejar suas ações futuras conhecendo o próprio terreno de ação por meio do mapeamento urbano, tornando possível detectar a melhor forma de aproveitamento do tecido urbano para a implementação de instrumentos urbanísticos de gestão social e crescimento da arrecadação.

A aplicação desses instrumentos somados a uma efetiva tributação pode contribuir para o aumento do recurso público vinculado ao financiamento de habitação e melhoria de serviços e infraestrutura, gerando com isso uma maior autonomia do município. Atualmente, o mercado de construção detém o protagonismo da produção do espaço urbano, quando se trata do programa Minha Casa Minha Vida. Essa realidade deriva da própria construção da lei 11.977 e suas alterações, o que permite a hegemonia do mercado na corrida das contratações.

O empreendedorismo privado se prevalece da permissão legal, já que o mercado, astuto como é, não deixaria passar uma oportunidade de alto lucro e pouco risco como esta. Entretanto, cabe salientar que essa hegemonia privada acontece descontroladamente, justamente porque não se depara com nenhuma resistência contrária e nem mesmo com um concorrente

que force a divisão dessa produção de espaço urbano. O domínio de mercado leva a uma precarização de resultados (baixa qualidade, periferização, capitalização da moradia, ausência de infraestrutura, exclusão de cidadania) e maximização de lucros em decorrência da ausência de alternativas concretas.

Diante desse quadro, cabe ao poder público entrar nessa produção diretamente ou por meio de mecanismos jurídicos e urbanísticos de planejamento, com o fim de interferir incisivamente no direcionamento do crescimento da cidade e seu desenvolvimento social. Se a resposta ao déficit habitacional restar exclusivamente nas mãos do mercado, que visa somente ao lucro, cai por terra a ideologia constitucional da função social e todas as suas conquistas.

Ressalta-se, ainda, que o direcionamento da política urbana pode influenciar na diminuição da alta dependência de recursos advindos das transferências de outros níveis governamentais. É uma situação que fragiliza a autonomia dos municípios e estimula os administradores a desempenharem um papel passivo diante das dificuldades financeiras, aguardando por uma política nacional para a resolução dos problemas enfrentados em nível local.

Ao observar o “passo a passo” para a reestruturação da habitação social, percebe-se que esta deve ser iniciada pelos imóveis ociosos que compõem o tecido urbano já infraestruturado. Para tanto, o governo deve encarar seu papel de titular da política urbana e trabalhar em conjunto com os diversos atores sociais, buscando o equilíbrio de interesses e a harmonia de resultados, de forma a não submeter o direito à moradia ao lucro de mercado.

Conhecer a condição de moradia de cada cidadão é um dos pressupostos básicos ao alcance da justiça social. Portanto, os imóveis ociosos não são o único elemento de peso social no cadastro. Ao poder público cumpre o mapeamento detalhado de todo o território e o levantamento das condições socioeconômicas da população. Identificar a localização, o endereço, estado de conservação e a verdadeira função de cada imóvel significa possuir o espelho da realidade ocupacional do espaço urbano. Defrontar esse espelho com a necessidade de moradia da população é realizar o primeiro degrau da justiça social.

4.1.2. Cadastro de imóveis ociosos como instrumento fundamental à política habitacional do município

A modernização da Administração Tributária, tendo como um de seus principais instrumentos o CTM, acrescenta um novo tempo à gestão pública das cidades. A partir de sua implementação, abrem-se inúmeras possibilidades para novas conquistas e avanços na promo-

ção da justiça fiscal e social do município. A tributação progressiva no tempo, sobre imóveis urbanos vazios, subutilizados ou ocupados para fins especulativos, conforme prevê a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), exemplifica uma dessas possibilidades.

Na busca de fazer a diferença para políticas públicas de habitação social, aproveitando o universo de atuação do CTM, sinaliza-se a fundamental importância da inserção do cadastro de imóveis vazios ou ociosos situados no tecido urbano central, como elemento conformador para as políticas de moradia.

Em primeira análise, pergunta-se: O que são imóveis ociosos? Por que a localização central é importante?

A primeira pergunta demanda um alargamento de compreensão, uma vez que a mera definição superficial de que seriam apenas bens não ocupados e abandonados nos levaria a uma interpretação restritiva e pouco social.

A função social da propriedade e da Cidade, amplamente discutida nesse trabalho, se inclina ao entendimento de que os imóveis urbanos devem ser vistos com o olhar mais amplo quanto possível, quando se trata de política habitacional, uma das questões mais graves enfrentada pela realidade urbana.

O adensamento populacional concentrado está sem precedentes em termos de desigualdade, violência e negação de direitos fundamentais. O Direito posto deve ser interpretado de acordo com o momento histórico no qual foi criado. Aliás, ele surge justamente em razão das demandas sociais vividas em determinada época, como resposta legislativa aos fatos sociais. Diante disto, nada mais justo do que definir um instituto jurídico a partir do seu paradigma constitucional.

Os vazios urbanos começam a integrar o cenário das cidades em meados do século XIX, como resultado do descontrolado êxodo rural provocado pelo processo de industrialização das cidades, que atingiram dimensões metropolitanas em razão do crescimento físico e populacional.

A partir de 1970, um novo processo urbano se inicia. Dessa vez, a cidade sofre a **desfuncionalização** do tecido industrial, provocando um movimento inverso ao anterior através da desativação de ferrovias, zonas industriais e edifícios.

A partir da constituição desses espaços, inicia-se o estudo sobre vazios urbanos e as primeiras indagações com relação à ambiguidade da expressão diante de algumas situações. Como, por exemplo, que a condição de vazio das áreas industriais não coincidia com a noção

de terreno vago, o que significaria que tais espaços se relacionariam mais com a ideia de ausência de uso do que propriamente de não ocupação (SOUSA, 2010).

Desde então, a evolução do conceito de vazio urbano vem sendo elaborada, a fim de expressar a mais justa adequação entre esse fenômeno de produção e uso do espaço urbano e os aspectos fundamentais do Direito à Cidade. Dessa forma, passa-se a identificar alguns dos principais conceitos de vazios urbanos.

Primeiramente, com relação à ideia generalista de que os vazios urbanos são espaços da cidade sem construção ou preferencialmente não edificadas. Essa concepção não procede. Na realidade, a expressão é mais abrangente, havendo quem a designe como terrenos e edificações não utilizados, subutilizados, desocupados ou desestabilizados, localizados em terrenos infraestruturados e que passaram ou estão passando por processo de esvaziamento (BORDE, 2006).

Em que pese a melhor intenção em interpretar ampliativamente os imóveis vazios, parece que incluir no seu conceito aqueles que ainda estão em processo de esvaziamento soa como uma presunção cientificamente não presumível. Afinal, mesmo atentando à sua condição de transitoriedade e aparente percurso à estagnação, trata-se de uma antecipação de condição futura não garantida (CLEMENTE *et al*, 2011).

Seguindo na conceituação, considera-se vazios urbanos aqueles “terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios” (BORDE, 2006, p. 8).

Para Dittmar (2006), são áreas identificadas como resíduos do crescimento da cidade, podendo estar construídas ou não, desocupadas ou subutilizadas, e se identificam pelas questões físicas e, ou, esvaziamento de uso.

Segundo Medeiros (2007), trata-se de um fenômeno urbano da sociedade industrial, podendo resultar de corredores e pátios ferroviários esquecidos, espaços residuais, obsolescência de zonas industriais, especulação imobiliária, edifícios centrais abandonados, ou catástrofes.

O Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (2008) define vazios urbanos como:

Espaços abandonados ou subutilizados localizados dentro da malha urbana consolidada em uma área caracterizada por grande diversidade de espaços edificadas, que podem ser zonas industriais subutilizadas, armazéns e depósitos industriais desocupados, edifícios centrais abandonados ou corredores e pátios ferroviários desativados (BRASIL, 2008, p. 142).

É comum vincular vazios urbanos ou imóveis ociosos à degradação, abandono, estagnação, ruínas, ausência de uso, associando-os de forma direta a uma coisa inútil à cidade. No entanto, percebe-se, pelo conteúdo das definições, que tais espaços, mesmo revelando um aspecto desfuncional e sombrio do ambiente urbano, na realidade representam o novo, no sentido de constituírem espaços de transição com potencialidade para a transformação e aperfeiçoamento social da cidade. Implicam em nova reconfiguração do tecido urbano pela oportunidade de construir e reutilizar imóveis. Visto dessa forma, aquilo que está ocioso deve ser considerando um potencial de reurbanização e revitalização, voltado, principalmente, ao Direito de Moradia e uso do espaço público.

A noção de espaço ocioso, vista de uma forma superficial, contrapõe-se à ideia de cheio. Mas as condições do vazio urbano e as manifestações que este adquire na contemporaneidade impõem outra lógica de significação para os espaços de ausência.

Considera-se que a noção de cheio/vazio possui uma relação dinâmica no estudo dos vazios urbanos, uma vez que o que é cheio (no sentido de construído) pode ser vazio (no sentido de estar sem uso). Logo, a ausência associada ao vazio urbano não deve ser definida apenas como a inexistência de um objeto construído, “a verdadeira ausência não existe quando há falta de volume construído, mas sim quando, a uma lógica consequente, se sucede um lapso, uma falha ou uma ausência de remate” (JORGE, 2007, p. 3).

Assim, invertendo a lógica da detecção física do espaço ocioso, prefere-se vinculá-lo à sua função de uso permanente, privilegiando as questões urbanas com um olhar social e coletivo, reunindo esforços para contribuir com a solução dos seus conflitos e buscar a efetivação da função social da propriedade e da cidade.

Portanto, a identificação de imóveis ociosos no tecido urbano suplanta a velha noção de espaço físico puramente vazio de construção ou não ocupado, a ele é importante associar a ideia da melhor funcionalidade. Por isso, mesmo imóveis insatisfatoriamente ocupados sob o olhar da função social (subutilizados), devem se adequar a melhor funcionalidade ou uso.

Se determinado prédio central, apto a sediar um projeto habitacional, é ocupado por uma oficina mecânica que utiliza pouco do seu espaço interior, revela-se, com isso, um imóvel que não atende a sua plena capacidade funcional de uso. Torna-se, portanto, um vazio urbano sujeito a adequação urbanística municipal.

Tais possibilidades de intervenção aumentam na medida em que outros fatores podem ser associados ao dito vazio, como por exemplo, o estado de degradação, tamanho, dívida fiscal, localização. Vários aspectos devem ser avaliados para se concretizar a plena aptidão do

imóvel. Não necessariamente devem ser desprezados espaços ociosos de médio e pequeno porte, afinal, o mapeamento deles, através de cadastro, definirá, inicialmente, quais imóveis são aptos à funcionalização e a partir das informações coletadas se determinará a qual tipo de política pública o mesmo se prestará.

O planejamento municipal poderá estabelecer, de acordo com as características do imóvel, aluguel social, habitação coletiva, condomínio, edifício, entre outras possibilidades, a critério do poder público. Não escapa ao planejamento municipal o imóvel grande, com boa conservação, mas subutilizado. Da mesma forma, aquele imóvel funcionalizado, mas que é necessário a uma adequada e justa distribuição do ambiente urbano. Afinal, a desapropriação sempre será um instrumento de requalificação da justiça urbana, à medida que permite, sem limites jurídicos (apenas indenizatórios), a possibilidade de remanejamento da finalidade fundiária.

A questão limitadora gira em torno da indenização a ser paga ao proprietário, ponto que os municípios apontam como empecilho à efetivação da transferência por expropriação compulsória. Para contribuir com a solução desse problema, existe a possibilidade de utilização da desapropriação paga por meio de títulos da dívida pública, pelo prazo de até dez anos (art.8º, §1º, Lei 10.257/01). No entanto, a necessidade de manejo dos recursos disponíveis depende da vontade política dos poderes públicos (executivo/legislativo), associada à participação da sociedade.

A implementação de instrumentos urbanísticos, de forma articulada, demanda um planejamento a médio/longo prazo com a instituição de um fundo municipal vinculado ao fomento da política habitacional. Este servirá para financiar a execução do planejamento municipal de habitação e a formação de um “banco de terras” com boa localização e infraestrutura.

O Direito à Moradia é o elemento principal na execução de programas habitacionais, questões de apoio à economia devem ter cunho secundário quando se relacionam com o déficit habitacional.

Sendo assim, esse trabalho identifica como vazio urbano ou imóvel ocioso, primeiramente o **terreno vago** (imóvel não edificado) desprovido de construção ou de uso, e não qualificado como espaço público (ou espaço previamente concebido como livre). Em segundo, **aquele imóvel edificado sem uso**. E ainda, o **imóvel subutilizado**, que se relaciona, neste estudo, aos lotes e edificações que são parcialmente aproveitados em termos de uso (CLEMENTE, 2012).

Os imóveis sem construção ou desprovidos de uso, assim como os subutilizados, são delimitados nas legislações municipais que dispõem sobre a regulamentação do solo urbano

não edificado, não utilizado ou subutilizado. Esses textos normativos determinam as características básicas que o imóvel deve apresentar para ser classificado em alguma das categorias de ociosidade.

Não há uma normatização geral nesse aspecto, motivo que leva a uma variabilidade de definições e, por vezes, uma definição vaga e imprecisa dos institutos, principalmente, quanto aos imóveis subutilizados que possuem um conceito aberto e podem gerar interpretações restritivas e ampliativas que atingem por consequência a sujeição dos imóveis à funcionalidade compulsória.

Cada município define o percentual de uso mínimo dos imóveis para que sejam classificados como subutilizados, além de especificarem outras características. Por exemplo, o município de Uberlândia-MG determina o seguinte na Lei Complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011:

Art. 2º Para efeito desta Lei Complementar entende-se por:

II - imóvel subutilizado: aquele que, em sendo legalmente permitido, o proprietário não der o devido aproveitamento, sendo que:

- a) para fins residenciais, entende-se por devido aproveitamento o imóvel cujo valor da construção existente for superior à 20ª (vigésima) parte do valor venal do respectivo terreno;
- b) para fins não residenciais, entende-se por devido aproveitamento, o imóvel que recebe usos devidamente licenciados e regulamentados, desde que atendidos os requisitos definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

No caso de Uberlândia, não há uma definição quanto ao percentual mínimo de aproveitamento do imóvel como determina o artigo 5º, § 1º, I do Estatuto da Cidade, nem um posicionamento que expresse o potencial do instituto urbanístico relacionando-o a concretização da função social. Ao contrário, vincula o aproveitamento do imóvel ao valor conferido à construção em relação ao custo do terreno, não fazendo menção a porcentagem de uso da construção, especulação, degradação, ou qualquer outra condição que alargue a noção de subutilização.

A redação do artigo demonstra uma distorção social de valores, uma vez que define o aproveitamento do imóvel de acordo com o valor da construção, permitindo com isso uma desproporção entre os valores aferidos.

Considere-se, por exemplo, um terreno avaliado em R\$100.000,00, que possui uma metragem compatível com a construção de um condomínio para habitação social. Nesse caso, para satisfazer o coeficiente de aproveitamento, bastaria que o valor da construção atingisse R\$5.000,00, independentemente do coeficiente real de uso do terreno. Nesta hipótese, a casa em si ocupa uma parte insignificante de um terreno precioso para o planejamento de moradia, restando subutilizada a maior parte, o que leva a condição de existir um imóvel legalmente funcional, mas faticamente ocioso.

Cabe lembrar que, nos termos deste estudo, os vazios urbanos são divididos em três linhas: imóvel sem construção e uso, imóvel com edificação e sem uso, e imóvel subutilizado, com construção e uso (ocupado por alguém), mas sem o devido aproveitamento.

A questão polêmica reside justamente nessa última classificação, porque comporta a ocupação, mas esta é qualificada como subaproveitada, o que leva a admitir a intervenção de instrumentos urbanísticos para requalificar o tecido urbano em consonância com a função social da cidade. Esses imóveis subutilizados, nas palavras de Souza (2010, p. 77), “têm uma ocupação e, ou uso, mas que atualmente essa ocupação/uso é inadequada, ou esses espaços têm potencial para um uso/ocupação mais eficaz e eficiente no tecido urbano enquanto um todo”.

Em 2010 o deputado Federal Chico Alencar (PSOL-RJ), propôs ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.537 que pretendia alterar a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, para dispor sobre a sanção à ociosidade de imóveis construídos.

Tal projeto pretendia acrescentar um inciso ao § 1º, do art. 5º da referida lei, considerando subutilizado o imóvel “residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não seja necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes”.

O texto do projeto representava a tentativa de editar uma norma geral sobre a subutilização de imóveis urbanos, com o objetivo de padronizar sua interpretação e definir os termos de sua abrangência na busca de combater à especulação imobiliária e concretizar a efetividade da função social da propriedade.

Entretanto, o texto se expressou de forma muito progressista e abrangente para os termos do Congresso Nacional. Os argumentos de rejeição do projeto foram tão fracos quanto o texto apresentado, que careceu de maior precisão e técnica jurídica, mas representou uma importante tentativa de avanço social. Naquela oportunidade, era necessário definir mais precisamente o imóvel ocioso, fixando critérios mínimos de classificação mesmo que genéricos.

Pontua-se ainda, que a expressão “sob qualquer pretexto” generalizou de tal forma a noção de subutilização que a esvaziou.

Cabe esclarecer que a definição de imóvel subutilizado é da maior importância para o planejamento e justiça urbana, por ser um componente frequente no tecido urbano, além de ser indicado como primeira opção para implementação de políticas públicas de habitação. Seu conceito precisa estar permeado de termos claros que direcionem os critérios para a avaliação da situação fática.

Portanto, em áreas urbanas, é razoável que se estabeleça um percentual mínimo de aproveitamento do imóvel relacionado à sua capacidade de uso, e não ao seu potencial construtivo, retirando do Plano Diretor e da legislação dele decorrente (art. 5º, § 1º do Estatuto da Cidade) essa responsabilidade.

Da mesma forma, a Lei pode fazer referência à obsolescência do imóvel, que é designada por Peixoto (2011, p.18) como “o momento em que a função original de um edifício deixa de “existir” podendo ser demolida, readequada ou até transformada e armada em outro local, se sua constituição assim permitir”. Dessa forma, se o coeficiente mínimo de uso não for alcançado, a obsolescência poderá definir o imóvel como subutilizado.

A obsolescência ora se relaciona com o espaço edificado e suas funções, ora com os espaços urbanos em si, podendo ser física/estrutural, quando associada à perda de função como resultado de fatores físicos ligados por uso, desgaste e envelhecimento, tais como, a deterioração (inferiorização de bem) ou degradação (aviltamento/desmoronamento). A obsolescência funcional acontece nos espaços que não se afiguram mais como aptos ao uso original ou transformado, ou ainda quando se torne inadequado ao contexto da cidade (CLEMENTE, 2011).

Logo, os “cheios” urbanos nem sempre se justificam dentro do conceito da cidade; da mesma forma, nem todo “vazio” é nocivo ou inútil ao ambiente em questão. Quando o vazio não possui uso nem função prática ou simbólica, constitui um espaço inútil que interrompe a regra do “cheio”. Contudo, mesmo o imóvel “cheio” pode representar uma exceção à regra quando não estiver coerente à morfologia da cidade e adequado ao seu planejamento. Os vazios, por sua vez, podem significar espaços adequados ao contexto da cidade ao destinarem-se, por exemplo, ao uso público e livre, ou histórico e ambiental.

A degradação e deterioração de ambientes urbanos são sintomas relevantes para a manutenção da vitalidade da cidade. Esta pode ser entendida como um organismo vivo, que reflete a pulsação entre a produção do espaço urbano e o elemento humano. Vista dessa forma, a cidade vivencia “doenças urbanas” que tendem a contaminar o comportamento social e o

seu próprio tecido. Naqueles espaços obsoletos verifica-se a reverberação da situação física para os grupos sociais, representando pontos de desequilíbrio e instabilidade, e ainda, um possível “foco de contágio” no sentido de facilitar a multiplicação desse tipo de vazio. Algumas vezes afastando a população, em outras servindo de ocupação de risco para os mais pobres, ou ainda representando a nociva intenção da especulação imobiliária.

Em resumo, o imóvel urbano precisa mostrar-se funcional em relação ao todo da cidade. Assim, o diagnóstico da ausência de construção ou uso, a subutilização em razão do baixo coeficiente de uso, a obsolescência física/funcional e a inadequação ou incoerência ao contexto morfológico do tecido urbano, levam à classificação de ociosidade e às consequências urbanísticas pertinentes.

5 IMÓVEIS OCIOSOS: O MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS COMO CASO DE REFERÊNCIA

Este capítulo expõe o resultado e as conclusões da pesquisa de campo realizada na cidade de Petrópolis, Região Serrana do Rio de Janeiro, com o objetivo de utilizá-la como caso de referência nesta dissertação. Este estudo estabelece um parâmetro exemplificativo que possibilite demonstrar, de forma prática, a incoerência provocada pelo desconhecimento do tecido urbano da política habitacional.

A cidade de Petrópolis está situada a 854m do nível do mar, na Serra da Estrela. Durante o século XIII, iniciou-se o trabalho de abrir seus caminhos formando as primeiras ligações entre o litoral e o interior do país. A região era ocupada por fazendas e ganhou a admiração do Imperador D. Pedro I, que por sua vez adquiriu uma fazenda, em 1830, impulsionando a primeira povoação da área. Esta foi criada em 1844 e integrou a freguesia de São José do Vale do Rio Preto, à época município de Paraíba do Sul. Em 1846, integrou-se à freguesia de São Pedro de Alcântara e, no ano de 1857, elevou-se à categoria de cidade.

O primeiro plano urbanístico da cidade foi elaborado pelo engenheiro alemão Júlio Frederico Köeler que criou, em 1845, a Companhia de Petrópolis, com ações na Bolsa de Valores, a fim de concretizar seu plano, tornando-a a primeira cidade planejada do país.

O plano urbanístico era complexo: a cidade deveria ser construída entre as montanhas e aproveitando o curso do rio para traçar suas ruas. À época, a lógica urbanística do antigo estilo colonial português preferia construir suas casas com os fundos voltados para os rios a fim de utilizá-los apenas como esgoto. Ao elaborar seu plano, o engenheiro inverteu o antigo estilo e aproveitou os cursos de água para traçar, junto a suas margens as avenidas e ruas que davam acesso aos bairros, o que levou ao surgimento dos “Quarteirões Imperiais”, nomeados em função das famílias imigrantes (alemã, açoriana e italiana) e utilizados até hoje como referência nos bairros do primeiro distrito. Outro aspecto relevante foi a preocupação com a preservação da natureza, regulamentada pelo Código de Posturas.

A atividade industrial do Município começou a ser impulsionada em 1845, com a construção da estrada de ferro, da linha de barcos a vapor que ligavam o Rio de Janeiro à Raiz da Serra, e ainda da Estrada União e Indústria, primeira estrada de rodagem brasileira pavimentada, e também na América do Sul, inaugurada em 1861, ligando Petrópolis a Juiz de Fora. Em 1883, a Estrada de Ferro Príncipe do Grão Pará, mais tarde Leopoldina Railway, tornou-se a primeira a subir a serra em cremalheira.

A indústria de tecidos favoreceu-se do clima úmido, da energia hidráulica e da mão de obra qualificada. O mais importante polo têxtil do país instalou-se na cidade, com a Imperial Fábrica de São Pedro de Alcântara, Companhia Petropolitana, Aurora, Werner, Santa Helena, Dona Isabel e Cometa.

No final do século XIX, Petrópolis possuía cerca de vinte e nove mil habitantes atingindo o ápice de trinta e cinco mil no verão. Desde a sua fundação até os dias de hoje, manteve as características de abrigar casas de segunda residência das camadas média e alta da sociedade carioca, constituindo-se também em um intenso polo turístico, que gerou uma forte ligação com o Rio de Janeiro (PMP, 2012).

Na década de 1960, inicia-se o processo de perda das indústrias e a migração de investimentos do setor têxtil para a cidade São Paulo e Região Nordeste (Paraíba e Bahia). Com isto, esvazia-se a principal atividade econômica do município e a indústria vai sendo substituída pelas atividades de comércio e serviços, atuais motores da economia petropolitana. Ainda que tenha perdido dinamismo, a população atingiu 295.917 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, parte da qual enfrenta dificuldades para ter acesso ao direito constitucional à moradia.

Tabela 1 - Distribuição da população nos distritos do Município de Petrópolis, 2010

DISTRITO (%)	POPULAÇÃO
Petrópolis (63%)	185.876
Cascatinha (23%)	64.936
Itaipava (7%)	20.444
Pedro do Rio (5%)	14.079
Posse (3%)	10.582
TOTAL	295.917

Fonte: PMP, 2011, com base no Censo IBGE, 2010.

O Município integrou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro desde a época de sua criação (1974) até 1993, momento em que foi integrado à Região Serrana pela nova divisão de Regiões de Governo do Estado. Sua extensão territorial abrange 795,8km², contando com uma população total de 295.917 habitantes, sendo 95% urbana, e densidade demográfica de 371,85hab/km² (IBGE, 2010). É composto por cinco distritos: Petrópolis (1º), Cascatinha (2º), Itaipava (3º), Pedro do Rio (4º) e Posse (5º). A maior parte da população (63%) está concentrada no distrito de Petrópolis, que detém o maior volume de atividades econômicas, empregos, equipamentos públicos, infraestrutura e serviços, representando a área mais consolidada e de ocupação mais antiga.

Em 2012, o Município de Petrópolis apresentou um *déficit* quantitativo habitacional acumulado de 11.828 moradias, sendo 5.213 em assentamentos precários e 6.616 fora destes.¹⁴ Segundo o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado no mesmo ano, estimou-se uma inadequação habitacional (qualitativa) de 21.395 domicílios com algum tipo de carência ligada a infraestrutura ou regularização fundiária, e ainda 11.568 residências classificadas como unidades de Risco Alto ou Muito Alto, em relação ao escorregamento de encostas (PMP, 2012).

Tabela 2 - Resumo do déficit habitacional – Dentro e fora de assentamentos precários

DOMICÍLIOS	TOTAL
Déficit habitacional quantitativo em assentamentos precários	5.213
Déficit habitacional quantitativo fora de assentamentos precários	6.615
Inadequação habitacional qualitativa em assentamentos precários	21.395
TOTAL	33.223

Fonte: PLHIS do Município de Petrópolis, com base na elaboração DEMACAMP, 2012

A situação de risco surge em razão de a cidade ter sido construída entre montanhas que apresentam um alto índice de risco geológico por condicionantes naturais, e ainda pela densa ocupação de suas encostas após a década de 1950. Esta soma de fatores transforma parte do território urbano em uma grande área de situação de risco, principalmente, aquela compreendida pelo primeiro distrito local que concentra a maior parte da população (63%), cujo relevo é mais acidentado. Em que pesem as peculiaridades descritas, essa área abriga no seu tecido urbano seis favelas, classificadas como não consolidáveis, em razão do risco de desabamento das encostas, contabilizando 2.786 habitações em risco muito alto e 4.290 em risco alto, apresentando os piores níveis de risco do município (PETRÓPOLIS, 2012, p. 129 e 130).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social define uma demanda de terra de 362.625m² para combater o *déficit* de 2.994 moradias (PETRÓPOLIS, 2012, p. 153) dentro dos assentamentos precários do primeiro distrito. Acontece que as moradias em situação de risco situadas naquela área, segundo os dados acima apresentados, somam 7.076 residências, restando, portanto, um saldo de 4.082 moradias em risco sem respaldo no planejamento municipal.

¹⁴ Plano Local de Habitação Social de Petrópolis. 2012, p. 138, 144 e 145.

A partir dos dados apresentados acima, percebe-se que a maioria dos imóveis em situação de risco não consta no planejamento de habitação do Município. Da mesma forma, não consta no PLHIS o manejo de imóveis ociosos, ou ao menos a identificação destes, para compor a política habitacional. Com isso, retira a possibilidade de incluir um importante potencial fundiário da cidade para contemplar a promoção de moradia social.

Outra questão muito relevante não foi contemplada como mecanismo na promoção de moradia social. Cabe salientar a existência de imóveis ociosos em áreas centrais do primeiro distrito, constituídas de infraestrutura e serviços públicos sedimentados, como adiante será demonstrado.

Parece claro que um dos elementos fundamentais para a produção de Habitação de Interesse Social é a disponibilidade de terra urbana apta a receber os empreendimentos. O PLHIS de Petrópolis define “terras aptas” como os terrenos bem localizados na cidade que possuam boa acessibilidade e suficientes equipamentos públicos para servir à população moradora. Além disso, devem apresentar uma infraestrutura urbana compatível com o adensamento que será provocado pelos novos empreendimentos habitacionais.

Observa-se, contudo, que o *déficit* de moradia é uma questão urbana complexa que deve ser enfrentado com a utilização de todos os recursos locais possíveis, mas, apesar disto, o PLHIS não inclui de forma concreta os imóveis ociosos como mais um mecanismo apto a compor a política habitacional. O caminho a ser percorrido pelo poder público, para aproveitar o potencial fundiário do seu tecido urbano, é a implementação de um instrumento cadastral que permita a identificação dos vários tipos de imóveis ociosos que compõem o território do Município.

Petrópolis revela a realidade discutida neste trabalho, isto é, que a gestão municipal, ao planejar sua política habitacional, desconhece o próprio tecido urbano, e, com isso, parte de diagnósticos incompletos para executar um planejamento habitacional que frequentemente está desvinculado das condições locais da cidade.

Nas palavras de Raquel Rolnik (2015): “Na arquitetura das edificações predominam os “puxadinhos” ou os “edifícios-carimbo”, reproduzidos *ad infinitum*, independentemente do lugar e do clima onde estão inseridos. São, de um lado, casas e comércios construídos pelos próprios moradores, de outro, no setor privado e nos programas governamentais de habitação, são projetos elaborados não sob a lógica da qualidade arquitetônica, mas da garantia da rentabilidade do negócio frente aos valores subsidiados pelos programas e os limites de renda dos compradores.

A cidade de Petrópolis possui um relevo acidentado com diferentes situações topográficas e movimentos de terra que tornam a maior parte de seu território inadequado à construção de grandes conjuntos habitacionais. Estes demandam uma paisagem uniforme, de pouca diversidade, bem diferentes da realidade territorial petropolitana, que impõe a técnica de projetos desenvolvidos especificamente para o aproveitamento do seu relevo. Com isso, percebe-se que a reprodução da lógica de mercado para produzir moradia em Petrópolis impõe uma alta redução da sua política habitacional, em razão da escassez de terra adequada à construção de grandes condomínios.

Constantemente, o Município sofre com desabamentos provocados pelas chuvas de verão, o que resulta em graves perdas sociais, com muitos desabrigados. No ano de 2011, uma catástrofe assolou parte do seu território. Por sua vez, o governo municipal, rendendo-se ao PMCMV como forma de política habitacional, justificou sua inércia em produzir moradia com a verba federal disponibilizada com o argumento de que faltavam terrenos adequados para a construção de moradias no formato do programa. Afinal, os empresários negavam-se a empreender na cidade, diante do alto custo para preparar os terrenos (HAUBRICH, 2015). Isso revela como o poder municipal comporta-se de forma dependente e autômata diante do governo federal e suas fórmulas prontas das políticas públicas.

Ao instrumentalizar o Município com um competente cadastro, de preferência multifuncional, a fim de possibilitar uma gestão social de valorização fundiária, torna-se possível o seu empoderamento em relação ao planejamento, ao controle e ao crescimento do seu território, para, com isso, impactar positivamente o *déficit* habitacional garantindo moradia em área bem localizada. Essa dinâmica também pode possibilitar o protagonismo do poder municipal na mediação de projetos habitacionais com a iniciativa privada, uma vez que, por meio da gestão dos instrumentos disponíveis, poderá formar seu próprio “banco de terras” e oferecer aos incorporadores terrenos mais centrais para moradia social.

Da mesma forma, o fundo municipal para habitação de interesse social pode ser alimentado pela gestão social, o que respalda a aquisição de terrenos e a produção de moradia. Além disso, o fortalecimento da autonomia municipal possibilita o rompimento da lógica de concentração da produção habitacional em poucas empresas, prática mercantil que impõe a padronização de preços no mercado imobiliário com o fim de aumentar o lucro. Portanto, ao diminuir a “financeirização” da política habitacional, cresce a possibilidade de diversificar a produção e baratear seus custos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Essa concentração de mercado pode ser exemplificada no caso do Rio de Janeiro, onde apenas dez empresas foram identificadas como responsáveis por 65% da produção habitacio-

nal (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), e ainda no caso de Fortaleza, em que apenas duas construtoras detêm 70% desse mercado. Este estudo mostra que as grandes empresas de construção nacionais e locais tendem a associar-se, criando Sociedades de Propósitos Específicos para gerenciar os empreendimentos. (RUFINO, 2013). Isso fortalece ainda mais a concentração do mercado.

A adaptação de projetos habitacionais a realidade local com custos reduzidos é viável. Um bom exemplo disto é o caso de Caruaru-PE, onde o escritório Jirau Arquitetura elaborou um projeto específico para a construção de um bairro popular¹⁵ utilizando conceitos construtivos da tradicional técnica local, além de uma boa leitura do terreno, de suas condicionantes de implantação e da criação de uma nova fachada. Esse conjunto de decisões resultou em um empreendimento personalizado que rompe com a lógica repetitiva da habitação social (FRANJDLICH, 2012).

As considerações acima servem como pauta para incentivar o poder público a exercer o controle real do planejamento urbano, a fim de estabelecer uma política habitacional coerente, e, afinal, exigir e escolher projetos que se adaptem às condições e realidades locais. Essa gestão social facilita o recuo do protagonismo das empresas na produção de moradia e a captação quase exclusiva do financiamento federal direcionado à habitação social.

5.1. O plano local de habitação de interesse social de Petrópolis e a ausência de cadastro territorial de imóveis ociosos

O PLHIS de Petrópolis, ao diagnosticar a questão da moradia no primeiro distrito do Município e traçar o seu planejamento, não faz referência à elaboração de cadastro territorial nem à inclusão de imóveis ociosos na estrutura da sua política habitacional. Observa-se que um cadastro bem elaborado identifica as várias categorias de ociosidade imobiliária do tecido

¹⁵ Bairro habitacional desenhado pela Jirau Arquitetura em Caruaru, Pernambuco, cria nova referência de casas econômicas na cidade. O projeto optou por paredes altas e coberturas inclinadas formando uma sucessão de cores. As casas foram implementadas de modo escalonado no terreno acidentado permitindo ao observador que sinta o movimento das paredes e o volume colorido das caixas d'água ao caminhar pela vila. As residências foram construídas em forma de "S" com dois dormitórios, sala e cozinha. O formato desalinhado traduz-se como uma estratégia para controlar a funcionalidade da planta e a linha estética original do projeto diante das possíveis alterações que os moradores geralmente fazem. A proposta do projeto comporta a abertura de um quarto extra que se abriria para o quintal, assim as alterações não descaracterizam a fachada nem interferem na alvenaria e cobertura do conjunto.

urbano, isto é, indica, de acordo com a legislação local, os imóveis classificados como terrenos vagos, edificados, mas desocupados e subutilizados.

Nesse contexto, percebe-se que o poder público municipal, ao elaborar o PLHIS, desconhece o potencial fundiário da própria cidade. Isso pode ser observado pela falta de mapeamento da área urbana, e também pela listagem de terrenos apresentados para compor a política habitacional do Município, vinte e dois ao todo,¹⁶ distribuídos por todos os seus distritos. Nota-se que essa lista não inclui os imóveis ociosos identificados pela pesquisa de campo, o que leva à possibilidade de existir mais terra urbana compatível com a gestão social da valorização fundiária.

As palavras inscritas no PLHIS do Município de Petrópolis (2012, p. 154) confirmam o desconhecimento do seu potencial fundiário ao afirmar que: “a população, por sua vez, também afirmou conhecer terrenos vazios que poderão ser utilizados para a provisão de novas unidades habitacionais de interesse social. A Prefeitura deverá aprofundar as informações sobre os terrenos vazios aptos no intuito de reservá-los para futuros empreendimentos de HIS.”

Diante disso, observa-se que o poder municipal atua em função de um Plano incompleto, por desconhecer o próprio tecido urbano, mas, além disso, cabe sinalizar que os terrenos selecionados pela listagem seguem o perfil adotado pela lógica do mercado de construção, isto é, grandes terras afastadas dos centros para sediar conjuntos habitacionais. Essa dinâmica municipal impede uma gestão social integrada às potencialidades locais ao preferir selecionar de forma aleatória terrenos que atendam ao planejamento do mercado.

Ao tratar de forma aleatória a política habitacional o Município não correlaciona a realidade do *déficit* habitacional com a sua aptidão territorial para moradia. Isso seria possível com a elaboração de um cadastro completo de toda área urbana, o que permitiria selecionar terrenos para habitação de acordo com o *déficit* de cada região, a fim de alocar os moradores

¹⁶ Estrada União e Indústria, 12.089, Pedro do Rio (15.000m²); Fazenda San Joaquim, gleba 05, Vale do Cuiabá (10.000m²); Estrada João de Oliveira Botelho, Itaipava-Santa Mônica (10.000m²); Estrada Caetitu, s/n, bairro Caetitu (15.000m²); Estrada Luiz Gomes da Silva, 893, Caetitu (15.000m²); Estrada Philuvio Cerqueira, Itaipava (10.00m²); Rua Henrique Paixão, morro do Calango, bairro Itamarati (2000m²); BR 040, Pedro do Rio (50.000m²); Estrada Philuvio Cerqueira, 2016, Itaipava (20.000m²), Estrada Ministro Salgado Filho, Vale do Cuiabá (20.000m²); Estrada Caetitu, Eduardo Silverio, (8.000m²); Rua João Xavier, 1015, bairro Duarte da Silveira (10.000m²); Rua Ângelo João Brandt, Quarteirão Italiano (48.000m²); Estrada do Caetitu/Vale dos Esquilos, bairro Retiro (40.000m²); Pista de Esqui, bairro Floresta (15.000m²); Estrada Independência, clínica Pedras Brancas (25.000m²); Rua Vassouras, quadra 83, bairro Quitandinha (6.000m²); Rua Quissamã, s/n, depósito da Seobras, bairro Quissamã (6.000m²); Rua Quissamã, floricultura, bairro Quissamã (8.000m²); Estrada Almeida Amado, bairro Caxambú (20.000m²); Alberto de Oliveira, bairro Mosela (8.000m²). (PLHIS do Município de Petrópolis, 2012, p. 154.)

em local próximo à sua morada de origem. Essa correspondência de fatores facilita o alcance da inclusão socioespacial da cidade e o reconhecimento da população empobrecida.

Na busca de escolher terrenos que atendam ao perfil do mercado, o poder municipal despreza outros tantos que podem compor uma política habitacional diversa do padrão do mercado imobiliário, como será adiante demonstrado pela pesquisa de campo realizada em três bairros de Petrópolis.

Ao render-se à produção habitacional planejada pelo mercado, a administração municipal confirma o processo de periferação da moradia e o crescimento horizontal da cidade. Esse ciclo vicioso exemplifica-se pelos dois terrenos desapropriados pela Prefeitura de Petrópolis para a construção de conjuntos habitacionais do PMCMV para a faixa de renda até R\$ 1.600,00.

O primeiro terreno encontra-se localizado na Estrada do Caetitu, uma área distante do 2º distrito, sem infraestrutura e equipamentos públicos básicos, mas que atende ao padrão das construtoras por possuir uma superfície de 15.000m² e contar com o apoio do poder público para levar a infraestrutura necessária aos futuros moradores¹⁷. Essa dinâmica reproduz com nitidez o antigo processo de periferação e crescimento horizontal das cidades do antigo Sistema-BNH, o que revela a urgência em romper com essa lógica.

Na mesma linha de atuação, encontra-se o segundo empreendimento, também do PMCMV. Este se localiza na Rua Vincenzo Rivetti, em área distante dos centros urbanos, mas relativamente próxima ao projeto citado acima, o que possibilita o aproveitamento da infraestrutura aos dois empreendimentos. Cabe ressaltar que a contrapartida da Prefeitura com relação a esse conjunto habitacional é a abertura de uma rua ligando o novo conjunto habitacional à localidade do Caetitu, além da preparação do terreno com terraplanagem e fundação.¹⁸

¹⁷ **Prefeito vistoria obra de pavimentação da Estrada do Caetitu.** O prefeito Rubens Bomtempo vistoriou nesta semana as obras de pavimentação e drenagem da Estrada Luiz Gomes da Silva. As intervenções vão permitir a ligação entre os bairros Carangola e Corrêas, abrindo uma rota alternativa entre as duas importantes regiões do município. Ambas receberão novos conjuntos habitacionais. O investimento é superior a R\$ 1,696 milhão e faz parte do convênio com o governo do Estado, por meio do Programa Somando Forças. **“Queremos aproximar esses dois conjuntos e agregar valor aos bairros não só com as melhorias em infraestrutura, como também com a instalação de novos equipamentos públicos. A ideia é que a escola, o centro de educação infantil, o posto de saúde e o centro de referência em assistência social que serão construídos pela Prefeitura atendam de forma integrada as duas comunidades”**, disse o prefeito.

¹⁸ **Bomtempo vistoria andamento das obras do novo Conjunto Habitacional do Vincenzo Rivetti.** O prefeito Rubens Bomtempo vistoriou nesta sexta-feira (16/5) as obras de construção das 778 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida que serão erguidas no Vincenzo Rivetti, no bairro Carangola. No terreno, o serviço de terraplanagem já está sendo concluído e a expectativa é que a partir do mês de junho seja iniciada a fase de fundação. O investimento é de R\$ 63 milhões. A obra está sendo executada pela Construtora Andrade Almeida e durante a visita, acompanhado pelos secretários de Habitação, Rodrigo Seabra e o de Obras, Aldir Cony, Bomtempo discutiu a contrapartida do município. Um dos pontos foi o terreno a ser utilizado para a

A partir desses dados, percebe-se que a falta de autonomia municipal para executar projetos habitacionais, não está vinculada, necessariamente, à ausência de recursos financeiros: afinal os custos em infraestrutura e preparação do terreno são altos. Portanto, parece possível a esse poder implementar políticas de habitação próprias, geradas a partir uma gestão social da valorização fundiária. A independência em relação ao mercado imobiliário pode estar associada ao rompimento do paradigma, imposto pelo mercado, no sentido de que este seria o único setor capaz de executar a produção de moradia no país.

A força que o mercado da construção exerce sobre o controle e a produção do da habitação não se limita a padronização urbanística, periferação da moradia, protagonismo na política habitacional e direcionamento do crescimento das cidades. Afinal, o objetivo de todas essas ações é o lucro. Sendo assim, como afirma Lucia Schimbo (2010), os empreendedores preferem produzir moradias para as faixas de renda acima de R\$ 1.600,00 porque geram mais lucro. Dessa forma, constrói-se mais para essa faixa de renda.

Essa realidade não é diferente no Município de Petrópolis, já que, dos oito empreendimentos do PMCMV planejados para a cidade, seis contemplam a faixa de renda 02 do Programa. Os dois projetos de habitação social que conferem moradia para a faixa 01 localizam-se na Estrada do Caetitu e na Rua Vincenzo Rivetti como já mencionado.

Apesar da discrepância estabelecida para a promoção de moradia das duas faixas de renda, corre-se o risco de perder um dos empreendimentos destinados à faixa 01 do Programa. De acordo com uma publicação da imprensa local,¹⁹ desde novembro de 2015 tramita, na Câmara dos Vereadores, um projeto de lei que determina a desafetação do terreno da Estrada do Caetitu, para que este passe a sediar um conjunto habitacional destinado à faixa 02 do PMCMV. O argumento utilizado pelo legislativo municipal está respaldado no fato de que a desapropriação tem mais de dois anos e as obras ainda não se iniciaram (BARROSO, 2015).

Essas dificuldades, ligadas à opção de produzir moradia por meio de um formato único, leva ao questionamento da manutenção dessa escolha. Afinal, apesar do PMCMV guardar

abertura de uma rua ligando o novo conjunto habitacional a localidade do Caetitu, onde também existe a previsão de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. “São medidas importantes, pois garantirão toda a infraestrutura necessária para a população. Fazer um pouco mais pelo povo é o que justifica o nosso terceiro mandato. Somos um governo popular e que tem como prioridade atender a quem está por último na fila”, ressaltou. Além de Centro de Educação Infantil, uma nova escola com capacidade para atender quase mil alunos, um Posto de Saúde e um Centro de Referência em Assistência Social (Cras) também serão implantados no local.

¹⁹ **Vereadores discordam sobre Minha Casa Minha Vida.** Tramita na Câmara há pouco mais de 15 dias um projeto de lei na Câmara para desafetação de um terreno destinado ao Minha Casa Minha Vida (MCMV) faixa 1. O objetivo é passar uma área no Caetitu para a faixa 2 do programa de construção moradias populares. O motivo é que as obras não tiveram início mesmo após dois anos após a desapropriação do local.

diferenças em relação ao Sistema-BNH, suas semelhanças também se refletem diante do padrão de produção, periferação, não alcance da população de baixa renda e privilégios de mercado. Portanto, a partir de uma gestão social da valorização fundiária, torna-se possível construir uma política habitacional coerente às condições locais de cada cidade, o que leva a execução de projetos alternativos de habitação social de menor monta. Dessa forma, além de desvincular a produção de moradia do formato de grandes condomínios facilita-se a administração e a conservação das moradias pelos moradores.

5.2. A identificação de imóveis ociosos no primeiro distrito de Petrópolis

O Município de Petrópolis possui um *déficit* habitacional quantitativo de 11.828 moradias, com 5.213 localizadas em assentamentos precários. Destas últimas, 2.994 estão no primeiro distrito, e ainda uma contrapartida de 362.625m² em terra urbana para resolver a demanda de domicílios nos assentamentos dessa área. (PETRÓPOLIS , 2012, p. 144, 145, 153).

A listagem apresentada pelo PLHIS indica vinte e dois terrenos, distribuídos em todo o Município, adaptáveis ao perfil do mercado com seus grandes conjuntos habitacionais. Dentre esses terrenos, dez²⁰ estão localizados no primeiro distrito, medindo o total de 186.000m². Sendo assim, faltam 192.625m² de terra urbana para zerar o *déficit* habitacional de 2.994 moradias. Cabe sinalizar que o *déficit* real de moradias nos assentamentos precários do primeiro distrito é maior do que aquele apresentado pelo PLHIS, como foi demonstrado no início deste capítulo.

Diante desse quadro, nota-se a imprescindibilidade de o poder municipal selecionar terra urbana apta a compor a sua política habitacional, o que leva ao dever de conhecer a totalidade do seu tecido urbano e incluir os imóveis ociosos como instrumentos de gestão urbana.

A partir desse contexto, a pesquisa de campo procurou catalogar vazios urbanos classificados como terrenos vagos. A opção por essa categoria de imóvel ocioso explica-se pela dificuldade de identificar e comprovar, documentalmente, os imóveis edificados, mas desocu-

²⁰ Rua João Xavier, 1015, bairro Duarte da Silveira (10.000m²); Rua Ângelo João Brandt, Quarteirão Italiano (48.000m²); Estrada do Caetitu/Vale dos Esquilos, bairro Retiro (40.000m²); Pista de Esqui, bairro Floresta (15.000m²); Estrada Independência , clínica Pedras Brancas (25.000m²); Rua Vassouras, quadra 83, bairro Quitandinha (6.000m²); Rua Quissamã, s/n, depósito da Seobras, bairro Quissamã (6.000m²); Rua Quissamã, floricultura, bairro Quissamã (8.000m²); Estrada Almeida Amado, bairro Caxambú (20.000m²); Alberto de Oliveira, bairro Mosela (8.000m²). (PLHIS do Município de Petrópolis, 2012, p. 154).

pados e aqueles subutilizados, o que exigiria a máquina do poder público como elemento de apoio. Além disso, a abrangência da pesquisa tornar-se-ia de tal forma complexa que ultrapassaria os limites dessa dissertação.

5.2.1. Metodologia da pesquisa de campo

Foram escolhidos três bairros para sediar a pesquisa, Quitandinha, Bingen e Duarte da Silveira, por localizarem-se no primeiro distrito do Município e oferecem equipamentos públicos, infraestrutura e serviços básicos à população.

O estudo inicia-se pela identificação visual de terrenos vagos nos bairros selecionados e a anotação dos seus respectivos confrontantes, com o objetivo de funcionarem como referência inicial à coleta de dados. Em seguida, realiza-se uma busca nos arquivos dos órgãos públicos, a fim de encontrar registros que confirmem a ociosidade antes identificada. Os documentos examinados fazem parte dos arquivos municipais da Secretaria de Fazenda, do Cadastro Imobiliário e da Assessoria de Cadastro e Edificação (ACADE), e consubstanciam-se por desenhos isolados dos locais pesquisados (croquis), mapa da Companhia Terrenos Quitandinha S.A., formulários de cadastro e plantas de situação.

Após a localização dos imóveis vagos nos arquivos municipais, foi possível levantar o espelho do IPTU de cada um deles. A partir disso, confirma-se a existência de terrenos sem uso no solo urbano e afere-se a sua metragem. Dessa forma, confronta-se a realidade fática com os registros da prefeitura.

No decorrer da pesquisa, foi observada a precariedade do cadastro municipal que opera com arquivos físicos compostos por formulários e desenhos antigos e amarelados, cuja atualização é igualmente precária. Muitas áreas da cidade não possuem mapas de identificação territorial com lotes e quadras definidas, a fim de facilitar a administração e fiscalização do solo urbano. Na realidade, apenas o bairro Quitandinha possui um mapeamento definido do seu solo com o respectivo plano geral de loteamento, elaborado em 1950, pela Companhia Terrenos Quitandinha S.A.

5.2.2. Dados coletados pela pesquisa de campo

Dentre os imóveis que compõem o tecido urbano do primeiro distrito foram catalogados sessenta e três terrenos vagos, ao todo. Destes, trinta e nove estão localizados no bairro Quitandinha e vinte e quatro nos bairros Duarte da Silveira e Bingen. Esses terrenos somam a metragem de 216.782,352m², representando 60% dos 362.625 m² de terra urbana necessária para eliminar o déficit habitacional dos assentamentos precários do primeiro distrito, de acordo com o PLHIS do Município.

Tabela 3 - Distribuição e metragem dos imóveis vagos nos bairros pesquisados

BAIRRO	Nº DE TERRENOS	METRAGEM
Quitandinha	39	43.676m ²
Duarte da Silveira/Bingen	24	173.106,352m ²
TOTAL	63	216.782,352m ²

Fonte: dados da pesquisa

Dentre os terrenos pesquisados, constata-se que trinta e um deles estão com o IPTU em atraso há mais de três anos. Além disso, foi detectado, pela pesquisa, que dois imóveis inicialmente considerados como vagos são, na realidade, áreas industriais que possuem grandes terrenos subutilizados. Essa realidade foi constatada após a coleta de dados nos registros do cadastro imobiliário. Além dessas, foi identificada uma área utilizada para estacionar poucos carros, que também pode ser classificada como subutilizada, localizada ao lado de um terreno vago, o que possibilita um planejamento em conjunto para os dois terrenos.

Vários lotes identificados na pesquisa são confrontantes uns dos outros, logo, na prática, significam a existência de grandes terrenos para a gestão municipal.

Tabela 4 - Identificação e metragem de terrenos subutilizados

BAIRRO	Nº DE TERRENOS	METRAGEM	EDIFICAÇÃO
Quitandinha	01	566m ²	179,00m ²
Duarte da Silveira	02	21.873,726m ² 16.490m ²	2.506m ² 809m ²
TOTAL	03	38.363,726m ²	3.315m ²

Fonte: dados da pesquisa

Observa-se, pelos dados apresentados, que o rastreamento de imóveis vagos em apenas três bairros do primeiro distrito do Município representa a maior parte da terra urbana necessária para a eliminação do seu *déficit* habitacional em assentamentos precários. Isso leva à indagação de quantos imóveis vagos, não utilizados e subutilizados existem na área urbana de toda a cidade. A esse questionamento responde-se com um cadastro territorial completo e

multifinalitário, que sirva de respaldo instrumental a uma gestão social de valorização fundiária, que privilegie a moradia como vetor principal.

O combate à questão da moradia urbana está no seu planejamento estratégico, que deve partir do conhecimento profundo da sua área. Por meio desse caso de referência, sinaliza-se que não falta terra urbana para promover a moradia social nas nossas cidades, mas um plano integrado de gestão pública que regule o uso do solo urbano para o interesse social, sem a intervenção da lógica do mercado.

CONCLUSÃO

A política de habitação social no Brasil deve corresponder a uma necessária reformulação na sua forma de execução, essa afirmação baseia-se pela observação do seu percurso desde o sistema BNH até o Programa Minha Casa, Minha Vida, e ainda diante dos resultados atualmente obtidos que deixam muito a desejar em relação ao enfrentamento da questão da moradia social, já que esta continua a ser reproduzida de forma padronizada, periférica e de baixa qualidade.

Esse resultado pode estar diretamente relacionado à motivação escolhida pelo Governo Federal para estruturar a política habitacional do PMCMV como uma medida econômica anti-cíclica, e não como uma política pública voltada prioritariamente às demandas de moradia social. Ao exercer esta opção a gestão pública explicita uma vinculação da política de habitação social aos interesses econômicos do mercado imobiliário, e por consequência à sua dinâmica de maximização de lucro.

A associação entre interesses tão antagônicos (mercado imobiliário e habitação social) facilita a transformação da moradia social em mercadoria do setor de construção civil, e com isso dificulta o exercício do valor de uso da terra urbana ao priorizar exclusivamente o seu valor de troca. Essa tendência mercantil gera as distorções ligadas a má localização, a padronização da moradia popular, a sua baixa qualidade arquitetônica/estrutural, e ainda contribui para a horizontalização das cidades.

Esse conjunto de fatores sistematiza o planejamento do setor imobiliário na busca de efetivar o seu principal objetivo, o lucro. Para confrontar essa dinâmica mercantil e privilegiar os interesses da habitação social é necessário o fortalecimento do poder público municipal como protagonista do planejamento da produção habitacional. Isto significa retirar o protagonismo do mercado da execução da política habitacional a fim de inseri-lo como parceiro dos projetos de habitação delineados pelo poder municipal, e a partir disto possibilitar a construção de moradias mais adequadas às condições territoriais de cada município.

Entende-se que a promoção da moradia deve estar alicerçada por uma gestão pública que valorize a função social da terra urbana por meio dos instrumentos urbanísticos disponíveis, isso facilita uma atuação municipal mais fortalecida e capaz de definir o planejamento de uma política habitacional própria.

Os relatos midiáticos apresentados no último capítulo desta dissertação revelam como o Município de Petrópolis atua no sentido de satisfazer as imposições do mercado para a produção de moradia, selecionando terrenos periféricos e sem infraestrutura, mas que com-

portam a construção de grandes condomínios, e com isso despreza outras potencialidades fundiárias do seu tecido urbano.

O objetivo de uma gestão social de valorização fundiária consiste na possibilidade de construir novas estratégias de habitação que confrontem a noção de padrão único para a produção de moradia. Essa nova configuração pode ser alcançada com a regulação do solo urbano pelo município de forma a efetivar a função social da propriedade por intermédio da aplicação efetiva de instrumentos como o IPTU progressivo e a arrecadação municipal por abandono de imóvel.

A implementação desses instrumentos permite a construção de estratégias de moradia que reflitam as condições territoriais de cada município estimulando a criação de projetos habitacionais adaptados ao seu ambiente urbano e mais coerentes com a cultura e realidades locais. Portanto, para alcançar uma política de habitação social satisfatória parte-se da premissa de que o poder público deve impor sua gestão social e regular a atuação do mercado, com isto a participação deste será direcionada no sentido de executar o planejamento delineado pelo município.

Observa-se, entretanto, que uma das condições básicas para gerir adequadamente a política habitacional e o solo urbano é o conhecimento detalhado do próprio tecido urbano, isto se realiza por meio de um cadastro territorial integrado e completo do município. Esse mapeamento constitui o ponto de partida para a configuração de novas estratégias de moradia adaptadas ao tecido urbano do município, e ao mesmo tempo, fortalece a sua capacidade de elaborar um plano habitacional próprio e atento às suas condições e potencialidades.

Por esta razão a presente dissertação enfatiza a necessidade de elaborar um cadastro imobiliário bem estruturado que possibilite, inicialmente, a construção de um plano habitacional adequado às condições territoriais do município, e posteriormente, a aplicação dos instrumentos urbanísticos pertinentes.

Pelo mesmo motivo o presente trabalho estabelece a inadequação do cadastro imobiliário como fundamento da pesquisa de campo realizada no primeiro distrito da cidade de Petrópolis, o estudo catalogou sessenta e três terrenos vagos não incluídos no planejamento municipal apesar de constituírem um importante potencial fundiário para o enfrentamento da questão de moradia no Município. Constatou ainda, que trinta e um dos terrenos pesquisados estão com o IPTU em atraso há mais de três anos, o que gera a possibilidade de aplicar o instituto da perda da propriedade por abandono sem o pagamento de indenização pelo poder municipal.

Destaca-se que a seleção de terrenos vagos foi realizada em apenas três bairros do primeiro distrito de Petrópolis, o que leva ao questionamento de quantos imóveis ociosos existem em todo o Município em termos de terrenos vagos, imóveis edificadas, mas não utilizados e subutilizados.

A pesquisa além de sinalizar a inadequação do cadastro territorial, confirma a ideia de que o plano de habitação social do Município está direcionado à satisfação do modelo de reprodução de moradia determinado pelo mercado a partir de grandes terrenos localizados na periferia e sem infraestrutura, omitindo-se em relação as outras potencialidades fundiárias da sua própria estrutura urbana, como por exemplo, os imóveis ociosos. Esse tipo de dinâmica além de desperdiçar o aproveitamento de muitos imóveis e retirar a capacidade de interação entre o poder municipal e a comunidade, confirma a prática de um sistema padronizado de projetos habitacionais direcionados por uma escala industrial que impõe a adaptação dos terrenos aos seus projetos, e não o contrário. Esta lógica despersonaliza a moradia social e desperdiça o potencial urbano local para habitação social. A tendência observada no Município de Petrópolis atua como caso de referência nesta dissertação, e sugere que esta mesma realidade pode ocorrer em muitos outros municípios do país.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* (Coord.). **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-98.

ALFONSIN, Betânia. Da concessão de uso especial. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

BARROSO, Romulo. Vereadores discordam sobre Minha Casa Minha Vida. **Jornal Diário de Petrópolis**. Petrópolis, 30 nov. 2015. Disponível em: <<http://diariodepetropolis.com.br/integra/vereadores-discordam-sobre-minha-casa-minha-vida-76728>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 167 p.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb. – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, Universidade São Judas Tadeu, n. 1, p. 70 – 104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 23 ago. 2014.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **TD. Teoria e Debate**, São Paulo, v. 82, p. 8 – 14, maio 2009.

PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Bomtempo vistoria andamento das obras do novo Conjunto Habitacional do Vicenzo Rivetti**. Petrópolis, 18 maio 2014. Disponível em: <<http://www.petropolis.tj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/2247-bomtempo-vistoria-andamento-das-obras-do-novo-conjunto-habitacional-do-vicenzo-rivetti.html>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BORDE, A. P. L. **Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas**. 2006. 226 f. Tese (Doutorado em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição brasileira, 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 292 p.

BRASIL. Lei 10.257/01, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Mensagem de veto n. 730 de 10 de julho de 2001**: Vetos parciais à lei 10.257/01. Brasília: Câmara dos deputados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/Mensagem_Veto/2001/MV730-01.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015

BRASIL. Portaria n. 516, de 16 de outubro de 2007. **Diário Oficial da União**, 17 out. 2007.

BRASIL. Manual de Reabilitação de áreas urbanas centrais. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Portaria Ministerial n. 511, de 07 de dezembro de 2009. Institui diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. **Diário Oficial da União**, 08 de dezembro de 2009.

BURGARELLI, Rodrigo. Imposto maior para imóvel ocioso começa a mudar a cara do Centro. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,imposto-maior-para-imovel-ocioso-comeca-a-mudar-a-cara-do-centro,799334,0.htm>>. Acesso em: 14 maio 2014.

COCKBURN, Julio A. Calderón. Análisis comparativo de La población beneficiada y La no beneficiada por el plan nacional de formalización. In: **Há mejorado el bienestar de la población? Balance de las principales políticas e programas sociales**. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2001.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. In: **Texto para Discussão**. Instituto de Economia/UNICAMP n. 177, 2010. São Paulo: Universidade de Campinas, 2010. p. 1-22.

CARDOSO, A. Lúcio; ARAGÃO, T. Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: Cardoso, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

CARDOSO, Adauto Lucio. Vazios urbanos e função social da propriedade. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n 116, 2012. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/19_1_adauto.pdf>. Acesso em 12 nov. 2014:

CENTRO VIVO. **História**. 2012. Disponível em: <<http://centrovivo.acpr.com.br/quem-somos/historia/>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

CLEMENTE, Juliana Carvalho; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro e SILVEIRA, Julio Gonçalves. Vazio urbano ou subutilizado? Entre conceitos e classificações. **Cadernos de pós-graduação em arquitetura e urbanismo**. São Paulo: FAU- MACKENZIE, 2011, 31 p.

COSTA, D. C.; SCARASSATTI, D. F. A importância do Cadastro como instrumento para a elaboração do Plano Diretor- Experiência no Município de Campinas. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC, 7., 2006. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2006.

CUNHA, Neiva; MELLO, Marco Antônio. A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo. In: Marco Antonio da Silva Mello (org.). **Favelas cariocas – ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 433-474.

INCT. Desafios para a política habitacional: 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. **Observatório das Metrópoles On-line**. [S. l.] [201-]. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt> Acesso em: 25 mar. 2015.

DITTMAR, Adriana C. C. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos**: Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba. 2006. 230 f. Dissertação (Mestrado em gestão urbana) Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica, Curitiba, 2006.

ERBA, Diego Alfonso. O cadastro territorial: presente, passado e futuro. In: ERBA, Diego Alfonso, OLIVEIRA, Fabricio Leal de; LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. (Org.). **Cadastro Multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

FARIA, J. R. Vargas. Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: Encontro nacional da ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais eletrônicos...** Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4560>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. ABRAMO, Marta (org.) [et al.]. Regularização fundiária plena conceitos e diretrizes. Ministério das Cidades: Brasília:, 2003, p. 35-67.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. **Correio da Cidadania**, 30 jul. 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em: 23 ago. 2014

FRAJNDLICH, Rafael Urano. Jirau Arquitetura desenha nova proposta de habitação social para o Programa Minha Casa Minha vida em Caruaru, PE. **aU - Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], ano 27, n. 224, 2012. Disponível em: <<http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/224/modernas-referencias-bairro-habitacional-desenhado-pela-jirau-arquitetura-em-273187-1.aspx>>. Acesso em: 14 set. 2014.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. **Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro: UERJ, ano 4, n. 1, p. 7-32, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Belo Horizonte, jun. 2014 Nota técnica 1, déficit habitacional no Brasil 2011-2012, disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

GALVÃO, T. Georgina; GAIA, Mauro. Cadastro Técnico Multifinalitário: Gestão Tributária e Controle Social em Belém. In: ERBA, Diego Alfonso, OLIVEIRA, Fabricio Leal de; LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. (Org.). **Cadastro Multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

HAUBRICH, Gabriela. Falta oferta de moradias populares em Petrópolis. Verbas do “Minha Casa, Minha Vida” não atraem empreiteiras devido ao alto custo da construção na cidade. **Jornal Diário de Petrópolis**, Petrópolis, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://diariodepetropolis.com.br/Integra/falta-oferta-de-moradias-populares-em-petropolis-66954>>

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. São Paulo. Instituto Cidadania. 2002.m

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JORGE, Pedro. **Vazios úteis: cerzir a cidade**. In: Atas do Seminário de Estudos Urbanos. Lisboa: ISCTE, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Tradução de Emilio Martínez Gutiérrez. Madrid: Capitán Swing, 2013. 451 p.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 88, n 770, p. 729-740, dez. 1999.

LING, Anthony. A cota não tão solidária do Plano Diretor de São Paulo. **Mercado Popular: Economia livre e justiça social**. [S. l.], 07 jul. 2014. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2014/07/a-cota-nao-tao-solidaria-do-plano-diretor-de-sao-paulo/>>. Acesso em 27 jul. 2014.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar. 1997.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 111-150.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. 219 p.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 set. 2014.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida. **Brasília, o Museu, a Biblioteca e o Vazio Urbano: elementos para reflexões**. 2007. Tese (Doutorado em Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, vol. 4, 2009. 166 p.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro de; OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes_deslocamentos/deslocamentos.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JR., Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

PEIXOTO, A. P. M. **Vacância Residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social**. 2011. 221 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, UFMG, Belo Horizonte, 2011.

PIZA, Mariana et al Levy; SANTORO, Paula, CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org.) **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Polis. 2004. p. 14-37.

PETRÓPOLIS. **PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse social**. Petrópolis: SEHAB. 2012.

ROLNIK, Raquel. Heranças da ditadura nas cidades. **Jornal Folha de São Paulo** (on line), São Paulo, 7 abr. 2014. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/04/07/herancas-da-ditadura-nas-cidades/>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

ROLNIK, Raquel. Arquitetura: direito de todos. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 out. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/10/1690164-arquitetura-direito-de-todos.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

RUFINO, Maria B. Cruz. Mudanças na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados. In: Cardoso, A. L. (org). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SANTIAGO, Tatiana. IPTU progressivo será aplicado a partir na próxima semana, diz Haddad **Portal G1**, São Paulo, out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2014/10/iptu-progressivo-sera-aplicado-partir-na-proxima-semana-diz-haddad.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

SANTOS, Angela S. Penalva. Cidades médias: novas fronteiras de oportunidades. In: SANTOS A.; MARAFON, G.; SANT'ANNA, M. (Org.). **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, FAPERJ, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA JR., J. G. (Org.). **Introdução crítica ao direito**. Brasília: UnB, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel. Síntese, desafios e recomendações in os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. In: SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D (Org.). **Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. Capítulo 1, p. 27-56.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. O Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. **Caderno de Pesquisa do CEBRAP** – Centro Brasileiro de Análises e Planejamento, n. 7, p. 65-80, maio 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Org). **Cadernos Pólis 4**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 10 – 36.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: safe, 2004. 536 p.

SILVA, Jailson. As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas. In: MELLO, Marco Antonio da Silva, *et al.* (Org.). **Favelas Cariocas: ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

SANTORO, Paula (Org.). FURTADO, Fernanda, PIZA, Mariana Levy, SMOLKA, Martim O., CYMBALISTA, Renato. **Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy: Instituto Pólis, 2005.

SODRÉ, Eurico. **A desapropriação**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1955. p. 9.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital. Porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, tradução de Zaida Maldonado. 2001.

SOUSA, C. A. **Do cheio para o vazio: Metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos obsoletos**. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

SANTIAGO, Tatiana. IPTU progressivo será aplicado a partir na próxima semana, diz Haddad **Portal G1**, São Paulo, out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2014/10/iptu-progressivo-sera-aplicado-partir-na-proxima-semana-diz-haddad.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.