UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

GUSTAVO SOARES PIRES DE CAMPOS

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ESCALA DA METRÓPOLE:

**construção de uma política fundiária e atuação
do Departamento de Controle da Função Social
da Propriedade na cidade de São Paulo (2013-
2016)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo,
como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Urbanas

Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

São Paulo
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Campos, Gustavo Soares Pires de
Função Social da Propriedade na Escala da Metrópole:
construção de uma política fundiária e atuação do Departamento
de Controle e Função Social da Propriedade na cidade de São
Paulo (2013-2016) / Gustavo Soares Pires de Campos;
orientador João Sette Whitaker Ferreira. - São Paulo, 2019.
304 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de
concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Função Social da Propriedade. 2. Peuc. 3. Iptu No
Progressivo Tempo. 4. Reforma Urbana. I. Ferreira, João
Sette Whitaker, orient. II. Título.

Nome: CAMPOS, Gustavo Soares Pires de

Título: Função Social da Propriedade na Escala da Metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo (2013-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

.

Aprovado em:

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

À vó Marta.

Apresentação (e alguns agradecimentos)

A concepção do projeto de mestrado, que três anos depois viria a se tornar esta dissertação, começa no início de 2016, apenas alguns meses após a graduação em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP e atuando como assessor do gabinete da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. O interesse no tema surge a partir das muitas citações sobre o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) e de seu exercício durante as reuniões semanais realizadas pela Sehab.

Curiosidade despertada e feita ligeira investigação sobre o tema da função social da propriedade, foram essenciais para a solidificação de um projeto de pesquisa – visando o processo seletivo da pós-graduação da FAUUSP no mesmo ano – as conversas travadas com João Sette Whitaker Ferreira, então secretário municipal de habitação e agora orientador desta dissertação, e Fernando Guilherme Bruno Filho, então diretor do DCFSP, o qual se localizava apenas alguns andares abaixo do gabinete da Sehab, no edifício Martinelli.

Necessário dizer que o Trabalho Final de Graduação (TFG), finalizado e aprovado poucos meses antes – e também orientado pelo mesmo professor que orienta esta pesquisa –, versava sobre tema diferente, ainda que tangente, em territorialidade outra: o espaço intra-urbano na cidade de Sorocaba (SP). Incontornável dentro do escopo abordado no TFG, a obra de Flávio Villaça foi base, espinha dorsal do caldo teórico que sustentava as análises ali feitas, tendo sido uma honra poder contar com o próprio autor na banca de avaliação. Assumindo as proposições teóricas de Villaça como condutoras – bem como a de outros autores, como o próprio João S. W. Ferreira e Ermínia Maricato – o espírito no qual naquele momento nos encontrávamos era o de questionamento da efetividade de planos diretores e demais marcos legais relativos ao urbano, bem como, em instrumental villaciano, a ideologia técnico-elitista com que tais planos são concebidos, montando uma fachada ilusória de neutralidade a partir da técnica e da participação popular (VILLAÇA, 2005). Encarávamos as proposições legislativas que versavam sobre a problemática urbana com, para dizer o mínimo, desconfiança.

É nesse contexto e nessa posição teórica frente às problemáticas urbanas que é feito o mergulho inicial na legislação que versa sobre a função social da propriedade, desde a Constituição Federal de 1988 até o Plano Diretor Estratégico paulistano aprovado em 2014. Isso permite, neste primeiro momento, uma leitura crítica ao corpo legislativo analisado e até mesmo um esforço de compreensão no sentido de entender porque a própria Constituição não avançou mais, o porquê dos anos de letargia no desenvolvimento

e aprovação do que viria a ser conhecido como Estatuto da Cidade e possibilidades reais de aplicação dos planos diretores de São Paulo – incluso suas conturbadas tentativas de revisão na década de 2000.

Grata surpresa – advinda tanto do início da pesquisa como de nossa própria participação dentro do poder público – foi a seriedade com que o plano diretor aprovado em 2014 parecia ter sido desenvolvido, com real participação popular e empenho técnico que procurava de fato a ordenação territorial, eficiência e otimização do desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo. Esta percepção adquirida no dia-a-dia se confirmou nas pesquisas realizadas para esta dissertação. Ponto importante também o desenvolvimento do caderno de consulta para o Plano Municipal de Habitação 2016 dentro da Sehab, o qual acompanhamos diariamente, cada vez mais convictos de que a seriedade com que era desenvolvido, próximo aos movimentos sociais de luta por habitação, esplendidamente assessorado tecnicamente e dotados de grande disposição – para muito além do horário de trabalho oficial – de levar ao maior número de munícipes possível a possibilidade de conhecimento, discussão e contribuição em seu vindouro projeto de lei. Isto não significa, por óbvio, que tenhamos esquecido do subsídio teórico villaciano ou nos furtado das devidas críticas – presentes sim nesta dissertação em seus devidos momentos – à gestão municipal paulistana 2013-2016. Como analisar a concentração de infraestrutura em distritos centrais e a especulação imobiliária dos imóveis desocupados – fruto também de políticas onde a ideologia elitista dominante as declara degradadas e inabitáveis – sobre os quais o DCFSP intensamente agiu senão com as ferramentas e análises que Villaça disponibiliza?

Porém, a vivência dentro da gestão que ora analisamos – ainda que em uma pasta diferente daquela que abrigava o DCFSP, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) – foi essencial para a compreensão de que nem todos os planos ou legislações voltadas às questões urbanas possam ser instrumentalizadas de maneira a excluir a população mais pobre das cidades brasileiras, ponto essencial para que esta pesquisa não fosse apenas realizada, mas feita com paixão (mas nunca acrítica) e finalizada com a convicção de que a experiência paulistana de gestão municipal – especialmente a atuação do DCFSP – necessita que seja registrada e divulgada como um paradigma na administração municipal brasileira contemporânea. Este sentimento e confiança quanto às possibilidades de transformação social urbana tendo a máquina pública como um de seus agentes protagonistas devo em grande parte aos que me fizeram

e foram feitos meus companheiros e companheiras de Sehab no ano de 2016. Foram 12 meses de intenso aprendizado, tenha sido ele técnico, administrativo ou da mais pura e insistente luta no âmbito da militância política e social. O meu agradecimento por terem me ensinado tanto e me permitido ombrear vocês nas fileiras que cerramos naquele ano tão atribulado e tão rico.

Terminada a pesquisa inicial da bibliografia que embasaria o projeto, foi fundamental a entrevista – ou talvez conversa amistosa, nesta primeira oportunidade – concedida por Fernando Bruno, então diretor do DCFSP, como já citado, em meados de 2016. Suas colocações foram essenciais tanto para o desenvolvimento básico do projeto que seria submetido como para a abertura de novos caminhos na pesquisa que ora apresentamos. Com a pesquisa já avançada, em janeiro de 2019, Fernando Bruno ainda se disponibilizou a conceder mais uma entrevista, onde dúvidas foram sanadas e questões aprofundadas em praticamente todos os capítulos que revisei sob a luz desta nova conversa. Meu grande agradecimento ao Fernando, foi um prazer estudar o departamento que dirigiu de maneira tão aguerrida.

Agradeço as críticas do professor Nabil Bonduki que – assim como Fernando Bruno – participou de minha banca de qualificação, onde apontou, de maneira pertinente, os excessos dos antigos dois primeiros capítulos, os quais agora se encontram melhor talhados na forma do Capítulo 1 desta dissertação, onde procuraremos traçar amplo – ainda que breve – panorama da *condição colonial* sob a qual a América Latina atravessou os últimos cinco séculos e forjou as relações senhoriais – externas e internas – que invariavelmente nasciam ou se relacionavam à propriedade e posse do solo. Neste capítulo não olharemos ainda exclusivamente para o Brasil por entendermos que existem questões que precisam ser analisadas a nível continental – leia-se ao “nível da subalternidade que nos acomete” – para serem compreendidas, olhando para o subdesenvolvimento da região não como uma etapa a ser superada rumo ao inevitável desenvolvimento econômico e social atingido pelos países do capitalismo central, mas como uma *condição*, essencial na divisão internacional da geopolítica e do trabalho, cabendo à América Latina – bem como a outros países asiáticos e africanos, sobre os quais não entraremos no mérito – uma posição subalterna que através de processos – explícitos ou menos explícitos, contemporâneos ou antigos – deram e (em muitos casos) ainda dão sustentação ao desenvolvimento dos países ditos desenvolvidos em detrimento de uma posição inferior de suas nem tão antigas colônias.

Bem estabelecida a noção de *condição colonial* que acomete também as terras brasileiras, passaremos ao seu estudo de fato no Capítulo 2, onde procuraremos traçar o histórico do trato da questão fundiária, desde a transferência *ipsi literis* das estruturas administrativas portuguesas para a então Terra de Santa Cruz, passando pela Lei de Terras de 1850, a introdução da questão da Função Social da Propriedade via o direito francês e italiano que Clóvis Beviláqua tinha como uma de suas principais influências, a Lei de Terras de 1964, a redemocratização e a Constituição Federal de 1988. Nos demoraremos mais nesta última, onde procuraremos compreender como a política urbana foi tratada em sua redação e como a noção de função social da propriedade é nela inserida nos artigos 182 e 183.

Já no Capítulo 3, procuraremos traçar o arco temporal que vai dos anos imediatamente posteriores à aprovação da CF de 1988, com as primeiras iniciativas de desenvolvimento daquilo que ficaria conhecido como Estatuto da Cidade (EC), sua real aprovação e, nos primeiros anos da década de 2000, a criação do Ministério das Cidades, elemento fundamental para nosso estudo.

Munidos destes conhecimentos, podemos então passar ao estudo da experiência da cidade de São Paulo entre os anos de 2013 2016 sem o receio de a considerarmos caso isolado – ainda que peculiar – ou mesmo de não atentarmos para o contexto brasileiro construído historicamente. De início analisaremos três experiências – Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Maringá (PR) –, para então reconstruirmos a formação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, dentro da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, na Prefeitura paulistana.

Aqui se encerra a revisão bibliográfica em seu sentido mais estrito. Começamos aqui tentativa de empreender a reconstrução da política urbana municipal paulistana que parte da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002 e leva a aprovação de um marco regulatório sobre a função social da propriedade em 2010, bem como revisão e aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2014 e o início das notificações do departamento no mesmo ano. Para tanto, dispusemos da bibliografia disponível – não escassa, mas longe de ser abundante – e de uma série de entrevistas com atores e atrizes de participação direta na operação ou elaboração de tais políticas. As entrevistas já citadas de Fernando Bruno se encaixam aqui, bem como aquelas realizadas posteriormente no mesmo espírito de alegre contribuição. Agradeço – por ordem de entrevistas – ao vereador José Police Neto e ao seu assessor Alexandre Ferreira, ao ex-chefe de gabinete da SMDU Weber Sutti e às

ex-funcionárias do DCFSP Ana Gabriela Akaishi e Camila Nastari Fernandes. Suas entrevistas foram essenciais para traçar o desenvolvimento da política urbana relativa à função social da propriedade e da construção DCFSP.

Traçada esta construção política e administrativa, podemos dar início ao estudo do DCFSP em si, analisaremos a formação e consolidação de seu fluxo de trabalho e dos núcleos internos ali construídos. Para além da análise quantitativa de seus números de notificação e cadastro de imóveis, também procederemos à uma análise qualitativa de alguns espaços onde, apesar do prazo considerável de efetivação dos instrumentos, já se pode observar algumas mudanças induzidas por eles. Finalizamos, então, com um balanço das questões apontadas ao longo da dissertação e uma breve especulação dos horizontes que cercam a questão da Função Social da Propriedade na atual gestão municipal (2017 – 2020).

Afora os nomes citados acima, envolvidos com o conteúdo direto da dissertação, não posso deixar de agradecer outras pessoas e grupos de extrema importância na produção desta dissertação, mesmo que envolvidas de formas outras que não no auxílio de produção direta de conteúdo, mas que exerceram papéis fundamentais – cada pessoa ou grupo a sua maneira – no período intenso de elaboração desta dissertação entre fevereiro de 2017 e fevereiro de 2019.

Portanto, agradeço aos companheiros e companheiras, docentes e demais funcionários, das UNIPs de Sorocaba e Alphaville, por estarem sempre dispostos a me ensinar como ensinar. Aos meus alunos e alunas, por darem sentido à prática docente e diariamente confirmarem a necessidade do estudo ininterrupto e da capacidade de transformação que apenas a educação é capaz de prover.

Um salve ao Núcleo de Direito à Cidade, grupo aguerrido com o qual tenho me reunido e atuado nos últimos meses (com exceção dos dois últimos, devotados totalmente a finalizar a dissertação, mas logo volto). Agradeço pelo aprendizado junto a vocês e junto às famílias da Ocupação Ana Vitória e da Vila União. Vejo nessa luta a materialização e o sentido daquilo que leio nos livros e pesquiso nos documentos. Vocês me inspiram. Enquanto morar for um privilégio, ocupar será um direito!

Um especial agradecimento ao meu ex-chefe, agora orientador e sempre mestre João S. W. Ferreira. A oportunidade de assessorar o gabinete que comandava na Sehab em 2016 foi vital para meu crescimento pessoal e profissional. Agradeço a orientação nesta dissertação e a inspiração como docente e técnico nas instituições públicas.

Aos amigos e amigas fora dos âmbitos anteriores agradeço de maneira ampla, principalmente a quem frequentemente perguntava como eu (ou a dissertação) estava indo ou convidava para um copo de cerveja, quase me obrigando a relaxar. Valeu pela força, eu não sabia que precisava daqueles copos, mas precisava. Agradeço, agora nominalmente, àquelas e aqueles que estiveram diretamente envolvidas com a dissertação em si de alguma maneira. À Fefa, que não apenas transcreveu entrevistas como mandou, em mensagem escrita, um “força nesse mestrado, meninão!” num dia em que eu estava particularmente cansado. À Gabi, cujos perrengues de jovem mestrando/mestranda acompanhamos (e apoiamos) mutuamente nesses últimos quase três anos e que, concomitantemente, tem me convencido a comer mais alface. Ao Júlio, pela mão crítica, sugestões gráficas, apertos de parafuso, exploração dos picos de cafeína mais bacanas em terras sorocabanas e por me ajudar a entender que não dá para abraçar o mundo num único mestrado (mesmo que eu não goste de admitir).

Agradeço imensamente minha família toda, especialmente meus pais, Luis e Lia, a mais eficiente e incansável agência pessoal-informal de fomento à pesquisa, por terem não só cuidado de mim no período de grande fragilidade física em meados de 2017, como por sempre terem dado o suporte necessário para que a única coisa entre meus objetivos e eu mesmo fosse o próprio esforço que eu estava disposto a exercer. Espero que tenha correspondido aos votos que diariamente confiaram a mim.

Meus (também muitos) agradecimentos à minha companheira Estela, pela paciência com a minha presença pouco presente (e frequentemente ausente), com a cara enfiada em livros sob a luz amarela da escrivaninha. Transcreveu também entrevistas e segurou a barra da pressão comigo, mesmo quando os últimos vinte dias de louca finalização da dissertação coincidiram com nossa mudança para um apartamento – antes ocioso – ao qual demos a devida função social (ba-dum-tss). Espero que esta pesquisa, apenas algumas semanas mais velha do que as primeiras prateleiras instaladas pelo Morsita em nosso apartamento, possa ser o primeiro livro dos muitos que colocaremos juntos lá.

Conseguimos, pessoal!

Fica meu amor aqui registrado.

Por último, mas não menos importante: esta pesquisa não contou, em absoluto, com o apoio financeiro de quaisquer instituições oficiais de fomento à pesquisa.

*Malditas sejam
todas as cercas!
Malditas todas as
propriedades privadas
que nos privam
de viver e de amar!
Malditas sejam todas as leis,
Amanhadas por umas poucas mãos
Para ampararem cercas e bois
e fazer a Terra, escrava
e escravos os humanos!*

Dom Pedro Casaldáliga, Trecho de *Terra nossa, Liberdade*

Resumo

CAMPOS, Gustavo Soares Pires de. **Função Social da Propriedade na Escala da Metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo (2013-2016)**. 2019. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

Entre os anos de 2013 e 2016, a cidade de São Paulo apresentou a mais intensa ação de utilização dos instrumentos de indução à função social da propriedade registrada no Brasil até o presente momento. Os mais de 1300 imóveis notificados através do Parcelamento, Utilização ou Utilização Compulsória (PEUC) superam todas as outras experiências brasileiras anteriores.

Esta dissertação se propõe a fazer uma reconstrução do histórico da legislação federal e municipal que permitem a atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na cidade de São Paulo, bem como análise quantitativa de seus resultados e uma especulação qualitativa da aplicação PEUC e de seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo.

Ainda que a partir de 2017, com a mudança de gestão municipal e da diretoria do departamento – hoje coordenação – as atividades tenham sido basicamente interrompidas, o marco que os anos compreendidos entre 2013 e 2016 representam para a política fundiária paulistana devem ser registrados e analisados tamanha sua importância no atendimento do exigido constitucionalmente no tocante ao cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade. PEUC. IPTU Progressivo no Tempo. Reforma Urbana. Direito à Cidade.

Resume

CAMPOS, Gustavo Soares Pires de. **Social Function of Property at the Scale of the Metropolis: construction of a land policy and the action of the Social Function of Property Control Departament at the City of São Paulo (2013-2016)**. 2019. Master Degree in Urban and Regional Planning at the Arcitecture and Urbanism College of the University of São Paulo. São Paulo, 2019.

Between the years of 2013 and 2016, the city of São Paulo presented the most intense use of the instruments of induction to the social function of property registered in Brazil until the present moment. The more than 1300 properties notified through the Compulsory Subdivision, Building or Utilization of Land (CSBU) surpass all previous Brazilian experiences.

This dissertation proposes itself to reconstruct the history of federal and municipal legislation that allows the Social Function of Property Control Department of the in the city of São Paulo, as well as quantitative analysis of its results and a qualitative speculation of the CSBU and the Time Progressive Urban Land Tax.

Even though from 2017, with the change of municipal management and the department's board of director – today a coordination – the activities were basically interrupted, the landmark that the years between 2013 and 2016 represent for the São Paulo land policy must be recorded and analyzed by its importance in complying with the constitutionally required in relation to the fulfillment of the social function of property.

Key-words: Social Function of Property. CSBU. Time Progressive Urban Land Tax. Urban Reform. Right to the City.

Lista de Figuras

Figura 1 Quadro sobre o PEUC e seus sucedâneos	179
Figura 2: Tipologia de imóveis ociosos e obrigações dos proprietários notificados	180
Figura 3: Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e sistema de majoração de alíquotas progressivas	196
Figura 4: Processo de desapropriação através de Títulos da Dívida Pública	197
Figura 5: Possibilidades e tratativas do Consócio Imobiliário	201
Figura 6: Sobre o Direito de Preempção	202
Figura 7: Processo de Arrecadação de Bens Imobiliários Abandonados	203
Figura 8: Procedimentos e possibilidades relativos a operacionalização da Cota de Solidariedade	204
Figura 9: Hotel Palace Europa em 2010 e Edifício Vanguart.....	248
Figura 10: Centro Cultural Baixo Augusta	251
Figura 11: Planta de pavimento tipo do edifício Taquari	262

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Número de Planos Diretores no Municípios Brasileiros ao Longo do Tempo	120
Gráfico 2 Presença do PEUC, IPTUp e Desapropriação-Sanção nos Municípios Brasileiros	123
Gráfico 3: Imóveis Notificados	227
Gráfico 4: Média Mensal de Imóveis Notificados	228
Gráfico 5: Imóveis Notificáveis Fonte: Elaboração própria com base nos mesmos dados utilizados no Gráfico 3.....	231
Gráfico 6: Média Mensal de Imóveis Analisados e Considerados Notificáveis	231
Gráfico 7: Comparação Entre Média Mensal de Imóveis Considerados Notificáveis e Imóveis Notificados	232
Gráfico 8: DCFSP em números entre outubro e dezembro de 2014	238
Gráfico 9: Impugnações e Recursos no ano de 2014	241
Gráfico 10: DCFSP em número no ano de 2015	243
Gráfico 11: Impugnações e Recursos no Ano de 2015	245
Gráfico 12: Notificações por Tipologia e Distrito, entre outubro de 2014 e 28 de fevereiro de 2017	246
Gráfico 13: DCFSP em número durante o ano de 2016	258
Gráfico 14: Impugnações e Recursos no Ano de 2016	259
Gráfico 15: Área Notificada em ZEIS em Metros Quadrados, entre outubro de 2014 e fevereiro de 2017	266
Gráfico 16: DCFSP em números no ano de 2017	274
Gráfico 17: CEPEUC em números no ano de 2018	276
Gráfico 18: Panorama do DCFSP/CEPEUC entre 2014 e 2018	278

Lista de Tabelas

Tabela 1 Descrição dos instrumentos integrantes da principal tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade	122
Tabela 2 Alíquota majorada a partir da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em São Bernardo Campos.....	130
Tabela 3 Número de imóveis sob aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em São Bernardo do Campo por ano e por alíquota majorada	131
Tabela 4 Zonas de incidência do PEUC no município de São Bernardo do Campos	133
Tabela 5 Correspondência entre caracterização dos imóveis passíveis de PEUC e as partes do território sujeitas à sua aplicação em São Paulo, Maringá, Santo André e São Bernardo do Campo	137
Tabela 6 Etapas de aplicação e acompanhamento do PEUC	210

Lista de Siglas e Abreviações

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

AR – Aviso de Recebimento

ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo

BNH – Banco Nacional de Habitação

CBIB – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEDI – Cadastro de Edificações

CEPEUC – Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade

CF – Constituição Federal

CMH – Conselho Municipal de Habitação

CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana

COHAB/SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CRI – Cartórios de Registro de Imóveis

DCFSP – Departamento de Controle da Função Social da Propriedade

DESAP/SNJ – Departamento de Desapropriação da Secretaria de Negócios Jurídicos

DIS – Decreto de Declaração de Interesse Social para Desapropriação

DUP – Decreto de Declaração de Utilidade Pública para Desapropriação

EC – Estatuto da Cidade

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo

EZLN – Exército Zapatista de Libertação Nacional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNA – Federação Nacional dos Arquitetos

FNE – Federação Nacional de Engenheiros

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano

GIT – Núcleo de Gestão de Informações Territoriais

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPTUp – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo

LabHab FAUUSP – Laboratório de Assentamento Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MBL – Movimento Brasil Livre

MCidades – Ministério das Cidades

MDF – Movimento de Defesa do Favelado

MMC – Movimento das Mulheres Camponesas

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MPL – Movimento Passe Livre

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

MUC – Macrozona de Urbanização Consolidada

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NAE – Núcleo de Análise Edilícia

NAJ – Núcleo de Análise Jurídica

ONG – Organização Não Governamental

OU Centro – Operação Urbana Centro

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDE – Plano Diretor Estratégico

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMH – Plano Municipal de Habitação

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PP – Partido Progressista

PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PRODAM – Empresa de Tecnologia do Município de São Paulo

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

SECOVI – Sindicato da Habitação

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SEL – Secretaria Especial de Licenciamento

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema de Financiamento Habitacional

SIMPROC – Sistema Municipal de Processos

SIURB – Secretaria de Infraestrutura Urbana

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

SNPC – Secretaria Nacional de Programas Urbanos

TFG – Trabalho Final de Graduação

TFP – Tradição, Família e Propriedade

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZER – Zona Empresarial Restritiva

ZQ – Zona de Qualificação

ZREU – Zona de Recuperação Urbana

ZRR – Zona Residencial Restritiva

ZRU – Zona de Reestruturação Urbana

ZUD – Zona de Uso Diversificado

Sumário

Apresentação (e alguns agradecimentos).....	5
Lista de Figuras.....	16
Lista de Gráficos.....	17
Lista de Tabelas.....	18
Lista de Siglas e Abreviações.....	19
Sumário.....	24
Introdução.....	27
1. Origens da Concentração Fundiária: uma interpretação teórica panorâmica sobre o Brasil na América Latina.....	35
1.1 “Os Privilégios da Colônia Haviam Engendrado os Privilégios da República”.....	37
1.2 Condição Colonial e Subalternidade.....	44
.....	58
2. A Propriedade Fundiária no Brasil: em busca das bases para compreensão do lugar da Função Social da Propriedade no território urbano contemporâneo brasileiro.....	59
2.1 Estruturas Portuguesas em Terras Brasileiras: as harmonias e dissonâncias dos donos do poder.....	60
2.2 A Função Social da Propriedade Fundiária Aporta nos Tristes Trópicos: intercâmbios entre América Latina e França e Itália.....	64
2.3 A Propriedade Fundiária na segunda metade do século XX e a emergência da Função Social da Propriedade como dispositivo de democratização do solo e justiça social.....	70
2.4 A formação de um corpo legal versando sobre a Função Social da Propriedade: a Reforma Urbana e a Constituinte.....	73
2.5 A Política Urbana e a Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988....	85
3. O Estatuto da Cidade e os Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade.....	89
3.1 Estatuto da Cidade: regulamentando o artigo 182º da Constituição.....	90
3.2 Os Instrumentos de Indução à Função Social da Propriedade Presentes no Estatuto da Cidade.....	95
3.3 O Estatuto da Cidade sob o Lulismo: do âmbito federal ao âmbito municipal.....	104
.....	113

4. A Experiência da Cidade de São Paulo	114
4.1 Algumas experiências municipais precedentes: Santo André, São Bernardo do Campo e Maringá	118
4.2 A gestão Haddad (2013-2016) e a construção de uma política urbana capaz de responder à Função Social da Propriedade	137
4.3 A construção de uma legislação pertinente e do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) na capital paulista	155
4.3.1 Núcleo de Gestão de Informações Territoriais (GIT)	174
4.3.2 Núcleo de Análise Edilícia (NAE)	175
4.3.3 Núcleo de Análise Jurídica (NAJ)	176
4.4 Os Instrumentos de Indução à Função Social da Propriedade e a Política Pública Urbana no Plano Diretor Estratégico 2014 de São Paulo	178
4.4.1 O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)	179
4.4.2 O Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana no Tempo (IPTU Progressivo no Tempo)	189
4.4.3 Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública (Desapropriação-Sanção)	195
4.4.4 Onde o PEUC e seus sucedâneos podem incidir e uma breve apresentação dos demais instrumentos de indução à função social da propriedade presentes no Plano Diretor Estratégico de São Paulo 2014	199
4.5 O DCFSP em funcionamento: o processo e as etapas de indução à função social das propriedades imobiliárias paulistanas ociosas e/ou precariamente utilizadas	207
4.5.1 Prospecção de imóveis	210
4.5.2 Cadastramento de imóveis	212
4.5.3 Análises e diligências sobre os indícios de ociosidade	214
4.5.4 Consultoria jurídica e situação cartorial	214
4.5.5 Notificação	216
4.5.6 Averbação	219
4.5.7 Monitoramento e controle do cumprimento das obrigações	220
4.5.8 Participação, transparência e publicização das informações;	220
4.6 O DCFSP em ação: números e transformação do tecido urbano entre 2014 e 2016 (com breve especulação sobre os anos que se seguiram)	224
4.6.1 Panorama quantitativo, qualitativo e comparativo em busca de um parâmetro de eficiência notificatória	225

4.6.2 O Ano de 2014: as notificações piloto e a dimensão do desafio	238
4.6.3 O Ano de 2015: as unidades imobiliárias fragmentadas e a qualidade infraestrutural das áreas centrais.....	242
4.6.4 O Ano de 2016: o IPTU Progressivo no Tempo e a questão habitacional.....	257
4.6.5 A Gestão Dória/Bruno Covas: descontinuidade e ocaso, uma análise a partir dos Relatório Anuais 2015-2018 (DCFSP x CPEUC).....	272
5. Considerações Finais	283
Referência Bibliográficas	289

Introdução

Se a desigualdade social e a segregação urbana são atualmente visíveis, quando não palpáveis, nas ruas de uma grande metrópole como São Paulo, suas origens remontam à história imperial do país. A exploração predatória do solo, os latifúndios rurais, a escravidão e sua consequente abolição – com notável caráter liberal e irresponsabilidade governamental – a criação das localizações urbanas e a valorização de umas em detrimento de outras, segregando economicamente grande parcela da população, ajudaram a formatar a base de desigualdade sócio territorial sob a qual hoje nos assentamos.

Longe de ser um fenômeno exclusivamente paulistano, sequer apenas brasileiro, o solo, sua posse e sua propriedade, foram – e ainda são – causa de violentas disputas ao redor de todo o globo terrestre. Sua importância, a relevância da terra e a consequente relação que estabelece com quem a domina/ocupa e aqueles que a querem dominar/ocupar, parece, entretanto, não ainda plenamente clara à sociedade como um todo. Ponto cego ideologicamente dominado. Aquilo que Maricato chamará de “o nó da terra”¹ – referindo-se à problemática da desigualdade fundiária brasileira contemporânea – ainda parece passar ao largo do entendimento mais amplo até mesmo de parte considerável dos estudos acadêmicos, normalmente concentrados mais no desenvolvimento do território, nas condições socioeconômicas de quem o habita e utiliza, nas formas de financiamento e aquisição da terra. Questões estas, ressaltemos, de suma importância em si mesmas e para pesquisas relacionadas: o estudo da distribuição territorial de um programa, por exemplo, como o Programa Minha Casa Minha Vida demonstrará como o valor da terra é peça fundamental no financiamento que se dá a partir dos subsídios governamentais e como a localização desta mesma terra muito incide neste valor, produzindo tecido urbano de qualidade duvidosa – para nos resguardarmos eufemisticamente –, como demonstram uma série de pesquisas importantes sobre o assunto². Entretanto, a centralidade da terra e de sua localização como disputa de cumprimento de uma função social, o nó propriamente dito – acreditamos – ainda possui campo estreito de pesquisa, permanece, muitas vezes, subsidiário a outros temas.

¹ <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/> - acessado pela última vez em 27/01/2018.

² Para informações mais apuradas sobre a questão consultar FERREIRA, J. S. W. (coord.) *Produzir Casas ou Construir Cidades?: desafios para um novo Brasil urbano*. FAUUSP/FUPAM: São Paulo, 2012 e RUFINO, B. et al (org.). *Minha Casa... E a Cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros*. Editora Letra Capital: Rio de Janeiro, 2015.

Nos últimos anos, a produção teórica e investigativa sobre o tema da função social da propriedade imobiliária urbana tem crescido, tendo como importante marco referencial a publicação coordenada por Rosana Denaldi no ano de 2015 – “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação”. Se anteriormente a questão da função social da propriedade aparecia em segundo plano ou apenas como parte de um todo maior na literatura especializada (SAULE JR., 2007; FERNANDES, 1998; CARVALHO, 1999; MOREIRA, 2001; SAULE JR. & ROLNIK, 2001; BALDEZ, 2003; SAULE JR. & UZZO, 2010; SANTOAMORE, 2013; MARICATO, 2014; BRUNO FILHO, 2015; CAFRUNE, 2016; BONDUKI, 2018), após a pesquisa de 2015 parece ter se dado início ao desenvolvimento de pesquisas voltadas à função social da propriedade em si e aos seus instrumentos de indução (BRAJATO, 2015; BAZOLLI, 2016; FROTA, 2016; BRAJATO 2017; DENALDI, 2017; CUSTÓDIO, 2017; CAMPOS, 2018; FERNANDES & FERREIRA, 2019)³. Curioso também notar que a produção bibliográfica mais antiga de uma experiência brasileira na utilização dos instrumentos de indução à função social da propriedade – a experiência de Santo André, como se verá no Capítulo 4 – é de autoria de Rosana Denaldi e Fernando G. Bruno Filho⁴, respectivamente a coordenadora da pesquisa referência citada acima e o diretor do departamento paulistano, objeto de estudo desta dissertação, entre os anos de 2013 e início de 2017.

A dissertação que ora apresentamos se insere tanto nos trabalhos desenvolvidos pós-2015 como no contexto próprio de uma pesquisa que começa a ser elaborada no ano de 2016, último ano de intenso e consistente trabalho notificador que o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade apresentou até o atual momento. Não é pretensão deste trabalho preencher por completo aquilo que identificamos como um tema ainda a ser pesquisado em maior amplitude ou sequer preencher em definitivo o vácuo que apontamos anteriormente; mas é sim pretensão contribuir para a compreensão de como a posse e a propriedade da terra na cidade de São Paulo se relaciona com as

³ Destacamos ainda as teses de doutorado atualmente em produção das arquitetas urbanistas Ana Gabriela Akaishi (“Entraves à Efetivação da Função Social da Propriedade no Centro de São Paulo; o papel dos proprietários de imóveis ociosos”) e de Dânia Brajato (“Função Social da Propriedade Urbana e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação”).

⁴ O artigo “Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: um instrumento (ainda) em construção”, presente na Revista Pós FAUUSP, v.16 n.26 de dezembro de 2009.

exigências constitucionais e sociais de cumprimento da função social da propriedade no âmbito da atuação do DCFSP, especialmente entre os anos de 2014 e 2016. Para tanto, a utilização do instrumental marxista, cotejado pelas peculiaridades do “urbanismo à brasileira” (FERREIRA, 2011), deitou análise tanto sobre obras teóricas clássicas e contemporâneas sobre o processo de colonização e urbanização brasileiros como sobre obras que versam sobre o desenvolvimento da legislação pertinente ao direito à cidade e ao estabelecimento em carta constitucional da exigência do cumprimento da função social da propriedade. A compreensão dos movimentos, atores e atrizes engajadas na luta pela reforma urbana – elemento inclusive omissa durante a etapa de qualificação e posteriormente aqui incluído – foi de fundamental importância para o entendimento da dimensão do desafio que se colocava oficialmente desde a década de 1960 e permanece em pauta ainda hoje. Para além das obras teóricas, foram realizadas seis entrevistas de suma importância para o desenvolvimento da dissertação: tema e objeto de estudo tão recentes e contemporâneo, a temática da aplicação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo possui escassa – quase inexistente – bibliografia⁵, transformando o material vivo das entrevistas, seus depoimentos vindos direto das pessoas que atuaram na construção da legislação pertinente, na operacionalização e comando do departamento estudado um elemento fundamental para a reconstrução de sua história, desvelamento de suas nuances e análise e compreensão de seus desafios e realizações.

É portanto este o ponto em que pretendemos chegar ao fim da dissertação: com a história reconstruída da formação da legislação relativa e do departamento em si, faremos a análise quantitativa e qualitativa dos resultados encontrados pelo DCFSP entre os anos de 2013 e 2016, usando para isto os relatórios oficiais do poder público municipal, as informações fornecidas pelas entrevistas e as análises do ambiente urbano feitas pelo autor. Alicerçados nas bases históricas e analíticas que nos permitirão traçar este arco, iniciamos agora, nesta introdução, a percorrer o caminho que nos levará à observação daquela que foi a maior experiência municipal brasileira na aplicação dos instrumentos de indução a função social da propriedade.

⁵ Ressaltamos que parte dela foi produzida e publicada ao longo da produção desta dissertação, tendo sido incorporada à ela na medida do possível.

Abrindo sua obra mais famosa, “O Capital – livro 1” – mais precisamente no subcapítulo 4, “O caráter fetichista da mercadoria e seu segredo”, – Karl Marx discorre sobre o *caráter místico da mercadoria*, a qual, enquanto *forma-mercadoria*, surge como produto do trabalho humano, não meramente por conta de seu valor de uso, mas precisamente como produção social decorrente de processos de exploração e domínio que, em última instância, são engendrados pelo capital – poder de mando, por excelência, sobre o trabalho não pago (ENGELS, 2015) – que move as principais engrenagens do sistema. Marx então dá continuidade à sua monumental obra procurando desvendar as minúcias do modo de produção capitalista. Não tendo vivido o suficiente para completar o ciclo de quatro obras que pretendia (ROSDOLSKY, 2001), Engels, seu amigo e companheiro de militância e teoria, editou os livros II e III a partir das anotações e capítulos inconclusos deixados por Marx.

O terceiro volume contém as reflexões mais famosos de Marx no que tange à questão da terra e da propriedade fundiária. Ainda que analisando mais detidamente a propriedade fundiária rural e não a urbana, uma série de teorias foram desenvolvidas com bases nessas reflexões por acadêmicos e acadêmicas vindas da sociologia, economia, geografia e arquitetura. A escola de sociologia urbana francesa, prolífica na década de 1970 e muito influente no Brasil (MARICATO, 2014), fez uso exaustivo das reflexões marxistas quanto à renda da terra. Não nos deteremos na renda da terra, pois a mesma recebeu a devida atenção e detida crítica de Déak⁶ e Ferreira⁷, sem nada que possamos acrescentar no momento⁸.

⁶ DÉAK, Csaba. *Em Busca das Categorias da Produção do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2016.

⁷ FERREIRA, João S. W. *Notas Sobre a Visão Marxista da Produção do Espaço Urbano e a Questão da “Renda da Terra”*. Notas de Aula da Disciplina AUP5911 – Formação Urbana e Condicionantes da Produção do Espaço no Brasil, ministrada na FAUUSP durante o segundo semestre letivo de 2017.

⁸ Flávio Villaça, na obra *Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras* (São Paulo: Studio Nobel, 2012), discute a questão fundiária a partir do que chama de “terra-localização”, sem, entretanto, entrar em uma crítica direta às teorias de renda da terra. Déak trata, na obra citada na nota 70, da questão com mais maior densidade crítica, embora seu conceito de “localização” seja fundamentalmente o mesmo das proposições de Villaça. Essas teorias – terra-localização e localização – nos parecem muito mais próximas da realidade urbana contemporânea, passando a considerar não apenas a o valor de troca transferido do território, enquanto capital-fixado, para a mercadoria, mas também entendendo o próprio espaço como uma mercadoria – ainda que diferenciada, pois ela não circula, circulamos *por ela* – dentro do processo de circulação das mercadorias. O entendimento do espaço (também) como forma-mercadoria – com suas peculiaridades, ressaltamos – é de importância fundamental. Não trataremos o assunto em profundidade nesta pesquisa, cabendo apenas esta breve explicação de maneira a situar o leitor e a leitora no campo teórico que nos encontramos e o porquê até mesmo da teoria da renda da

Então, como Marx e a teoria que desenvolveu pode nos ajudar a melhor entender e analisar aquilo que é o assunto central desta pesquisa, a propriedade fundiária e sua função social? O termo “função social” atribuída à uma propriedade – particularmente fundiária – só vai se estabelecer de fato no início do século XX, com o jurista francês Leon Duguit, como veremos no Capítulo 3, mas o teórico alemão, ainda em sua análise do processo de produção da mercadoria no primeiro livro d’O Capital, nos oferece algumas pontas de entendimento, alguns fragmentos de reflexão que podem nos auxiliar em nossa investigação focada no tema central deste trabalho. Irá dizer Marx no subcapítulo quatro do primeiro capítulo:

Os diferentes trabalhos que criam esses produtos [Marx se refere aqui a produção de cereais, gado, fio, linho, peças de roupa etc.], a lavoura, a pecuária, a fiação, a tecelagem, a alfaiataria etc. são, em sua forma natural, **funções sociais**, por serem funções da família, que, do mesmo modo como a produção de mercadorias, possui sua própria divisão natural-espontânea do trabalho [...]. (grifo nosso)⁹.

Neste trecho, Marx utiliza a expressão “funções sociais” no sentido de um trabalho coletivo, que envolve a participação de mais de um indivíduo, a participação de um grupo, capaz de produzir uma mercadoria. Ele não vincula essa função social a um item ou propriedade que deve ter serventia a uma parcela ampla da sociedade, mas sim emprega o termo pensando no objeto de estudo mercadoria, onde um trabalho que não pode (ou seria demasiado complicado) ser executado individualmente o é realizado através da função social de um grupo. Marx de fato, neste e em outras passagens do primeiro Capital, não volta seus olhos para a propriedade fundiária – ele até mesmo irá se perguntar em sua fina ironia: *há quanto tempo desapareceu a ilusão fisiocrata de que a renda fundiária nasce da terra, e não da sociedade?*¹⁰ A “função social” para a qual Marx olha nos é de interesse exatamente para fazer a diferenciação e procurar a definição necessária daquela que utilizaremos ao longo deste trabalho.

terra não figurar de forma mais proeminente em uma dissertação sobre propriedade fundiária de cunho analítico francamente marxista.

⁹ MARX, Karl. *O Capital – Livro 1*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, pp. 157.

¹⁰ Ibidem.

Ainda que a luta de classes, a análise econômica de matriz estruturalista – mesmo quando distante de sua acepção ortodoxa, já mostrada precária por autores como Lefébvre e Castells – e a análise dialética marxista estejam presentes nesta pesquisa, não adotamos a “função social” de Marx. Adotamos, aqui, em realidade, o papel que uma propriedade – necessariamente fundiária em nossa pesquisa – pode exercer para uma parcela considerável da sociedade¹¹. A função social prevista em lei não requer, para deixarmos claro logo de início, um uso direcionado do bem imóvel para atender às necessidades sociais, a mazelas de uma sociedade com distribuição desigual de renda, serviços e poder político, mas sim a utilização do bem imóvel para algum fim que não seja o da mera existência, a ociosidade perante uma cidade cuja terra cada vez mais se torna escassa e cara, principalmente aquela localizada próxima a infraestruturas urbanas. Não adotaremos aqui, portanto, o ponto de vista do trabalho produtor enquanto função social, ainda que o bem imóvel, a construção de sua localização/terra-localização seja fruto do trabalho humano¹².

Não obstante nossa definição – fruto de reflexão sobre a bibliografia que trata do assunto e que será devidamente revisada e explorada ao longo do desenvolvimento desta dissertação – estamos estudando um contexto específico, o contexto brasileiro. Nele a sua carta magna, a Constituição de 1988 já prevê o cumprimento da função social da propriedade fundiária, ainda que de maneira vaga, no inciso segundo de seu artigo 182.

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

Treze anos depois, a Lei 10.257/2001, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade, traz uma definição mais extensa, complementa à Constituição, em seu artigo 39.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade

¹¹ “Social” não indicará aqui, necessariamente, a função da propriedade fundiária voltada ao atendimento de populações economicamente carentes, mas sim se voltará ao exercício de uma função que possa atender ou ofertar serviços à uma população ou comunidade, ainda que local ou de nicho específico, de caráter público ou privada.

¹² Villaça irá perguntar “quem produz o produto do trabalho humano?” de modo a iniciar justamente a investigação em busca de respostas capazes de superar a obscurecida teoria da renda da terra.

de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Sempre vinculada ao plano diretor, a Função Social da Propriedade o tem como base, como ponto de apoio e referência se fazendo cumprir através de instrumentos de indução e controle como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (art. 5º e 6º), IPTU Progressivo no Tempo (art. 7º), Usucapião Especial de Imóvel Urbano (art. 9º a 14º) etc. Mesmo com nossas reflexões próprias e eventuais críticas quanto a pertinências ou não desses instrumentos e da legislação em geral, é sobre essa regulação legislativa que nos apoiaremos, principalmente ao tratar do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade do Município de São Paulo, no Capítulo 4.

Construiremos assim o arcabouço teórico que nos permitirá analisar a experiência paulistana entre os anos de 2013 e 2016, onde, sob a gestão do prefeito Fernando Haddad (PT-SP), tomou parte a experiência brasileira de mais ampla escala no que tange a construção de uma estrutura administrativa, avaliação de imóveis e aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em imóvel urbano.

1. Origens da Concentração Fundiária: uma interpretação teórica panorâmica sobre o Brasil na América Latina

Não conseguiram nos transformar em eles – escreveu-me Cacho El Kadri.
Eram os últimos tempos das ditaduras militares na Argentina e no Uruguai.
Tínhamos comido medo no café-da-manhã, medo no almoço e no
jantar, medo; mas não tinham conseguido nos transformar em eles.

O Livro dos Abraços, Eduardo Galeano

1.1 “Os Privilégios da Colônia Haviam Engendrado os Privilégios da República”¹³

O escritor e jornalista uruguaio Eduardo Galeano, em seu clássico “As Veias Abertas da América Latina”, intitula a primeira parte de sua obra como “La Pobreza del Hombre Como Resultado de la Riqueza de la Tierra”¹⁴. Nesta seção de sua obra mais abertamente política, Galeano expõe a exploração que se abateu sobre as terras latino-americanas em seu período colonial como resultado da grande riqueza de recursos naturais aqui encontrados e como causa da pobreza que continua a afligir este continente através da exploração estrangeira e do entreguismo, subserviência e interesse de suas próprias elites financeiras. A obra, porém, escrita em 1971, não pôde contemplar os avanços alcançados ao longo da primeira década do século XXI. Não pôde incorporar a ela a nacionalização do petróleo na Venezuela, o primeiro presidente de origem indígena na Bolívia e a saída do Brasil do mapa da fome mundial. Entretanto, suas linhas principais, o eixo de sua crítica, se mantém: a exploração da terra e suas riquezas mediante a aliança entre elites locais e forças estrangeiras. Não à toa Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, entregou, em 2009, um exemplar da obra ao então presidente dos EUA Barak Obama – um ato dotado de grande simbologia que foi notícia ao redor de todo o mundo.

A existência de movimentos tão importantes como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e, particularmente de nosso interesse, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) – bem como a constituição da Via Campesina, a qual tem forte atuação na América Latina – mostra a permanência de diversas das questões apontadas por Galeano: mesmo com outra face, a problemática da terra, do solo, seja ele urbano ou campesino, permanece como um dos grandes entraves ao desenvolvimento social latino-americano. Os tempos mudaram, mas a essência desta problemática continua presente.

Essência esta que remete ao primeiro encontro entre europeus e ameríndios, onde a questão da propriedade – tão cara aos movimentos contemporâneos citados acima – já

¹³ Sentença retirada do ensaio *El Problema de la Tierra*, do peruano José Mariátegui, presente MARIÁTEGUI, José C. *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.

¹⁴ GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas de America Latina*. Siglo XX, 2005. (“A Pobreza do Homem como Resultado da Riqueza da Terra”)

se colocava e o mito civilizatório tomava impulso para se colocar em ação. Américo Vespúcio, em seus relatos de viagem, seus “relatos de descoberta”, ressalta a surpresa com a ausência de propriedade¹⁵ entre os nativos encontrados na América Latina, elemento inteiramente novo para um Europeu do século XV (CUNHA, 2012).

Com as devidas peculiaridades que cada região, cada povo e cada etnia ofereceram ao entrar em contato com as diferentes nacionalidades europeias, bem como as diferentes maneiras de exploração das chamadas terras do Novo Mundo por parte dos conquistadores vindos do outro lado do Atlântico, a população autóctone foi sendo dizimada num grande holocausto cujos traços ainda hoje são visíveis e, muitas vezes, mais vivos do que deveriam, como provam as criminosas propostas atuais do governo federal brasileiro em relação à demarcação de terras indígenas. Uma série de elementos contribuiu para o holocausto indígena dos primeiros séculos de ocupação europeia na América Latina: as doenças trazidas pelos europeus cumpriram grande papel na dizimação dessa população e por si só merecem um estudo a parte, não sendo objeto desta dissertação; a matança generalizada em “guerras justas”; a conquista das terras povoadas pela população indígena, sua consequente expulsão ao longo de quatro séculos e a problemática que com ela surge e atravessa os séculos até os dias de hoje. No caso brasileiro, a regulação de terras indígenas atinge um ponto tal de conflito que mesmo antes da Primeira República se tornam objeto de legislação específica – ou seja, ainda no século XIX, quando as leis Pombalinas já não eram suficientes em sua precária aplicação prática e a fronteira agrícola se expandia de maneira que só encontraria paralelo novamente – ao menos no caso brasileiro – na grande Marcha Para o Oeste do século XX (CUNHA, 2012).

Mesmo com as especificidades próprias de cada nação da América Latina – as quais devem ser necessariamente respeitadas em qualquer estudo que se pretenda sério – a situação de suas populações de origem autóctone era semelhante em fins do século XIX e início do século XX: o desrespeito às suas terras – sagradas e, em suas culturas, livres de fronteiras rígidas – com as paupérrimas condições de alimentação, habitação, subsistênci. Isso leva o peruano José Carlos Mariátegui, em sua obra *Sete Ensaios de Interpretação da Realidade Peruana* – obra considerada a primeira de cunho verdadeiramente marxista produzida na América Latina – a abordar a questão indígena

¹⁵ Tanto propriedade privada como coletiva, pública comunitária etc., pois sem o conceito fundador de propriedade qualquer uma dessas categorias subsidiárias perde sua razão de ser.

como fator constituinte da miséria peruana e latino-americana em geral. Ele parte dessa questão então a olhar para a deserção de suas terras em virtude de um suposto progresso, da tentativa de inserção dessa população na “sociedade moderna”, como causas fundamentais de sua periferização, marginalização e empobrecimento alarmantes de suas condições de vida. Desta maneira, ele identifica, em *El Problema del Indio*, a problemática e a centralidade da questão da terra no suplício dessa população, a qual já não podia mais ser ignorada pelas elites dirigentes, tamanha era sua crise, fazendo eco à problemática brasileira que leva à constituição de uma legislação específica no Brasil de fins do século XIX. Com uma retórica tipicamente marxista, ele afirma que pela primeira vez *el problema indígena, escamoteado antes por la retórica de las clases dirigentes, es planteado en sus términos sociales y económicos, identificándosele ante todo con el problema de la tierra* (MARIATEGUI, 1928 - páginas 37 e 38).

No ensaio que sucede *El Problema del Indio*, Mariátegui trata mais detidamente da questão da terra já apontada antes como de suma importância. Ele constrói, no ensaio *El Problema de la Tierra*, o entendimento de que a propriedade da terra, seu modo de colonização e seus proprietários, empossados ainda no Vice-Reinado peruano, deram origem ao monopólio latifundiário que não se desfez com o surgimento da República, ainda controlada por elites – agora locais, os *criollos* –, ainda hostilizando os povos autóctones e as classes social e economicamente menos favorecidas. Ao descrever a formação de uma burguesia urbana que tem sua origem nas classes aristocráticas coloniais, com fortes raízes na aristocracia latifundiária rural ainda persistente, Mariátegui relaciona seu poder à propriedade da terra.

El poder de esta clase – civilista o “neogodos” – procedía en buena cuenta de la **propiedad de la tierra**. En los primeros años de la Independencia, no era precisamente una clase de capitalistas sino una clase de propietarios. Su condición de clase propietaria – y no de clase ilustrada – le había consentido solidarizar sus intereses con los de los comerciantes y prestamistas extranjeros y traficar a este título con el Estado y la riqueza pública. La **propiedad de la tierra**, debida al Virreinato, le había dado bajo la República la posesión del

capital comercial. **Los privilegios de la colonia habían engendrado los privilegios de la República.**¹⁶ (grifos nossos)

Esta última frase do trecho citado de Mariátegui – “Os privilégio da colônia haviam engendrado os privilégios da República”, também título deste subcapítulo – são parte da definição mesma de *Condição Colonial* que exploraremos logo mais. Seu peso reside exatamente na continuidade da exploração, seja de uma classe, de um grupo étnico, de uma população autóctone, através até mesmo da mudança de sistema governamental. Independência sim, mas independência para quem?

Seguindo raciocínio semelhante ao do marxista peruano e entendendo que não é possível atribuir a exploração das riquezas da terra, seu cultivo e a extração de seus frutos apenas à Metrópole enquanto “dona” da colônia, Caio Prado Jr. – outro autor considerado entre os introdutores do marxismo na América Latina – chega a conclusões muito semelhantes às de Mariátegui, mas desta vez pensando o Brasil como matéria-prima de seus estudos. As elites que aqui compactuaram com os desejos e diretrizes das Coroas portuguesa e espanhola perpetuaram o já então estabelecido modelo de exploração e a posição subalterna na divisão mundial do trabalho mesmo após o sete de setembro. Prado Jr., olhando então para o Brasil, faz uma pequena e contundente avaliação da condição brasileira no pós-independência.

O Brasil não sairia tão cedo, embora nação soberana, de seu estatuto colonial a outros respeitos, e em que o “sete-de-setembro” não tocou. A situação de fato, sob o regime colonial, correspondia efetivamente à de direito. E isto se compreende: chegamos ao cabo de nossa história colonial constituindo ainda, como desde o princípio, aquele agregado heterógeno de uma pequena minoria de colonos brancos ou quase brancos, verdadeiros empresários, de parceria com a metrópole, da colonização do país; **senhores da terra e de toda sua riqueza**; e doutro lado, a grande massa da população, a sua substância, escrava ou pouco mais que isto, máquina de trabalho apenas, e sem outro papel no sistema. Pela própria natureza de uma tal estrutura, não podíamos ser outra

¹⁶ MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007 – pp. 60

coisa mais que o que fôramos até então: uma feitoria da Europa, um simples fornecedor de produtos tropicais para seu comercio.¹⁷ (grifo nosso)

Desta maneira, é possível começar a observar algumas características próprias às colônias latino-americanas. A grande empresa de exploração que se tornou a América Latina possui características diferentes de outras colônias – inclusive de parte da América do Norte – as quais as definem enquanto tal, enquanto campo de exploração, de extração de riquezas para a Metrópole europeia. A forma de colonização aqui empreendida – voltada majoritariamente para a extração de riquezas, não para assentamentos populacionais – é descrita por Prado Jr. de maneira a nela identificar a origem da grande propriedade, do latifúndio, verdadeiro elo material de acordo e manutenção das estruturas político-econômicas entre elites locais e metrópole, bem como da continuidade das relações de classe após a independência e a instauração das Repúblicas latino-americanas. Sobre o perfil daqueles que para cá imigraram com o objetivo de dar vida ao projeto de extração da Coroa portuguesa, o geógrafo e historiador brasileiro irá dizer:

Não é o trabalhador, o simples povoador; mas o explorador, o empresário de um grande negócio. Vem para dirigir: e se é para o campo que se encaminha, só uma empresa de vulto, a grande exploração rural em espécie e em que figure como senhor, o pode interessar. Vemos assim que, de início, **são grandes áreas de terras que se concedem no Brasil aos colonos.** [...] A política da metrópole, inspirada por estes elementos que cercam o trono ou dele se aproximam – sabe-se que boa parte dos colonos, sobretudo das primeiras levas, é de origem nobre ou fidalga – ou influída por eles, uma vez que formam o contingente que o Reino dispõe para realizar suas empresas ultramarinas, tal política se orienta desde o começo, nítida e deliberadamente, no sentido de **constituir na colônia um regime agrário de grandes propriedades.**¹⁸ (grifos nosso)

A forma de ocupar a terra trazia consigo a maneira como ela seria cultivada e, por consequência, o tipo de trabalho nela empregado. A propriedade da terra, desde seus

¹⁷ PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000, página 125.

¹⁸ Ibidem, página 118.

primórdios coloniais, andou de mãos dadas com a questão trabalhista. Os indígenas cativos nos primeiros séculos de colônia; o trabalho escravo negro nos grandes latifúndios (as *plantations* – propriedades de grande extensão, produtoras de monocultura baseada em trabalho escravo); os imigrantes europeus que tiveram importante papel após a abolição da escravatura, principalmente em terras brasileiras; a mecanização da agricultura no século XX: a terra precisava de trato e esse trato estabelecia as relações sociais, econômicas e, por fim, trabalhistas (MARTINS, 1979; FAUSTO, 2012). O trabalho escravo negro, por exemplo, foi mantido no Brasil mesmo em uma época em que afloravam as ideias iluministas vindas de além mar. As ideias de liberdade, igualdade e fraternidade soavam bem no discurso liberal propagado por alguns elementos da elite, mas se tornavam inócuos quando de sua prática em território brasileiro, pois todo o sistema econômico colonial e imperial era baseado nas grandes extensões de terra que dependiam do trabalho escravo para produzir. É o que Roberto Schwarz vai chamar, em clássico ensaio sobre a obra de Machado de Assis e seu tempo, de “as ideias fora do lugar” (SCHWARZ, 2014).

Talvez a maior comprovação da veracidade da tese de Schwarz seja a proibição brasileira do tráfico negreiro em 1850, mesmo ano em que acontece a instituição da Lei de Terras, a qual estabelecia um novo regime para a propriedade da terra, onde era preservada a dinâmica social tradicional, fazendo do acesso à terra um processo burocrático, acessível apenas aos que possuíam alto poder econômico para tal, não obstante a facilidade dessa mesma classe para burlar tais procedimentos. Um regime de propriedade onde o latifúndio¹⁹ se mantinha e, por conseguinte, o *status quo* permanecia inalterado – mantinha toda a *condição colonial* da terra e sua subordinação ao que o pensamento eurocêntrico vai colocar como a “inevitável Modernidade” (ESCOBAR, 2007).

¹⁹ Referimo-nos aqui ao latifúndio enquanto elemento chave para a exploração através do trabalho e da concentração de terras que não permite ao pequeno camponês um pequeno pedaço de terra. O latifúndio em si não é a raiz do problema, mas sim o sistema econômico-social que o incorpora. Durante o governo revolucionário cubano, nas décadas de 1960 e 1970, a reforma agrária expropriou latifúndios antes em controle imperialista e/ou aristocrático, utilizando-os, ainda na forma de grandes extensões de terra, como produtores de cana de açúcar – produto principal de exportação da ilha, que permitiria, em grande medida, a manutenção dos investimentos feitos pelo governo revolucionário – mas empregando neles o sistema de cooperativas, onde a terra era coletivizada e os camponeses que a trabalhavam recebiam para tanto e usufruíam dos benefícios (e desafios) da revolução em curso.

Esta *condição* colonial, importante dizer, sobrevive mesmo ao advento das independências latino-americanas. A independência – em República para as colônias espanholas e primeiro em Império para o Brasil, posteriormente transformado em República – não resultou necessariamente em descolonização. A continuidade de uma *lógica colonial* se dá através da dependência de outras nações (aquelas que viriam a ser chamadas posteriormente de “países do capitalismo central”) e o posicionamento de cada nação na divisão internacional do trabalho. Por esse motivo, a manutenção de uma *lógica colonial* ao longo de outros sistemas administrativos da máquina governamental e do regimento da nação sobrepuja o período estritamente colonial entendido como poder administrativo vindo da Metrópole e se estende por outras categorias econômicas mesmo em regimes democráticos, notadamente a produção e exportação de produtos primários – os quais tem influência direta na questão fundiária e determinam a ruína de nascentes manufaturas locais – sob uma construção ideológica concebida como “vocação agrícola”²⁰. Estas citadas pequenas manufaturas – muitas vezes apenas fábricas de tecelagem simples ou de processamento alimentar básico – davam início a um ainda frágil processo que não pode ser denominado independência produtiva, mas, ao menos, poderia ser considerado como o início da construção de um mercado menos dependente das imposições externas. Isso, entretanto, não poderia ser permitido por nossas elites dependentes.

Com a independência, as novas repúblicas se integraram ao comércio internacional – naquela época denominado Império Britânico – basicamente como provedoras de matéria-prima, o que gerou a ruína da nascente manufatura local e, aos poucos, determinou a condição primário-exportadora da economia dos novos países.²¹

²⁰ Para um melhor entendimento da “vocação agrícola” e outras interpretações que se seguiram sobre o Brasil, consultar “Seis Interpretações Sobre o Brasil”, de Luiz Carlos Bresser Pereira, originalmente publicado na *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 25, n°3, 1982, pp. 269 a 306. Também pode ser acessado através do endereço eletrônico <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1982/82-SeisInterpretacoes.p.pg.pdf> - último acesso em 23/12/2017.

²¹ CORREA, Rafael. *Equador: da noite neoliberal à revolução cidadã*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015 – pp. 17

A *condição primário-exportadora* citada por Corrêa é parte daquilo que aqui estamos denominando como *condição colonial* num espectro mais amplo. Abordaremos a partir de agora a perpetuação dessa *condição colonial* e as tentativas de desvinculação do pensamento hegemônico europeu, elemento, em nosso entender, essencial para a superação de tal condição, de modo que, em última instância, possamos repensar a questão da propriedade, da posse fundiária na América Latina e os grilhões que devem ser quebrados para uma redistribuição mais justa da terra.

1.2 Condição Colonial e Subalternidade

Ainda que a propriedade privada da terra não tenha sido inventada nas Américas, é impossível pensa-la, no contexto latino-americano, sem levar em consideração o que podemos chamar de *fator colonial* ou *condição colonial*. Florestan Fernandes, sociólogo brasileiro, irá definir conceito semelhante, o *complexo colonial*²². Ele se aproxima do conceito que aqui usamos – condição colonial – mas o termo de Fernandes se refere mais especificamente à “infraestrutura” colonial (onde certamente o monopólio da terra e a economia agrária se incluem), ao aparelhamento de dominação econômica montado pela Metrópole e posteriormente mantido pelas elites locais que resultam numa sociedade de classes dependente (FERNANDES, 2006). Já a *condição colonial* que aqui usamos – embora profundamente devedora do conceito formulado por Fernandes – se refere mais especificamente aos efeitos resultantes do complexo colonial, bem como a dominação ideológica através do pensamento eurocêntrico e a inserção no capitalismo dependente como vocação ou uma espécie de destino manifesto distorcido e invertido.

Esta condição traz questões e particularidades impossíveis de serem pensadas apenas através do pensamento hegemônico europeu, apenas através daqueles autores e autoras que, mesmo dentro do ambiente intrinsecamente crítico da academia, costumamos

²² Para mais informações sobre “complexo colonial”, conceito do qual nos aproximamos ao desenvolver a “condição colonial”, ver *Da Guerrilha ao Socialismo: a cuba* (FERNANDES, 2007) e *As particularidades do Regime de Classes no Brasil Segundo Florestan Fernandes* (MOTTA, 2013); sobre a questão de classes e o capitalismo dependente que também embasam o conceito que aqui procuramos desenvolver ver *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento* (FERNANDES, 2008), *As Três Interpretações da Dependência* (PEREIRA, 2010) e *Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente* (SAMPÃO JR., 1999).

tomar como canônicos²³. Pensadores de renome ao longo dos séculos, famosos por desenvolverem teorias e obras concernentes à questão da propriedade privada (especialmente a da terra), como John Locke, John Stuart Mill, Henry Rousseau e até mesmo o Marx completado por Engels no terceiro volume de “O Capital”, são insuficientes para compreender de maneira apropriada a questão fundiária presente na América Latina, não por uma questão de competência técnica ou plausibilidade teórica, mas sim pela intrínseca apreensão europeia e eurocêntrica contidas nas obras desses autores – não obstante embebidas, em maior ou menor grau, nas luzes da Razão típicas da segunda fase da modernidade – incapazes assim de abarcar as especificidades que a colonização traz consigo²⁴. Desta maneira, uma verdadeira descolonização do pensamento é necessária.

²³ Impossível, por exemplo, contornar um Marx, Engels, Harvey, entre outros, numa temática como a que aqui abordamos, sem perder um considerável montante de conhecimento acumulado quanto às questões políticas, econômicas, sociais e urbanas tão caras à nós, mas se faz essencial – não apenas mero capricho pseudonacionalista – passarmos tais autores e suas ideias pelo crivo do contexto e das peculiaridades locais e nacionais. Um bom exemplo desta crítica executada concomitantemente a incorporação das ideias que nos servem é a obra *Marx Selvagem*, de 2013, do professor de ciência política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Jean Tible. Notável é também a abordagem que autores e autoras brasileiras fazem das questões nacionais usando, ao menos em parte, instrumental fornecido primeiramente por literaturas estrangeiras, porém adaptando-as e, mais importante, incorporando-as a um vocabulário e a um contexto distinto de onde se originou, passando a servir apropriadamente a análise de um país com as especificidades do Brasil e de outros da América Latina. Ermínia Maricato, professora titular aposentada de Planejamento Urbano e Regional Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em sua obra *Os Impasses da Política Urbana no Brasil* (Editora Vozes, 2011), traça uma pequena história de como alguns pesquisadores e pesquisadoras, principalmente da FAUUSP, incorporaram parte da teoria da escola francesa de sociologia urbana dos anos 1970 (Jean Lojkin, Fernand Castells, Christian Topalov etc.) ao corpo teórico de autores que pensaram a sociedade brasileira (Caio Prado Jr. Maria Sylvia de Carvalho Franco, Vitor Nunes Leal, Florestan Fernandes, Otavio Ianni, Roberto Schwarz, Antônio Cândido etc.), passando a construir um olhar urbano embasado nessa amálgama teórica, que, ao fim e ao cabo, pensa a sociedade urbana brasileira de maneira original e eficiente. As ideias desenvolvidas nessa dissertação são grandemente devedoras dessa concepção apresentada por Maricato e do esmiuçamento do assunto durante as aulas do professor (e também orientador deste trabalho) João Sette Whitaker Ferreira (principalmente durante a disciplina *Formação Urbana e Condicionantes da Produção do Espaço no Brasil*). No tangente à América Latina, as disciplinas ministradas pelas professoras Nilce Aravecchia e Ana Castro, bem como pelo professor Fernando Lara, tiveram grande influência sobre a bibliografia específica aqui usada e parte das ideias apresentadas havia sido discutida em classe e em trabalhos específicos durante as aulas ministradas. Ainda que fora de lugar – pois numa nota de rodapé – ficam registrados os agradecimentos pela apresentação de tantas ideias e conceitos, que com certeza, mais do que incorporados apenas nesta dissertação, estão incorporados no autor.

²⁴ De modo a não generalizarmos o termo a ponto de diluí-lo e esfarela-lo teoricamente, a colonização aqui se refere à empresa de conquista, tomada, estabelecimento e controle da América Latina. A colonização das nações e povos asiáticos, bem como o neocolonialismo empreendido na África, possuem características próprias – mesmo que a lógica central permaneça – e merecem ser investigadas em seu devido lugar, dando ao processo de colonização destes povos sua devida importância e precisão

Até mesmo pensadores europeus a quem normalmente temos em alta conta, populares nos cursos universitários brasileiros e constantemente citados em artigos e trabalhos acadêmicos (incluindo, ironicamente, este), podem trazer consigo alguns vícios que acabamos por assimilar sem a devida crítica. A título de exemplo, o cientista social e geógrafo-economista uruguaio Eduardo Gudynas questiona a assimilação por vezes inconsequente, em terras Latino-americanas, de um dos mais populares pensadores e críticos da atualidade, o inglês radicado nos EUA David Harvey. Gudynas coloca dois principais questionamentos: a *moda* que o pensamento do geógrafo inglês se tornou entre nossos intelectuais e a *insuficiência* de seu pensamento para o trato das questões próprias de nosso continente. O uruguaio não descarta as ideias de Harvey como vazias ou desprovidas de interesse, mas as entende como parte de uma colonização *simpática* do pensamento latino-americano. Simpática pois aceitável quase sem restrições no continente, tendo até mesmo sido convidado formalmente para conversas e palestras por governos progressistas, como Equador e Bolívia (GUDYNAS, 2015). Gudynas chama a atenção para o fato de que Harvey não trata do elemento indígena em suas formulações teóricas, questão essencial na reflexão latino-americana ampla quando em vista de uma abordagem democrática e progressista – não exatamente por uma falha *per se* do autor, diga-se. A América Latina e os povos indígenas dificilmente são objetos de escrutínio profundo de seu trabalho, sobrando à ela a sobreposição de uma teoria concebida normalmente em planos mais gerais ou abstratos, ou mesmo construídos sobre estudos de caso presentes na realidade do autor, como cidades inglesas ou, frequentemente, Baltimore, nos EUA. Desta maneira, Harvey questionaria o sistema capitalista, mas de tal forma abstrata que não rompe com a Modernidade eurocêntrica – que incide violentamente sobre nós. Assim, segundo o sociólogo uruguaio, o autor inglês não pode ser encarado como oráculo de um continente impossível de ser completamente apreendido através de suas teses ou tê-las aplicadas genericamente nas análises sobre ele desenvolvidas.

Um interessante exemplo de intelectual com grande poder de influência ao redor do mundo (uma espécie de fenômeno *pop*), mas que escreve a partir de um lugar muito específico – notadamente no pensamento produzido no eixo EUA/Europa – é Slavoj Žižek. O filósofo esloveno alcançou fama mundial na última década, inclusive no Brasil,

de análise, a qual não poderia ser feita neste pequeno ensaio sem esvaziamento e simplificação desmesurada com a qual não nos alinhamos.

onde uma série de palestras suas aconteceram em 2012, causando grande furor, especialmente em um seminário totalmente dedicado a ele e ao seu pensamento no Sesc Pinheiros de São Paulo. A natureza eurocêntrica de seu pensamento e capacidade de avaliar criticamente as questões sociais Latino-americanas para além de um panorama marxista um tanto quanto limitado em sua ortodoxia ficou clara quando Žižek disse que, entre alguns de seus amigos, o Subcomandante Marcos – líder do Exército Zapatista de Libertação Nacional em Chiapas, movimento sobre o qual falaremos rapidamente mais a frente – ele é pejorativamente apelidado de Subcomediante Marcos, uma clara tentativa de desmoralização de um movimento de importante caráter emancipatório que saiu daquilo que entendia como uma esfera marxista limitada de contestação quando percebeu sua insuficiência no trato de problemas além de seu poder de transformação – notadamente a questão indígena. Daí a conversão de Marcos, um antigo intelectual marxista, para o indigenista que hoje é ao lado da população indígena e camponesa de Chiapas, a qual se juntou em um levante – fundamentalmente ligado à posse da terra – deflagrado em janeiro de 1994 (MIGNOLO, 2015).

Trazemos aqui essa discussão sobre a emancipação colonial, a quebra das correntes da *condição colonial* com o objetivo de mostrar como a posse, propriedade e concentração da terra passa por um movimento também ideológico de amplo espectro. A impossibilidade de transcender a Modernidade sem a perspectiva da diferença colonial (ESCOBAR, 2007), ou a percepção daquilo que aqui estamos chamando de *condição colonial*, é latente nas políticas conservadoras – herdeiras das antigas políticas coloniais e imperiais, com cara nova, mas preservando a mesma essência de manutenção do poder na mão de algumas elites – que são aplicadas nas nações latino-americanas nas últimas décadas, não obstante os avanços alcançados em certas áreas – frutos de luta e pressão da sociedade civil organizada.

As revoltas e protestos de amplo espectro são exemplos de como a Modernidade incide sobre populações ao redor de todo o mundo, não necessariamente latino-americanas, mas subjugadas de alguma maneira, mesmo que nos países do capitalismo central. O antropólogo Viveiros de Castro aponta o ano de 1968, ano de agitação social em diversas nações ocidentais, como um acontecimento que *se consumou sem se consumir*, ou seja, nada de fato aconteceu em termos concretos (CASTRO, 2010), ao menos no que concerne à realização das aspirações revolucionárias de seus agentes em elementos palpáveis. Após

1968, Castro aponta, uma vez mais, o triunfo da Razão – ou Razão-força em seus termos – sobre as energias sociais que buscavam a transformação da sociedade ocidental. Razão esta a mesma herdeira da Modernidade europeia apontada por Dussel, a mesma que justifica a “guerra justa” e o “triunfo da civilização sobre a barbárie”, onde o eurocentrismo galopante e dominante – o *Império* nas palavras de Castro – tudo conquista, inclusive a terra, não mais propriedade meramente ligada aos valores da nobreza onde possuía status de distinção social, mas agora objeto do capital que sobrepuja até mesmo os valores aristocráticos ligados à propriedade.

[...] la Razón-fuerza que consolidó la máquina planetaria del Imperio em cuyas entrañas se realiza el acoplamiento místico del Capital com la Tierra - la “mundialización” [...] ²⁵

A propriedade da terra, é claro, não adquire os valores burgueses ligados ao capital somente no pós-1968 – Marx já o apontava no terceiro volume de sua obra *O Capital* – entretanto, após as convulsões ocidentais de 1968, do sonho pequeno burguês onde jovens franceses empunharam pedras e paus atrás de barricadas como na comuna de Paris em 1871 (HOBSBAWM, 1969), a razão moderna estabelece violentamente a impossibilidade desse tipo de atitude perante seu sistema, a necessária supressão das revoltas contra um inimigo que já não é uma pessoa ou uma categoria social, o monarca ou a burguesia. É a totalidade dos modos de ação do poder socioeconômico despersonalizado, ‘racionalizado’, burocratizado...²⁶ É claro que os protestos, as revoltas contra o “sistema”, não deixaram de acontecer em décadas posteriores, como provam as chamadas “Primaveras Árabes”²⁷, os protestos na Praça Tahrir na Turquia, o Inverno Ucrainiano, Occupy Wall Street, as

²⁵ CASTRO, Eduardo Viveiros de. *Metafísicas Canibáles: líneas de antropología postestructural*. Buenos Aires: Katz Editores, 2010 – pp. 85

²⁶ TOURRAINE, Alain. *Le mouvement de mai ou le communisme utopique* apud HOBSBAWM, Eric J. *Revolucionários: ensaios contemporâneos*. São Paulo, Paz & Terra, 2015 – pp. 310.

²⁷ Apesar de representarem levantes contra os “sistemas locais”, devem ser consideradas distintas das demais revoltas apontadas neste parágrafo por conta do caráter ditatorial dos governos que diversas multidões enfrentaram em seus respectivos países, bem como o peso que a religião oficial de cada nação (muitas vezes mescladas ao próprio regime governamental) exercia. Compará-las *pari pasu* com, por exemplo, as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil, seria um erro sem levar em conta os elementos diferenciais apontados, mesmo que ambas apresentem raízes (ainda que distantes) na problemática capitalista globalizante.

Jornadas de Junho no Brasil. Pode-se observar – como em 1968, guardadas suas devidas especificidades – o mesmo caráter de uma revolta/protesto contra um sistema sem rosto²⁸, sem o conteúdo de classes que instiga greves e outros levantes tipicamente classistas²⁹. E, também como em 1968, suprimidas de maneira violenta, seguidas de reorganização do sistema em torno dos agentes que deflagraram o processo de questionamento, terminando por exaurir os protestos até seu paulatino desaparecimento (ou sobrevivência modesta através da institucionalização na forma células ou movimentos sociais de menor expressão, como acontece frequentemente).

A citação dos dois autores europeus acima, do francês Alan Torraine e do inglês Eric J. Hobsbawm tem por intenção mostrar as conclusões que ambos os autores chegaram em período tão próximo ao Maio de 1968 na França: Torraine publica o livro em questão ainda em 1968 e Hobsbawm, em ensaio crítico ao colega francês, publica seu artigo no ano de 1969. Seguindo modelo de ensaio crítico semelhante, o antropólogo e crítico literário Antônio Risério³⁰, analisa duas publicações recentes que versam sobre as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil – “A forma bruta dos protestos”, de Eugenio Bucci, e “A democracia impedida: o Brasil no século 21”, de Wanderley Guilherme dos Santos. Risério chega a conclusões semelhantes quanto a ambas as obras³¹ (produzidas temporalmente próximas aos acontecimentos que analisam – a exemplo das análises dos autores anteriormente citados sobre o Maio francês de 1968), porém analisa a abordagem das

²⁸ Pode-se argumentar que o mote de Wall Street (“against the 1%”) pode conter conteúdo classista ou mesmo as Jornadas de Junho de 2013, onde a periferia mal atendida por um transporte público que aumentava de preço sem seus parcos salários acompanharem o mesmo ritmo. Porém, estes protestos perderam seu conteúdo de crítica radical quando cooptados por forças conservadoras que viram neles a oportunidade de abafar suas reivindicações ao mesmo tempo em que suas pautas, muitas vezes reacionária, eram colocadas em evidência. Se conteúdo classista existiu, ele foi suprimido ainda dentro das próprias manifestações.

²⁹ Seriam necessárias outras elucubrações sobre a aplicabilidade do marxismo à essas revoltas para obtermos um trabalho teórico de fato válido sobre a questão, mas já podemos inferir que ele é mais uma ferramenta – não obstante importante – na análise (a qual poderia se beneficiar das proposições de Dussel?).

³⁰ RISÉRIO, Antônio. *O Preço da Passagem* in *Revista Quatro Cinco Um*. Vol. 2. p. 4 e 5. São Paulo, 2017.

³¹ Mesmo entendendo que as Jornadas ainda não foram completamente compreendidas ou exploradas teoricamente, seja nas obras que ele analisa, seja no restante da bibliografia que versa sobre o tema, Risério procura extrair das duas primeiras aquilo que pode contribuir ao debate. Na obra de Bucci ele encontra um caráter demasiado pautado pela semântica, enquanto a gênese do protesto não é desvendada com propriedade. Já em Santos, o crítico literário e antropólogo vê uma espécie de tentativa de evitar o desgaste da imagem do Partido dos Trabalhadores (PT), donde, não obstante boa análise do cenário pré-Golpe Parlamentar, os protestos das Jornadas de Junho de 2013 não podem ser completamente compreendidos.

Jornadas de Junho em cada publicação com a perspectiva política ganha a partir do Golpe Parlamentar brasileiro consumado em de agosto de 2016, o qual, no desenrolar do governo interino, resultou na fragilização das instituições de proteção da terra – principalmente de grupos indígenas, quilombolas e pequenos agricultores.

Tais protestos em junho de 2013 no Brasil teriam aberto – ou mesmo renovado – o surgimento de “manifestações de corpo presente” (a manifestação política através da ocupação do espaço público) com forte presença de pessoas de perfil conservador³². As pautas então se alteram e se diluem na cascata de reivindicações que nem sempre tem um objetivo concreto claro – a vagueza com que as reivindicações contra corrupção eram colocadas contrastavam rigorosamente com a objetividade dos motivos iniciais das manifestações, o impedimento do aumento da tarifa – abrindo espaço para a mudança de perfil das próprias manifestações. Com um patriotismo ululante e por vezes ufanista, os novos protestos ganharam bandeiras do Brasil, hino nacional, ojeriza a quaisquer tons de vermelho, coreografias “contra Dilma”, bonecos infláveis gigantes (os pixulécós) e fantasias que remetiam a políticos no poder. Uma espécie de espírito de micareta tomou conta das ruas, que não mais seriam as mesmas: os movimentos sociais organizados se retiravam das novas manifestações que eram marcadas – ou então faziam questão de deixar claros os espaços ocupados por eles e aqueles que “o outro perfil de manifestante” agora ocupava – e as marchas e concentrações de caráter conservador cresciam, pedindo a cabeça da então presidenta Dilma Rousseff e daqueles que entendiam ser culpados por uma alegada crise econômica. Se os protestos já não eram “apenas pelos RS 0,20” do aumento da tarifa do transporte coletivo, a luta contra tal aumento, e mesmo a luta pela gratuidade do transporte coletivo, foi deixada de lado como pauta das grandes concentrações e a pauta política em direção às eleições presidenciais e governamentais do ano de 2014 ganhou corpo em ambos os lados do espectro político.

Assim, Risério conclui em sua análise que a eleição presidencial ignorou por completo o estopim dos protestos, a força com que irrompeu a luta capitaneada inicialmente pelo Movimento Passe Livre (MPL). Nas palavras de Risério, *o establishment político brasileiro reprimiu, não entendeu e ignorou 2013*³³. Como resultado, mesmo após a vitória

³² <http://diplomatie.org.br/os-governos-e-as-ruas/> - último acesso em 13/07/2017

³³ Acrescentariamos que as forças conservadoras brasileiras, principalmente aquelas de direita, souberam compreender as manifestações no sentido de delas terem se aproveitado (ou daquilo que elas se tornaram ao seu final, uma grande massa verde-amarela com protestos majoritariamente vagos) para a composição do quadro que levaria ao impeachment de Dilma Rousseff.

de Rousseff nas eleições presidenciais, uma série de movimentos e agrupamentos de caráter conservador se estruturaram em torno de franca e agressiva oposição ao governo reeleito, como é o caso do Movimento Brasil Livre (MBL)³⁴, uma corruptela paródica-irônica de siglas em relação ao MPL, movimento responsável por deflagrar a luta contra a tarifa em 2013. Esse alinhamento de forças conservadoras que se estruturavam na sociedade civil deu respaldo às forças conservadoras políticas para darem início ao processo de Golpe Parlamentar que resultou no impeachment da presidenta então eleita. A mudança de governo, após consumado o impedimento presidencial, a instituição de um programa governamental não referendado pelo voto popular, procurou aprovar rapidamente transformações legislativas estruturais na sociedade brasileira. O tempo era então limitado pela iminência das eleições de 2018: existe pressa, tudo deveria ser feito rapidamente.

A rapidez com que o governo ilegítimo de Michel Temer propôs, requentou e colocou à apreciação da Câmara e do Senado antigas propostas engavetadas impressiona a qualquer um acostumado a morosidade normalmente ligada ao legislativo. Não obstante, uma análise rápida dessas proposições que passam ao largo da legitimação do voto popular releva que o objeto de nossa investigação nesta dissertação, a terra e sua função social enquanto propriedade, é ainda central.

Os donos do poder fazem então seu movimento no tabuleiro latifundiário brasileiro, mas agora reis e rainhas tem permissão total para movimentar livremente torres e cavalos, sem se prender às limitações em forma de L ou à ortogonalidade antes imposta. Os peões, entretanto, continuam a ser os primeiros sacrificados quando necessário. A Medida Provisória 759/2016, notadamente proposta sem qualquer participação popular ou democrática em sua elaboração, coloca em xeque a função social da propriedade ao dar titulação aos posseiros – colocando a terra formalmente no mercado e facilitando a cooptação da mesma pelos grandes latifundiários; facilita a venda de áreas públicas para particulares (inclusive estrangeiros); anistia desmatadores e grileiros, os grandes interessados nesta MP que atende aos interesses da bancada ruralista³⁵; revoga o tratamento de regularização fundiária dado pelo terceiro capítulo da Lei 11.977/2009 (também

³⁴ “[...] antes de trazer ideias próprias, definiu-se contra tudo que cheirasse PT e à esquerda geral. Daí que suas propostas se estendam da mera sensatez à total insanidade”. - RISÉRIO, Antônio. *O Preço da Passagem* in *Revista Quatro Cinco Um*. Vol. 2. p. 5. São Paulo, 2017

³⁵ <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/06/01/senado-aprova-mp-com-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria/> - último acesso em 10/07/2017

conhecida como lei do Minha Casa Minha Vida), enfraquecendo assim as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), instrumento essencial, em solo urbano, para a implantação e garantia de habitação social³⁶. A questão trabalhista vem a reboque: a Reforma Trabalhista propunha a flexibilização das negociações entre patrão e empregado, com clara vantagem de imposição das exigências do primeiro em relação aos possíveis apelos ou contrapropostas dos segundos; a proposta de que as jornadas de trabalho possam se estender a até 12 horas diárias (ainda que devam somar semanalmente, no máximo, 48 horas) não leva em consideração que a grande maioria dos trabalhadores e trabalhadoras, principalmente aqueles e aquelas de baixa qualificação técnica, costumam morar distantes de seu local de trabalho, devem enfrentar diariamente, em média, 3h11 no transporte público³⁷, deixando pouco tempo para os afazeres domésticos, cuidado com a saúde e lazer, em suma, prejudicando a qualidade de vida de trabalhadores e trabalhadoras enquanto propagandeia a possibilidade de flexibilidade das escolhas de horário; propunha também ampliação da terceirização, incluindo as atividades fins e não somente as atividades meio, como a legislação atual permite (ainda que algumas emendas ao projeto original procurem criar certas salvaguardas ao trabalhador terceirizado)³⁸; ao trabalhador do campo o desmonte de seus direitos beira a escravidão quando o novo projeto propõe que sua remuneração possa ser feito mediante “remuneração de qualquer espécie”, incluindo o pagamento através de moradia e itens de alimentação, possibilitando também o aumento da exaustiva jornada rural em até 12 horas diárias³⁹. Notamos assim como as mudanças no regime fundiário engendram e necessitam também de mudanças no regime trabalhista, transformações estas que um governo não legitimado pelo voto popular faz com a velocidade e o desespero daqueles que se sabem com o tempo contado e pressionados pelas forças que ali os colocaram, alijando direitos, interferindo drasticamente na qualidade de vida da população e relativizando seu poder e direito de posse sobre suas terras. Uma sociedade criada a partir dos insumos dados mediante colonização, uma elite política e

³⁶ <http://diplomatique.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/> - último acesso em 10/07/2017

³⁷ <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,por-ano-paulistano-passa-em-media-1-mes-e-meio-presno-no-transito,10000076521> – último acesso em 10/07/2017

³⁸ <https://www.cartacapital.com.br/politica/reforma-trabalhista-entenda-o-que-muda-para-o-trabalhador> - último acesso em 10/07/2017

³⁹ <http://www.valor.com.br/politica/4953786/leis-do-trabalho-rural-devem-mudar> - último acesso em 10/07/2017

econômica nacional forjada nas relações de poder metrópole/colônia – o Brasil de 2017 e 2018 ainda mantinha a vigência dessas relações, deixando claro e demarcando à fogo o lugar político e social de explorados e exploradores. O Brasil de 2019, conduzido por um governo que ameaça a demarcação de terras indígenas e extingue o principal ministério responsável pelas políticas urbanas brasileiras (o Ministério das Cidades), parece não apenas seguir a trilha antes traçada, mas ampliar e aprofundar seus fundamentos.

A casa grande e a senzala continuam tão vivas como a metrópole aristocrática/econômica – representada no governo por bancadas que paradoxalmente exigem seu direito de sobrepujar o direito de outros: a bancada ruralista atua de maneira a negar ao povo brasileiro o direito de um meio ambiente preservado; a bancada da bala legitima a violência através de um discurso baseado no medo; e a bancada evangélica (nosso “estado islâmico em potencial”, nas palavras de Antônio Risério, em artigo já citado) procura negar àqueles e àquelas que não se encaixam em suas concepções de sexo ou matrimônio o direito de se expressarem. Os fundamentalismos destas bancadas tentam diariamente ditar a pauta da política nacional. A eles, à estas elites em torre de marfim, a colônia deve produzir e sofrer as consequências da austeridade imposta, sob condições deploráveis e humilhantes se necessário. A Modernidade inaugurada em 1492 ainda preside, sob outras formas, as relações de poder na América Latina.

Además dela expulsión de campesinos y siervos de sus tierras y de la creación de una clase proletaria, la economía moderna exigió la reestructuración profunda de los cuerpos, los individuos y las formas sociales.⁴⁰

Arturo Escobar, autor que já citamos anteriormente, caracteriza a Modernidade como capaz de cobrir, influir e finalmente *ser* todos os campos do conhecimento, transformando-nos histórica, sociológica, cultural e filosoficamente. Ao especificamente falar sobre a questão cultural na Modernidade ele chama atenção para a *ordem* e a *razão* impostas, as quais são usadas instrumentalmente (no sentido de *razão instrumental* que outros autores críticos da Modernidade já usaram). Nesse cenário ordem e razão parecem

⁴⁰ ESCOBAR, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción dell desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el pero y la rana, 2007.

ser a fundação da igualdade e liberdade, consolidadas na linguagem dos direitos (ESCOBAR, 2007).

Esta constatação é de suma importância para a compreensão do uso e da propriedade da terra na América Latina, onde o direito nem sempre caminha junto à apropriada execução do que determina a legislação, corrompendo já na raiz a *igualdade* e a *liberdade* que *ordem* e *razão* deveriam trazer consigo. A arquiteta urbanista brasileira Ermínia Maricato, em ensaio já clássico sobre o urbanismo brasileiro – *As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias* – parte do ensaio de Roberto Schwarz, do qual carrega metade do título, para discorrer sobre como não apenas as ideias liberais e progressistas se encontram fora do lugar⁴¹, o lugar também se encontra fora das ideias quando uma legislação tida como uma das mais avançadas da América Latina na proteção legal dos habitantes urbanos, dos posseiros rurais e dos direitos de função social da propriedade, é plenamente ignorada naquilo que a autora irá chamar de *cidade informal*⁴², ou seja, a cidade onde as leis não são aplicadas. A cidade irregular, do ponto de vista fundiário, a cidade que não faz parte dos cartões postais, a cidade não-hegemônica e distante da imagem ideologicamente vendida e exportada. Maricato atribui esse descolamento entre a realidade de fato – como aplicar legislação de recuos laterais e frontais, insumos a partir da instalação de paredes e tetos verdes, piscinas de captação de água e demais elementos de regulação urbanística numa favela onde a propriedade da terra sequer é legalizada e os serviços públicos mais básicos são precariamente atendidos? – e a legislação e seus constructos ideológicos refletidos nos planos urbanísticos (VILLAÇA, 1999) à deslocada matriz funcionalista do urbanismo modernista aplicado em terras brasileiras, um claro exemplo da aplicação de uma ideia completamente fora de seu lugar. Em realidade, este conceito, formulado por Schwarz e habilmente desenvolvido por Maricato no marco das cidades brasileiras, permite, ao nos apropriarmos dele e leva-lo ao extremo, identifica-lo com a proposta do grupo Modernidade/Colonialidade de *rebeldia epistemológica* ou mesmo da busca de *un paradigma otro*: a identificação de uma matriz urbanística importada que resulta em cidades precárias e a proposição da quebra desse ciclo através da participação

⁴¹ Schwarz refere-se em seu ensaio especificamente aos discursos de cunho liberal proferidos por muitos integrantes das elites durante o século XIX, os quais eram apenas “da boca para fora”, pois não se aplicavam ao trabalho escravo, base da economia herdada dos tempos coloniais. As ideias (os discursos) não se encontravam no lugar (a realidade brasileira) certo.

⁴² Tal raciocínio pode ser estendido ao campo em grande parte do Brasil, onde as leis de fato não vigoram como deveria, passando ao jugo dos poderes locais, nem sempre legítimos.

popular e o desenvolvimento de uma análise apropriada à nossa realidade não é nada senão uma proposta de *mudança de paradigma*. A ideia descolada da realidade Latino-americana, a legislação descolada da materialidade e das condições precárias de vida de grande parte da população não são frutos do acaso, mas sim um verdadeiro projeto de nação, onde uma grande massa é excluída do seu desenvolvimento enquanto uma minoria lucra com isso – e esta compreensão é o passo primeiro para a proposição de ruptura com o pensamento hegemônico, para a *rebeldia epistemológica*, para o estabelecimento de *un paradigma outro* (DUSSEL, 2000). A ruptura e/ou interrupção da aceitação passiva do pensamento hegemônico eurocêntrico e norte-americano é por si mesma a oposição às ideologias dominantes de controle; oposição à afirmação de que o subdesenvolvimento é uma etapa que levará ao pleno desenvolvimento; é a oposição ao conceito profundamente submisso de *vocação agrária*; é oposição à dependência e controle das soberanias nacionais por nações estrangeiras; oposição ao receituário do Consenso de Washington; oposição às relações desiguais do NAFTA⁴³ e da tentativa de implementação de seu par sulista, a ALCA⁴⁴; oposição ao lugar relegado às “nações do terceiro mundo” dentro da divisão internacional do trabalho comandada pelos países do capitalismo central. O processo de libertação – inclusive, e *principalmente* com vistas a nosso estudo, do cativeiro da terra mesmo – só pode ser desencadeado a partir da compreensão plena da *condição colonial* que ainda se encontra embrenhada nas entranhas das nações latino-americanas.

Isto posto, mesmo em meio às condições adversas, a crônica usurpação de direitos e de terras não ficou sem resposta por parte dos oprimidos ao sul do Rio Bravo. Seja com a revolta de Tupac Amaru no Peru do século XVIII; as guerras por independência na América do Sul, durante o século XIX, lideradas por Simon Bolívar, San Martín e Bernardo O’Higgins; ou quilombos brasileiros formados por escravos fugitivos, os oprimidos nunca deixaram de, periodicamente, se revoltar contra seus opressores, fosse de forma pacífica ou violenta. Todas estas lutas estão ligadas, em maior ou menor grau, à luta pela terra e são interessantes exemplos que mostram diferentes tentativas – tanto em método como em resultados e aspirações – de subjugar a *condição colonial* e fazer com que a subalternidade diante da Modernidade paulatinamente se esfaçele perante a luta popular que empreendem.

⁴³ Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

⁴⁴ Área de Livre Comércio das Américas

Ainda que levando em conta as diferenças latentes de seus contextos nacionais e as particularidades de suas mobilizações, estes movimentos sociais, estes atores e atrizes latino-americanos ativos e socialmente engajados, foram capazes de compreender como herança maldita sua *condição colonial* e a sua subjugação a uma Modernidade ainda presente, onde o discurso da guerra justa está vivo e pulsante na expulsão de posseiros de antigos latifúndios improdutivos de maneira violenta com base em pedaços de papel embebidos em urina de grilo para torna-los “documentos oficiais de posse”; o discurso da missão civilizatória que marginaliza camponeses e indígenas, classificando-os como improdutivos e incapazes de competir com a inserção de tecnologia no processo de produção de alimentos etc. Os discursos da Modernidade eurocêntrica não morreram, ainda continuam fazendo suas vítimas. Porém, algumas delas encamparam um discurso diferente – muito próximo àquele que aqui apresentamos como compreensão da *condição colonial* e subjugação à Modernidade – se organizaram e lutam pelo que lhes é de direito (se não o por vezes ilusório direito jurídico, o direito histórico): a *terra*, camponesa ou urbana, não edificada ou edificada.

Desta maneira podemos observar movimentos como o MST e o EZLN, o MTST e o MAB – com *modus operandi*, resultados e objetivos diferentes – procurando transformar o *status* da terra onde atuam (edificada ou não edificada), subvertendo assim a lógica predadora capitalista. As tarefas a que se propõem não são simples ou facilmente exequíveis, mas são exemplos que se aproximam das aplicações práticas dos teóricos latino-americanos da descolonização tanto intelectual como territorial, como Dussel, Mignolo e Escobar.

A libertação da *condição colonial* e a destruição das correntes que nos prendem à subalternidade intrínseca ao pleno funcionamento da Modernidade eurocêntrica são condições necessárias para a quebra da lógica do *cativeiro da terra*; a derrocada das *ideias fora do lugar* é necessária para que possamos pensar e operacionalizar a reflexão social de maneira independente da colonização intelectual até então imposta; a superação dos *lugares fora das ideias* é essencial para a inclusão dos territórios informais nos processos democráticos e participativos da cidade e do campo em toda a América Latina; a Transmodernidade é a etapa a ser alcançada, onde os frutos da Razão são de fato colhidos sem a sua instrumentalização excludente, e o pensamento latino-americano, então de fato consciente e imbuído da reflexão sobre as mazelas que são próprias de sua realidade, pode

pensar – e agir sobre – a América Latina em seus próprios termos⁴⁵, inclusive sobre uma melhor distribuição e acesso à propriedade fundiária e posse⁴⁶ de seu território pelas populações que até então tem sido marginalizadas.

Colocadas estas questões, propositadamente gerais, procuramos construir um panorama das problemáticas que a América Latina enfrenta atualmente, as quais podem ser traçadas mais de cinco séculos atrás. O Brasil, inserido neste contexto, também pode ser entendido a partir desta chave, onde a colonização cumpre papel fundamental em sua distribuição fundiária, inclusive urbana.

No Capítulo 2, a seguir, procuraremos explorar a questão fundiária brasileira de maneira mais detida, em suas especificidades. Ela, porém, deve ser lida – não é demais repetir – na chave teórica da *condição colonial* que até aqui temos utilizado. A partir desta análise, poderemos então adentrar a construção da legislação contemporânea sobre a propriedade fundiária e imobiliária urbana e, por fim, a construção e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da Prefeitura Municipal de São Paulo entre os anos de 2013 e 2016.

⁴⁵ Ou, nas palavras quase receituárias de Eduardo Gudynas: *para romper ese cerco, una mirada crítica en clave latinoamericana siempre debe estar anclada en las circunstancias nacionales y locales (tiene que ser enraizada), debe atender las implicancias ambientales (tiene que ser ecológica), obligatoriamente debe incorporar y dialogar con los pueblos originarios (tiene que ser intercultural), y debe alumbrar ideas y prácticas de alternativas al desarrollo (tiene que romper el cerco de la Modernidad).*

⁴⁶ A discussão entre *posse* e *propriedade*, qual a melhor e mais racional forma de acesso à terra, é uma discussão válida e necessária por si só. Aqui não entraremos nesse mérito, pois um outro montante de tempo e estudos teria que ser dedicado apenas a isto de modo a ser minimamente abordado, principalmente em face das questões e especificidades brasileiras e latino-americanas que colocamos até este ponto.

LINHA DO TEMPO DOS MARCOS LEGAIS FUNDIÁRIOS LATINO-AMERICANOS NO SÉCULO XX

1911

León Duguit na A.L.

Realiza palestras em Buenos Aires, com grande repercussão no continente

- 1910 – Revolução Mexicana
- 1917 – Constituição Mexicana

1925

Constituição Chilena

Primeira Constituição latino-americana fortemente influenciada pelas teses de Duguit

1929

Constituição Equatoriana

Principais disposições sobre função social da propriedade no Artigo 151º

1933

Constituição Peruana

Principais disposições sobre função social da propriedade no Artigo 34º

1937

Constituição Brasileira

Principais disposições sobre função social da propriedade no Artigo 122º

- 1934 – Constituição Federal
- 1937 – Constituição Federal (Estado Novo)
- 1963 – Seminário Quitandinha

1936

Constituição Colombiana

Retificada pelo Ato Legislativo I a partir da Constituição de 1886

1959

Revolução Cubana

Mudança radical no status da terra, com expulsão de latifundiários do país

- 1532 – Incursão de Martim Afonso de Souza
- 1549 – Capitanias Hereditárias

1976

Constituição Cubana

Toda a terra cubana passa a cumprir uma função social, poi sob controle do governo

- Golpe Militar – 1964
- Comissão Pastoral da Terra – 1975
- Lei 6.766 – 1979
- Movimento Nacional de Reforma Urbana – 1985

2. A Propriedade Fundiária no Brasil: em busca das bases para compreensão do lugar da Função Social da Propriedade no território urbano contemporâneo brasileiro

2.1 Estruturas Portuguesas em Terras Brasileiras: as harmonias e dissonâncias dos donos do poder

Em sua clássica obra “Os Donos do Poder”, Raymundo Faoro se dedica demoradamente a demonstrar como as estruturas administrativas da Coroa Portuguesa foram transferidas para a então Terra de Santa Cruz quando do início de sua efetiva ocupação territorial, procurando garantir o controle das terras contra invasores de outras nações através do *uti possidetis*, princípio através do qual se afirmava o pertencimento de um dado território a quem de fato o ocupava. A obra de Faoro tem o mérito de reconhecer nos reinados portugueses predecessores a conformação do patrimonialismo que viria para o Brasil nas caravelas e aqui se instalaria e se desenvolveria tomando forma própria. Não obstante o patrimonialismo estar intimamente ligado ao controle e desenvolvimento fundiário brasileiro, “Os Donos do Poder” não aprofunda a questão nesse âmbito. Ligia Osório Silva, na obra “Terras Devolutas e Latifúndio”, enxerga tal lacuna e desenvolve uma pesquisa com o propósito de recuperar e analisar como as estruturas administrativas e judiciárias portuguesas – transferidas para um território com outras necessidades, geografia, formas de ocupação, extensão e, talvez mais importante, inserida no recém-concebido sistema-mundo que tem início em 1492 (DUSSEL, 2000; WALLERSTEIN, 1974) – formataram o território brasileiro. Outras obras também recuperam esse histórico⁴⁷, mas a de Silva tem o mérito de mostrar como esses acontecimentos levam à lei de Terras de 1850 – a qual abordaremos mais a frente – e a própria dinâmica que ela engendra.

Os estatutos jurídicos e territoriais transferidos para o Brasil de sua matriz portuguesa datam de cerca de doze séculos antes de sua encarnação brasileira.

O instituto das sesmarias foi criado em Portugal, nos fins do século XIV [1375], para solucionar uma crise de abastecimento. [...] O objetivo básico da legislação era acabar com a **ociosidade das terras**, obrigando ao cultivo sob **pena de perda de domínio**. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdia o direito a elas, eram distribuídas a outrem

⁴⁷ Uma obra concisa e de uso prático, com colocações objetivas, pode ser encontrada em CARVALHO, Vailton L. *Formação do Direito Fundiário Brasileiro*. São Paulo: Iglu Editora, 1999.

para que as lavrassem e aproveitassem e fosse respeitado, assim, o **interesse coletivo**.⁴⁸ (grifos nossos)

Este trecho da obra de Silva pode ser de grande importância para compreendermos a disparidade de acesso à terra no Brasil, tanto rural como urbano, e – do maior interesse dentro do tema sobre o qual versa esta dissertação – a aplicação da função social da propriedade. Note-se que o sistema de sesmarias, onde uma certa extensão de terra era dada a um senhorio, que dela devia tratar e nela devia produzir, foi concebido num país cuja área total era cerca de 90 vezes inferior ao tamanho do que viria a ser o Brasil. Não obstante, tal sistema foi implementado com o intuito de resolver uma crise de alimentação dentro de um país de regime semifeudal, onde o Estado (a Coroa) poderia exercer relativo controle em território relativamente modesto. A transferência desse sistema para o Brasil inevitavelmente resulta em deformações no mesmo. As sesmarias, que inicialmente deveriam possuir dimensões não maiores do que aquelas que seus senhores julgassem possível cultivar e povoar, acabam por se tornar grandes extensões de terra que permanecem em grande parte ociosas devido à falta de recursos para que nelas alguma cultura de porte fosse cultivada ou mesmo para que fossem divididas, povoadas e ali se constituíssem núcleos capazes de administrá-la e cultivar sua terra. Tal solo, assim, deveria atender a um uso ou ao seu “parcelamento”, para mais eficiente utilização.

O segundo ponto que nos chama atenção no trecho de Silva citado, e de maior interesse para este estudo, é certamente o fato de que a doação de sesmarias em Portugal – ainda no século XIV, sob a regência de Pedro I – é condicionada ao fato de que nela seja produzida alguma cultura capaz de contribuir para o abastecimento da nação. Ou seja, ela nasce de uma necessidade social que só poderia ser respondida com uma ação sobre a terra e seus cultivos numa sociedade de caráter feudal, onde a industrialização ainda estava séculos distante. A tentação de considerar essa condicionante para doação das sesmarias (a produção para a resolução de um problema social), instituídas em 1375, como uma espécie de “função social da propriedade *avante la lettre*” é grande, porém devemos levar em conta que na verdade ela é a expressão de um Estado que se vê incapaz de prover de maneira absolutamente centralizada o abastecimento de seu reino e assim recorre à particulares que, a partir da posse de terras pertencentes à Coroa, poderiam

⁴⁸ SILVA, Ligia O. *Terras Devolutas e Latifúndio*. p. 37

empreender através de recursos próprios os víveres necessários para distribuição entre o povo, não sem, é claro, as devidas transações econômicas. A abundância de terras, a predominância da população rural e seu número absoluto baixo também cumprem importante papel no contexto português das sesmarias no século XIV. Não é o caso que experimentamos na acepção moderna do que é a função social da propriedade. Não obstante, ainda que seja tentador fazermos uma ligação direta entre a atual exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade e a Portugal dos mil e trezentos, não devemos cair nesta falácia por força das situações tão peculiares à implementação das sesmarias que a pouco comentamos, ainda que mantido o princípio da impossibilidade de uma dada porção de terra (guardadas as devidas proporções) permanecer ociosa diante de uma crise – seja esta crise dada pela sua capacidade (ou falta dela) de produção e localização em relação ao seu mercado consumidor, seja ela por conta da escassez da terra num tecido urbano adensado e dotado de dinâmicas monopolistas e imobiliárias complexas.

Desta maneira, as tentativas de ocupação do território brasileiro – majoritariamente feitas com intenção de garantir a posse do mesmo, visto que até a vinda da família real em 1808 e a transformação em Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves o território brasileiro era considerado basicamente uma colônia de exploração, não de povoamento (PRADO JR., 2000; SILVA, 2008) – se dá, primeiramente, através da incursão de Martim Afonso de Souza, em 1530 (até 1533), do estabelecimento do sistema de capitanias hereditárias entre 1532 e 1534, da falência deste e consequente em 1759 – onde a doação de sesmarias continuou a fragmentar o vasto território sem o devido controle por parte da Metrópole, resultando numa série de confusões jurídico-administrativas sobre as terras da colônia.

Baseado então sobre o tripé latifúndio/trabalho-escravo/monocultura, indissociáveis e interdependentes, o Brasil colônia adentra a nova ordem mundial capitalista que se estabelecia, com a Inglaterra à frente, e é pressionado por ela, já nas primeiras décadas do século XIX, para que extinga o tráfico negreiro e leve à abolição a escravatura⁴⁹. Assim, após 350 anos de escravidão, a Lei Euzébio de Queiroz, em 1850,

⁴⁹ Ao contrário do que muitos livros didáticos costumam apregoar, as intenções da Inglaterra na abolição da escravatura não estavam ligadas à formação de um mercado consumidor constituído por aqueles que deixariam de ser escravos e escravas, mas estavam sim vinculadas às vantagens competitivas que o trabalho não-assalariado trazia aos produtos brasileiros no mercado externo onde a coroa inglesa também atuava.

declara a extinção do tráfico negreiro, sem, no entanto, integrar a população negra à sociedade. Neste mesmo ano, a Lei nº601 – posteriormente regulada pelo Decreto nº1.318, em 1854 – estabelece que as terras devolutas do Império devem ser cedidas a título oneroso a empresas particulares, numa tentativa que procurava adaptar o regime fundiário à nova conformação que adviria num cenário onde o trabalho livre se tornaria a forma de produção majoritária e a escravidão fadada a desaparecer, ao menos nos moldes em que antes era hegemônica. Em um único ano, portanto, o povo negro passava a ser considerado parte da sociedade, sem integrá-la de fato, e escravizava-se a terra, monopolizada pelas classes dominantes em prol da instituição do capitalismo industrial que nascia no país (FAORO, 2001; CARTER, 2003), consolidando assim a concentração fundiária cujos reflexos até hoje contemplamos. O capitalismo que se desenvolve no país a partir de então não faria concessões àqueles que não fossem os donos do poder, consolidando assim a modernização conservadora típica de um Estado patrimonialista (OLIVEIRA, 1972; FERREIRA, 2011), onde formas de domínio social como coronelismo se tornariam suas expressões no início do século passado e a modernização conservadora – onde arcaísmo e modernidade se retroalimentam num modelo típico de países subdesenvolvidos, com as elites locais atuando em conchavo com o imperialismo estrangeiro – renova e atualiza as condições de dominação, gerando também um fluxo migratório do campo para a cidade através do estabelecimento da industrialização baseada em baixos salários sustentada por um exército industrial de reserva massivo.

A modernização, com suas devidas peculiaridades, acontecia em toda a América Latina, bem como o inchaço de suas principais cidades. O Brasil, que ainda demoraria a conhecer de fato o que iria significar uma verdadeira lei versando sobre a função social da propriedade – ainda que letra morta pelos anos que imediatamente se seguiram a ela – possuía vizinhos discutindo a questão. Ela vinha de fora, ideais que vinham do além-mar. Ideias que pareciam dialogar com parte das legislações nacionais, mas na verdade eram tão estreitamente próximas destas como a lei de sesmarias portuguesa do século XIV o é das preceptivas sobre função social da propriedade contidas na Constituição Brasileira de 1988. Ainda assim, são estas ideias a manjedoura da ideia formal de uma função racional, planejada e social dada à propriedade em nosso continente. A seguir procuramos brevemente traçar esse caminho, importado da França para a capital argentina em 1911.

2.2 A Função Social da Propriedade Fundiária Aporta nos Tristes Trópicos: intercâmbios entre América Latina e França e Itália

A partir do contexto dado, onde a colonização portuguesa deixou suas marcas na organização fundiária brasileira, tanto camponesa como urbana, é possível notar que as leis adaptadas aqui, vindas da metrópole europeia, ganharam desenvolvimento próprio com o passar dos séculos, passando por alterações significativas em relação às suas conformações vindas de seu país de origem. Deixando de ser colônia, passando a império e, por fim, entrando no regime republicano – que sofreria suas interrupções e retomadas ao longo do século XX, além do ocaso republicano da presidência ilegítima de Michel Temer após o golpe parlamentar de 2016 e, em sua esteira, a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência em 2019, político de caráter reacionário e ligado à setores autoritários da sociedade brasileira – as leis fundiárias brasileiras reagiriam então às dinâmicas políticas e econômicas nacionais e internacionais.

Não obstante, o Brasil, integrado ao sistema-mundo que se inicia em fins do século XV – para retomar o termo e a periodização de Wallerstein e Dussel – responde também às tendências internacionais de revisão das leis fundiárias. O México, pós-revolução de 1910, é considerado o primeiro país latino-americano a incluir em sua Constituição um indicativo daquilo que pode ser englobado na descrição de função social da propriedade⁵⁰ (MIROW, 2010). Fortemente influenciada pelo direito francês, em especial o trabalho que desenvolvia então León Duguit, jurista francês especializado em direito público, a Constituição Mexicana de 1917 serviu de base intelectual para outras tantas ao sul do Rio Bravo. A Constituição Equatoriana de 1929, estabelece a função social da propriedade em seu art. 151⁵¹; a peruana o faz, em 1933, em seu artigo 34⁵²; a Constituição Colombiana de 1886 é retificada em 1936 através do Ato Legislativo I e reconhece também assim a função social à qual a propriedade deve atender. Essas concepções – como a maioria das tomadas na América Latina, com a notável exceção da Cuba pós 1959 – possuem notável

⁵⁰ Estamos encarando a função social da propriedade neste momento em definição estreita: a necessidade de prover às propriedades fundiárias uma utilização, qualquer que seja ela, e a impossibilidade de aceitação legal de sua ociosidade, visto que é um recurso finito e essencial à sociedade como um todo, sendo necessária que possua uso.

⁵¹ “El derecho de propiedad, con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales”.

⁵² “La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad”.

caráter liberal e suas substâncias mais progressistas muitas vezes eram escamoteadas pelos grupos econômica e socialmente dominantes.

Podemos traçar o início da influência destas ideias sobre propriedade fundiária à vinda de Duguit à América Latina, em 1911, para uma série de palestras realizadas em Buenos Aires sobre direito fundiário, a convite de professores e juristas locais.

Duguit's lectures in Buenos Aires in 1911 and their subsequent publication are the earliest structured exposition of the social function of property [in Latin America]. These lectures spread the idea of the social function of property to many areas of the world and they produced direct effects in the Southern Cone. In 1925, Chile was one of the first countries in Latin America to adopt a social function limitation on property⁵³.

Portanto, é possível traçarmos a origem das ideias de função social da propriedade – assim definidas e sem remeter a concepções que não fariam de fato jus ao nome, como a aplicação inicial das sesmarias na Portugal do século XIV – aos juristas e administradores franceses de fins do século XIX e início do século XX, especialmente a Leon Duguit. O intercâmbio deste e de suas ideias para com a América Latina é fundamental para compreendermos como esse assunto é encarado e praticado atualmente em terras brasileiras, ainda que, como veremos em breve, à influência do jurista francês tenha se sobrepujado a de dois juristas italianos.

Em algum nível, quase a totalidade dos países latino-americanos possuem algum indicativo de ação para o cumprimento da função social da propriedade. Cuba, em sua Constituição de 1976, legisla a propriedade de todas as suas terras sob poder do governo, com a exceção de pequenos fazendeiros e suas cooperativas, fazendo assim com que toda terra, toda propriedade, seja ela urbana ou rural, possua por definição função social, uma vez que, ao menos em teoria, o Estado destina a ela uma função necessária e produtiva em sua relação com a população cubana.

⁵³ “As palestras de Duguit em Buenos Aires em 1911 e suas subseqüentes publicações são a primeira exposição estruturada da função social da propriedade [na América Latina]. Essas palestras espalharam a ideia da função social da propriedade à muitas áreas do mundo e elas produziram efeitos diretos no Cone Sul. Em 1925, o Chile foi um dos primeiros países na América Latina a adotar uma função social na propriedade”. – MIROW, M. C. Origins of the Social Function of Property in Chile.

O Brasil, entretanto, parece ser um caso de certa exceção dentro do quadro que até aqui apresentamos. Fazendo eco à histórica condição de estranhamento ou, ao menos, inserção periférica, aos debates latino-americanos, as bases do direito à propriedade (e sua função social) trazidas por León Duguit à Buenos Aires em 1911 não constituíram fator de importância majoritária na renovação do direito brasileiro, como aconteceu em vários países, principalmente do Cone Sul, como retratamos anteriormente. Em terras brasileiras, as maiores influências foram exercidas por dois juristas italianos, Pietro Cogliolo e Enrico Cimbali (CUNHA, 2011).

Enquanto Duguit pensava a propriedade privada fundiária como um bem que deveria exercer uma função colaborativa à sociedade, visto a natureza peculiar do bem fundiário, os juristas italianos entendiam a questão em outra chave: para eles a função social da propriedade fundiária se dava como justificativa à imposição de limites externos ao exercício dos direitos individuais que recaiam sobre o objeto fundiário. A diferença pode parecer sutil, mas é de extrema importância ao final das contas. A concepção francesa procura estabelecer a propriedade fundiária como um ente *ativo* na construção da sociedade, enquanto a concepção italiana entende que o bem fundiário e o exercício dos devidos direitos individuais que sobre ele recaem devem ser *contidos*, de maneira que não prejudiquem o desenvolvimento igualitário da sociedade.

Até fins do século XIX, os países latino-americanos, incluindo o Brasil, em maior ou menor grau, incorporavam em suas constituições os princípios do liberalismo clássico europeu. Assim, a questão fundiária se assenta sobre essas bases até as primeiras décadas do século XX. Até a elaboração da Constituição de 1925, o Chile ainda possuía como horizonte, dentro da questão, sua constituição de 1833, onde a propriedade aparecia como direito inviolável (MIROW, 2011). Fortemente inspirada pela Constituição Espanhola de 1812 (Constituição de Cádiz) – francamente de ascendência liberal e descendente direta do Código Civil Francês de 1804, também conhecido como Código de Napoleão –, a constituição chilena de 1833 só encontra seu fim em 1925, com uma legislação já fortemente influenciada pelas teses de Duguit. A Constituição Colombiana segue histórico semelhante, tendo a legislação de 1886 se inspirado na chilena instituída no mesmo século, mas também se transforma com a redação de uma nova constituição em 1936. O caso colombiano ilustra muito bem os conflitos presentes na sociedade e nas camadas que tiveram participação direta na elaboração da carta constitucional, pois sua Constituição, de 1936, entra em conflito com seu Código Civil ao estabelecer a definição

da propriedade fundiária dentro de um quadro onde deve cumprir sua função social, enquanto este último a define dentro das bases individualistas liberais de outrora (BONILLA, 2011). Os casos chileno e colombiano refletem o conflito inerente a um continente em que principiava a industrialização, mesmo que assentado majoritariamente sob suas bases agrícolas, onde a deterioração dos termos de troca no mercado mundial relegava um lugar específico à cada nação no arranjo global. A questão fundiária – definitivamente – não ficaria de fora dos conflitos que então apareciam.

No Brasil, o marco legal primeiro do novo século se deu alguns anos antes de seus vizinhos de língua espanhola, no ano de 1916. Sem a influência direta de Duguít, ainda que dotado da herança do pensamento liberal francês e inglês – discurso magistralmente analisado por Roberto Scharwz no clássico ensaio “As Ideias Fora do Lugar” – o Código Civil brasileiro de 1916 recebia inspiração do pensamento desenvolvido em outro país europeu, a Itália. O meio de entrada mais direta das concepções jurídicas italianas de início do século XX no Brasil, tanto quanto à propriedade fundiária quanto à outras tantas questões do direito civil, se deram então através de Clovis Bevilacqua, redator da Código Civil de 1916 e antigo aluno de Cimbali. Bevilacqua, apesar de não expressar literal e diretamente em seu texto, entendia que ela ainda assim expressava a questão da função social da propriedade em seu âmbito.

In Bevilaqua’s words, property rights must be subjected to “restrictions determined by considerations of social order,” which is why “modern Codes are leaning toward finding a balance between the individual’s interest and that of society.” The balance does not spring from an individual’s action, but rather from the statutory law, which “expresses the conditions of social life, at each moment.”

In the same vein as other “Renovators” of Brazilian Private Law, Bevilaqua perceived the social function of property as a legal principle that was likely to justify external limitations on property rights imposed by statutory law. In the Renovators’ view, “the rights and restrictions belong to separate dimensions; the restrictions are always seen as ‘disadvantages,’ externally imposed upon the rights; the scope of protection of a right is wider

than what it effectively ensures, because, upon unrestricted rights, limits are imposed that reduce the initial scope of protection.”⁵⁴

A partir de então, a função social da propriedade estaria presente em todas as Constituições Brasileiras seguintes, em diferentes graus e abordagens, menos ou mais explicitamente, começando com a Constituição Federal de 1934 e continuando presente na de 1937, onde, dentro do contexto do regime autoritário que então se estabelecia, o Estado Novo, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil declarava em seu artigo 122º, inciso XIV, que “a natureza e os limites [dos direito de propriedade] deverão ser definidos pelas leis que regulam seu uso”; na Constituição de 1946, ano de retomada da democracia brasileira, o texto constitucional afirmava que “o uso da propriedade deverá ser condicionado ao bem-estar social” em seu artigo 147º; durante o regime militar, não obstante suas arbitrariedades e desmandos, a Constituição determinava, em seu artigo 157º que “a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III – a função social da propriedade”⁵⁵.

Ainda que o conceito da função social da propriedade se fizesse presente e perpassasse as cartas magnas do país desde 1934, este não tomaria maiores proporções dentro destas até a Constituição Federal de 1988, pois até então

[...] enquanto a cidade é vista meramente como um conjunto de lotes de propriedade privada e algumas áreas públicas, o Direito lida basicamente com

⁵⁴ Nas palavras de Bevilacqua, os direitos de propriedade devem estar sujeitos à “restrições determinadas por considerações de ordem social”, motivo pelo qual “as Legislações modernas estão se inclinando na direção da procure um equilíbrio entre os interesses individuais e aqueles da sociedade”. O equilíbrio não nasce de uma ação individual, mas sim da lei estatutária, que “expressa as condições da vida social em cada momento”.

Na mesma linha de outros “Renovadores” do Direito Privado Brasileiro, Bevilacqua perseguia a função social da propriedade como um princípio que provavelmente justificaria limitações externas aos direitos de propriedade impostos pela lei estatutária. Na visão dos Renovadores, “os direitos e restrições pertencem a dimensões separadas; as restrições são sempre vistas como ‘desvantagens’, externamente impostas sobre os direitos; o escopo de proteção do direito é mais abrangente do que efetivamente garante, porque, sobre direitos irrestritos, os limites impostos reduzem o escopo inicial da proteção”. (CUNHA, Alexandre S. The Social Function of Property in Brazilian Law. Fordham Law Review, vol. 80. 2011, página 1174-1175).

⁵⁵ Chegando então a atual Constituição da República Federativa do Brasil, no ano de 1988, para estabelecer em seu artigo quinto, inciso XXVIII, que “a propriedade deverá observar sua função social”. Sobre a atual Constituição iremos nos deter mais à frente.

as relações entre indivíduos; as restrições ao pleno exercício do direito de propriedade imobiliária são dadas pelas limitações administrativas principalmente em função das relações de vizinhança⁵⁶.

Esta problemática de descompasso entre a ordem jurídica e a realidade social brasileira que ela não era mais capaz de expressar continua até a já citada carta magna de 1988, ainda que importantes marcos tenham sido estabelecidos na questão fundiária urbana, como a interessantemente progressista Lei Federal 6.766/79 – dentro do período ditatorial militar, observe-se. Por mais controverso que possa parecer ser num primeiro momento, foi durante o governo militar que muito do pensamento brasileiro sobre a ordenação das cidades nasce, incluso a noção de que era necessário controla-las de maneira quase mecânica, daí a profusão de planos que nasce nesse período.

Embora muitos dos países latino-americanos anteriormente citados tenham também passado por regimes militares, o Brasil possuiu, durante a duração do seu, uma lei especificamente voltada ao tratamento da propriedade fundiária, o Estatuto da Terra, que na redação procurava socializar a terra, propunha a realização de uma reforma agrária benéfica aos camponeses e palatável aos setores dominantes da economia. Ainda assim, esta se fez letra morta e não foi aplicada, mesmo em sua brandeza reformista. Quando da redemocratização e da elaboração de uma nova carta constitucional, o Brasil, com a importante participação dos movimentos sociais organizados e atuantes, passa a elaborar um novo aparato normativo que colocaria a questão da função social da propriedade no centro das disputas em torno da política fundiária brasileira, ainda que mitigada por uma série de forças políticas conservadoras. A maior dessas conquistas acaba por ser a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Esse aparato normativo é – podemos dizer com certa tranquilidade – um dos mais avançados do mundo em sua minuciosidade e referência para diversas instituições militantes⁵⁷. A construção desse aparato – que resulta das discussões iniciadas quase um século antes através dos intercâmbios entre América Latina, Itália e França – é subsídio legislativo e teórico à formação do corpo jurídico e administrativo paulistano responsável por essa questão, objeto central de estudo desta pesquisa. Porém,

⁵⁶ FERNANDES, Edésio. *Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”* in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. Del Rey Editora: Belo Horizonte, 1998, página 6.

⁵⁷ As ONGs Habitat International Coalition e a egípcia Tadamun possuem em seus websites constantes referências ao corpo normativo fundiário brasileiro, mostrando a importância e abrangência deste.

antes do estabelecimento das bases constitucionais da função social da propriedade alicerçadas na CF 1988, o regime militar brasileiro surgiria como uma força conservadora capaz de impedir os avanços que estavam sendo feitos, iludir com alguns acenos à distribuição democrática de terras e por fim retroceder o quanto pôde na questão até que sua derrocada abrisse caminho para a elaboração de uma nova abordagem para com os despossuídos da terra. Certamente, entretanto, os ventos democráticos de meados da década de 1980 não foram suficientes para resolução da problemática, haja visto os movimentos que irão se fortalecer ou até mesmo nascer nos anos seguintes. A luta por uma distribuição mais justa da propriedade e da posse fundiária continuava, na ditadura ou na democracia, no campo ou na cidade.

2.3 A Propriedade Fundiária na segunda metade do século XX e a emergência da Função Social da Propriedade como dispositivo de democratização do solo e justiça social

A distribuição da terra dentro das fronteiras brasileiras é ponto sensível na história do país. Como parte das chamadas “reformas de base” do governo de João Goulart (1961 – 1964), a reforma agrária foi considerada movimento comunista e parte das motivações que levaram ao golpe militar-midiático perpetrado em 1964, daí a forma rígida com que foram reprimidos os recém-nascidos sindicatos e movimentos camponeses, como as Ligas Camponesas. Os sentimentos arcaicos da pequena-burguesia são reavivados por uma forte campanha midiática no pré-golpe (SCHWARZ, 2014), a qual relaciona qualquer tentativa de reforma social ao “perigo comunista”, criando assim uma base consistente de apoio das camadas altas e médias da população para que o golpe se consolide. De modo a não criar ânimos exaltados com as populações fora da influência direta da mídia que ajudou a consolidar o golpe – especialmente as populações rurais – o novo regime promulga, em novembro do mesmo ano em que tomou o poder, o Estatuto da Terra, lei que estabelecia uma mudança na distribuição de terras no campo através de políticas conservadoras. O Estatuto da Terra foi uma das razões para que a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) mantivesse posição benevolente ao golpe, ao menos em seu início. É neste contexto que, no ano de 1975, surge a Comissão Pastoral da Terra (CPT) em meio a um clima ainda incipiente de contestação do regime, o qual

encontra crescente aumento conforme autoridades proeminentes do clero católico brasileiro passam a se manifestar publicamente, não apenas em relação à recém-aprovada lei, mas a todo o contexto insustentável de violência e injustiça intrínseco, resultado da péssima distribuição de terras no território nacional, com o devido destaque a atuação de Dom Pedro Casaldáliga, o combativo bispo de São Félix do Araguaia. O também bispo Dom Helder Câmara, fez frente ao regime autoritário e seus abusos de poder, tendo demonstrado em 1969, seis anos antes do surgimento da CPT, sua preferência pelos pobres da terra: ele havia assinado então o *Manifesto dos Bispos do Terceiro Mundo*, documento que, em linhas gerais, condenava o capitalismo e pregava o retorno a uma Igreja voltada aos pobres (COSTA, 2013). Este documento teve grande influência na formação do “episcopado radical” brasileiro e este na formação da já citada CPT, ente fundamental na organização da luta por uma distribuição fundiária mais justa no campo brasileiro. A consolidação da CPT e o posicionamento antagônico ao regime que alguns membros do clero católico demonstravam, resulta na constituição das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e de uma série de movimentos sociais de resistência, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) e, talvez o de maior destaque, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

Assim, a luta no campo se organizava para combater o latifúndio e a vil escassez de terra, com o MST a frente, organizando as maiores manifestações e ocupações de terras ociosas vistas até então. Entretanto, no começo da década de 1990, nota-se uma mudança fundamental de caráter no perfil de algumas ocupações do MST no estado de São Paulo. Sônia Lúcio Lima, em necessária tese, reconstrói a formação de um movimento que não podia mais ser compreendido apenas dentro do seio de um movimento camponês. Quando se percebe nas ocupações do estado de São Paulo que seus participantes não são mais ex-pequenos proprietários rurais sem acesso à terra, mas sim trabalhadores e trabalhadoras da cidade que não desejam deixá-la, a necessidade de uma transformação na organização da ação se faz necessária.

Em 1997 o MST organiza uma marcha que visava estimular o retorno das famílias da cidade para o campo. Nesta marcha fica clara a tendência, em meio a regiões urbanizadas, dos militantes optarem por permanecer nas cidades, lutando por seu direito de ali estar e por melhores condições de habitação bem localizada dentro da malha urbana. Esta compreensão resultaria então no nascimento do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): mais do que apenas um braço urbano independente do MST, uma tentativa

de assegurar a continuidade da luta por terra e reforma agrária dentro de um contexto de intensa redução da população rural (LIMA, 2004).

O MTST, passa a lutar por recursos e por ações do poder público para resolver a crise habitacional brasileira, onde o déficit habitacional qualitativo é de cerca de 48 milhões de pessoas⁵⁸. Logo notam que um dos grandes entraves é o preço da terra (BOULOS, 2014), principalmente aquela localizada em regiões dotadas de infraestruturas físicas urbanas em boa quantidade e qualidade, ao contrário das periferias, em geral mal assistidas. Esse impasse, especialmente na cidade de São Paulo, se agravaria com o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. Nesse mesmo ano, a iminência da crise que se abatia em grande parte do mundo do capitalismo avançado faz com que o governo federal brasileiro lance o PMCMV, desdobramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como principal dínamo de uma política anticíclica que aquecia o mercado da construção civil em detrimento da qualidade dos projetos que realizava, com suas devidas e notáveis exceções.

O PMCMV é tardiamente incorporado em massa à cidade de São Paulo, mas o grande aporte de capital investido na construção civil através do programa causa um expressivo aumento no preço da já dispendiosa terra urbana paulistana, alterando a geografia habitacional e o valor do metro quadrado por toda a cidade.

A busca por concretizar a função social da propriedade, garantida em Constituição – ou seja, a indução, fomento e/ou incentivo através de programas e normas para que proprietários de imóveis deem uso ao seu imóvel – não é realizada, principalmente nas áreas que muito bem poderiam servir a produção de habitação de interesse. Propriedades localizadas em áreas providas de boa infraestrutura se encontram ociosas ou subutilizadas, enquanto famílias inteiras vivem distantes de seus empregos em moradias precárias onde, muitas vezes, estão sujeitas a adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo) ou coabitação indesejada (mais de uma família habitando o mesmo domicílio contra vontade) ou o gasto excessivo com aluguel, ou seja, mais de 30% da renda familiar direcionada a suprir esta despesa (Sehab, 2016). O direito à habitação digna, célula mais íntima e básica da vida moderna, é constantemente violado pela conjuntura político-econômica que leva ao alto preço da terra e contribui para a expulsão

⁵⁸ Esse dado é fornecido por BOULOS, 2014, retirado de pesquisa realizada em 2013 pela Fundação João Pinheiro.

das camadas de baixa renda para a periferia pobremente atendida pelos serviços de infraestrutura pública. A lei, se fazendo letra morta perante a conjuntura econômica e mandos e desmandos daqueles que detêm o poder político, aguarda sua aplicação tal como foi concebida e tal como foi regulamentada em anos posteriores. É sobre essas prescrições da lei quanto a função social da propriedade, em âmbito federal, que no debruçaremos brevemente agora.

2.4 A formação de um corpo legal versando sobre a Função Social da Propriedade: a Reforma Urbana e a Constituinte

O processo de intensa urbanização que o Brasil vive principalmente a partir de meados das décadas de 1930 e 1940, com as políticas varguistas de criação de uma classe proletária assalariada formalmente e capaz de consumir através do soldo proveniente da industrialização baseada em baixos salários, transforma as cidades brasileiras de tal maneira e a um ritmo tão acelerado que a necessidade de uma transformação estrutural das forças e mecanismos que regem a produção do espaço urbano – ou ao menos a ideia de sua necessidade – se faz presente ao longo de todo esse processo, onde as grandes metrópoles brasileiras expandem violentamente suas áreas periféricas com precárias infraestruturas de serviço e a questão habitacional atinge um novo patamar crítico. Na esteira desse processo, no início da década de 1960 consolida-se a ideia de uma necessária reforma urbana, termo que será usado ao longo das décadas seguintes como mote de uma série de movimentos organizados da sociedade civil na busca por um tecido urbano democrático e mais próximo dos ideais daquilo que se consolidaria chamar de direito à cidade. Este ideário, gestado por décadas, influenciaria na redação da Constituição Federal elaborada após a derrocada do governo militar brasileiro.

A própria formação do Capítulo da Política Urbana da CF de 1988, como era de se esperar, não foi isenta de conflitos ou de posições que visavam impedir a efetiva incorporação dos preceitos colocados através da Emenda Popular de Reforma Urbana, a qual buscava – ainda que o termo não estivesse “em moda” como então se estabeleceria ao longo do início do século XX – consolidar de maneira legislativa uma série de normativas concernentes ao direito à cidade, termo primeiramente empregado pelo filósofo francês Henry Lefébvre e popularizado pelo geógrafo inglês David Harvey. O jurista Nelson Saule Jr. assim descreve o momento:

A noção do direito à cidade adquiriu forma com as proposições que foram resultado da formulação de uma Emenda Popular de Reforma Urbana por um conjunto de entidades e associações de classe, organizações não governamentais – ONGs, associações civis, movimentos e grupos sociais que atuam com a questão urbana que compreenderam a importância de participar do processo institucional da Assembleia Nacional Constituinte. A emenda popular subscrita por 131.000 eleitores foi apresentada à Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB. A emenda popular da Reforma Urbana teve um papel importante no processo constituinte, pois vários dos seus temas foram utilizados como referência para a elaboração do Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988.⁵⁹

Como citado anteriormente, as ideias contidas na emenda popular da Reforma urbana, entretanto, não nascem com oficialização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), mas vinham sendo gestadas desde o início da década de 1960, antes de sofrerem um considerável descompasso com a tomada do poder pelos militares em 1964. O início da história da Reforma Urbana – principalmente ao que se refere aos nossos propósitos de exposição nesta dissertação – pode ser traçada, como marco fundamental, a partir do ano de 1963, quando do acontecimento do Seminário de Habitação e Política Urbana, o qual ficou mais conhecido como “encontro do Quitandinha”, devido ao fato de ter sido transferido do auditório do MEC na cidade do Rio de Janeiro para o Hotel Quitandinha, no município vizinho de Petrópolis. Lá, um seminário, que embora tenha ocorrido sem participação popular, contando com técnicas(os) e intelectuais engajados na questão (MARICATO, 1996), tratou de discutir as mazelas que o Brasil em acelerada urbanização já apresentava e que nas décadas seguintes viriam a se agravar profundamente. Promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) – além do apoio do Instituto de Previdência de Servidores do Estado – e contando com a participação de um grupo de profissionais que havia, no mesmo ano, participado de um congresso correlato em Cuba – tendo este grupo voltado com fortes convicções da importância do planejamento centralizado e do controle estatal sobre a terra, tanto urbana como rural – o Encontro do Quitandinha, sob o nome oficial de “O Homem, sua Casa, sua Cidade”, viria

⁵⁹ SAULE JR., 1997, página 25.

a ser considerado um marco no estabelecimento de uma série de diretrizes que visavam um ambiente urbano, nas cidades brasileiras, sustentado em bases democráticas. O seminário obteve interessantes repercussões, oficiais ou no imaginário da cidade civil organizada, talvez, como sugere Caio Santoamore (SANTOAMORE, 2013, p. 26), devido ao prestígio que a classe profissional de arquitetos e arquitetas conquistou após o advento de Brasília. O mesmo autor também afirma que o próprio termo “reforma urbana” foi utilizado pela primeira vez neste seminário.

Deste seminário resultaria um documento, elaborado já em uma segunda etapa, ocorrida em São Paulo. Tendo como presidente de honra o então presidente da República João Goulart, o extenso e detalhado documento é subdividido em uma série de tópicos que visam expor os resultados do encontro em Petrópolis. O “capítulo” II nos chama atenção. Com o título “Da desapropriação para fins Habitacionais e de Planejamento Urbano”, relativiza o direito absoluto à propriedade privada. Não seria verdadeiro afirmarmos que esta é a primeira vez na história em que a possibilidade de desapropriação por interesse social é colocada, mas faz-se necessária a diferenciação: este argumento foi comumente usado quando da necessidade de justificar uma ação de grande porte que envolveria o prejuízo, em maior ou menor grau, de uma certa parcela da população com vistas à execução de projetos usualmente de grande porte e de perfil tecnocrático, frequentemente benéficos ao *status quo* e comumente apropriado da máquina pública para, numa relação profundamente patrimonialista, servir ao seus próprios interesses. A diferença no que é colocado no referido documento, portanto, é a intenção de que a desapropriação por interesse social possa se dar de maneira a contribuir para a consolidação de um tecido urbano com vistas à uma distribuição mais democrática de suas benesses. Sem aprofundarmos este ponto, mas intuindo-o, podemos vislumbrar a correlação entre o então presidente de honra do encontro paulistano – e presidente da República de então – e sua deposição pelos setores reacionários do exército brasileiro, vinculados ao *status quo* de perfil mais autoritário e à ordem econômica – portanto política e urbana – em geral.

Apesar do balde de água fria que a usurpação da democracia representaria para os movimentos que então procuravam se estruturar de maneira a reivindicar a reforma urbana – bem como o ressurgimento de outros que já se encontravam em ebulição no pre-golpe e a progressiva saída da ilegalidade de outros – começam a surgir *movimentos por água, luz e melhorias nas favelas, ocupações organizadas de terra ou reivindicações por*

financiamentos [os quais] marcaram São Paulo [n]a virada dos anos 1970 para os 80 (SANTOAMORE, 2013, p. 35) na esteira da lenta e progressiva abertura política do regime militar (SAULE JR. & UZZO, 2010). E é justamente a partir da união de parte desses movimentos e seus setores ligados à luta pela terra urbana que nasce, oficialmente, MNRU, no ano de 1985. Será ele a congregar as aspirações de muitos e muitas militantes da causa, da sociedade civil organizada, de habitantes das grandes metrópoles brasileiras a viver em situação precária.

A emenda popular levada à cabo de forma a representar as ideias e aspirações do MNRU na Constituinte de 1988 – chancelada por um grande número de assinaturas de eleitores e eleitoras⁶⁰ – foi essencial para que um capítulo mesmo fosse incluído na Constituição de modo a dar conta das questões urbanas. Entretanto, os interesses da sociedade civil organizada através do MNRU não seriam acolhidos sem oposição ou enfrentamento direto na Constituinte, como as próprias limitações do texto constitucional consolidado deixam transparecer quando contrastado com a emenda popular pura.

Assim, podemos identificar – dentro do âmbito da questão urbana discutida na Constituinte – duas principais posições a serem debatidas e disputadas: a Reforma Urbana, chancelada pela sociedade civil organizada e referendada pela participação popular de um lado; as emendas elaboradas pelos setores conservadores, representadas majoritariamente na Assembleia Constituinte pelos parlamentares do “Centrão”, imbuídos dos velhos preconceitos de um “urbanismo à brasileira” (FERREIRA, 2011) e que não tinham interesse em que a cidade, *locus* de reprodução, deslocamento e expansão do capital produtivo e financeiro (HARVEY, 2005), pudesse vir a prover uma distribuição democrática de suas benesses ou mesmo de sua ocupação, historicamente segregada. Com o objetivo claro de evitar que a Constituinte pudesse consolidar diretrizes de responsabilidade urbana e territorial ao setor privado, como estabelecimento de normas que visassem a regulamentação do uso ou mesmo a necessidade de um uso efetivo evitando a ociosidade dos imóveis (SAULE JR., 1997), as emendas de tais parlamentares acabaram por estabelecer um verdadeiro debate ideológico e político quanto à efetividade do Direito à Cidade ou mesmo o que seria entendido como tal.

⁶⁰ Saule Jr. (1997) dirá que foram 131 mil assinaturas. O mesmo Saule Jr., em artigo produzido em parceria com Karina Uzzo, dirá, em 2010, que as assinaturas são na verdade 200 mil assinaturas. Já a arquitetura urbanista Ermínia Maricato, em artigo da Revista Ansur em 1995, afirma que o número de assinaturas foi de 160 mil.

Aquilo que teria sido então entendido pelas forças conservadoras da Constituinte como uma relativização do direito absoluto à propriedade é fruto da Emenda Popular de Reforma Urbana, a qual procurava estabelecer a propriedade ociosa como ilegítima. Segundo Maricato (2010), a consciência histórica da necessidade de combater a ociosidade fundiária é herdada dos movimentos camponeses de luta por reforma agrária, sendo então absorvida pelo MNRU e expresso em sua emenda popular versando tanto sobre a propriedade ociosa vaga (terreno urbano vago) como edifícios sem ocupação ou de ocupação abaixo do ideal – características próprias do ambiente urbano, então observadas na emenda.

Nabil Bonduki (2018), representante do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo na Constituinte, em artigo escrito mais de trinta anos depois, relaciona os aspectos mais importantes contidos nos vinte e três artigos, dezesseis parágrafos e quinze incisos que formam a emenda proposta pelo MNRU. Vale a pena a longa transcrição.

- Princípios: o direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos;
- Solo criado: o direito de propriedade não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público; a valorização de imóveis urbanos que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios.
- Desapropriação por interesse social: pagamento em vinte anos com títulos da dívida pública, no caso de desapropriação da casa própria, pagamento com justa e prévia indenização em dinheiro;
- Solo urbano ocioso ou subutilizado: **tributação progressiva; parcelamento e edificação compulsórios; desapropriação por interesse social;**
- Proteção ao patrimônio cultural e ambiental: regime especial de proteção urbanística e ambiental; tombamento;
- Usucapião especial urbano para fins de moradia em terrenos públicos ou privados: após três anos, aplicável em terrenos de até 300 m²; usucapião coletiva.
- Direito à habitação: limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; aluguel ou prestação proporcional à renda da família com controle

do reajuste dos aluguéis, com periodicidade mínima de doze meses, limitado ao aumento dos salários; programas de regularização fundiária e urbanização, de produção para aquisição ou locação e de assessoria técnica; prestação da moradia popular limitada a 20% do salário;

- Estruturação institucional e financeira do setor habitacional: criação de uma agência pública em nível nacional; aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido; políticas e projetos habitacionais devem ser implementados pelo município, com descentralização e participação social;

- Terras da União, Estados e Municípios: poder público deve adotar, obrigatoriamente, medidas necessárias à identificação e recuperação de terras de sua propriedade e à discriminação das terras devolutas;

- Política de transportes: prestação do serviço é monopólio do Estado; vetado qualquer subsídio aos setores privados; aumento de tarifas só com autorização legislativa; gasto com transporte restrito a 6% do salário mínimo, sendo o restante coberto com fundo público;

- Gestão urbana democrática: amplo acesso da população às informações e participação na elaboração e na implementação de “plano de uso e ocupação do solo”; iniciativa popular de lei com 0,5% dos eleitores do município; 5% dos eleitores podem vetar projeto do Executivo; audiências públicas; conselhos democráticos; plebiscitos e referendo popular;

- Aplicação e implementação dos instrumentos previstos: possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, de o Ministério Público ou qualquer interessado requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma constitucional; responsabilização penal e civil da autoridade que descumpra os preceitos constitucionais; (grifos nossos)

Dito isto, Cafrune, em parágrafo esclarecedor, nos permite então compreender o impacto da Emenda Popular de Reforma Urbana dentro do ambiente da Constituinte.

O MNRU foi um ator protagonista da inclusão do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição de 1988, que definiu a competência dos municípios (governo local) para aprovar o plano de desenvolvimento urbano e nele estabelecer os meios para realizar as funções sociais da cidade. Para isso, foi introduzida a **possibilidade de o governo local obrigar o uso de imóveis ociosos e sancionar os proprietários pelo seu descumprimento**. Ademais,

foi acrescida uma modalidade de usucapião por meio da qual, após 5 anos, a propriedade é adquirida pelo possuidor que utilizar um imóvel privado para fins de moradia.⁶¹ (grifo nosso)

Com o início da Constituinte, a Emenda Popular de Reforma Urbana estava entre as 83 aceitas pelo regime interno, o qual abria espaço para demandas populares organizadas. As discussões, debates e negociações foram longa e suas atas podem ser encontradas no website do Senado. Registrado nestas, durante a 15^o Reunião Ordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, ocorrida em seis de maio de 1987, o geógrafo Milton Santos destacava a importância de um pacto territorial dentro do pacto constitucional:

A Nação exige, hoje, um pacto territorial que seja a base do funcionamento da sociedade civil. Sociedade civil e território são sinônimos, no sentido tanto das precedências como das desigualdades que se mantêm, e que tende a se multiplicar se as coisas continuam como estão; se não houver um pacto territorial deliberadamente pensado, deliberadamente estruturado, constituído e transformado em legislação, a partir da própria Constituição, longe estaremos de um pacto social. Não há pacto social possível fora de um pacto territorial.⁶²

Tal pacto territorial, entretanto, no entendimento de parte dos urbanistas – principalmente aqueles e aquelas ligadas aos movimentos populares – deveria ser assentado sobre aquilo que vinham chamando de Reforma Urbana nas últimas duas décadas. Bonduki, atualmente professor de Planejamento Urbano na FAUUSP e então representante do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo na Constituinte, enfatiza tal ponto.

⁶¹ CAFRUNE, 2016, pp. 187.

⁶² Ata da Assembleia Nacional Constituinte de 06/05/1987. Acessível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/6b_Subcomissao_Da_Questao_Urbana_E_Transporte.pdf - página 185 - acessado pela última vez em 11/01/2019

Porque se impõe, hoje uma reforma urbana no Brasil?

A Constituição atual [de 1967] praticamente não estabelece nada que diga respeito à questão urbana. Entretanto, hoje, no Brasil, 70 por cento da população, mais de 2/3 da população, a maioria absoluta da população, mora nas cidades. E sofre em consequência de morar na cidade, os efeitos de a cidade ser produzida de uma maneira que não a atenda. Parece-nos fundamental que a nova Constituição crie um capítulo específico sobre a questão urbana, um capítulo intitulado "Da Reforma Urbana", que seja capaz de criar uma nova relação entre aqueles que consomem a cidade e aqueles que produzem a cidade.⁶³

O capítulo sugerido por Bonduki não foi criado enquanto tal, porém, a truncada formulação do artigo 182 da Constituição Federal foi um expressivo avanço, ainda que limitado se considerarmos as propostas do Movimento Nacional da Reforma Urbana, muito mais amplas e detalhadas. Outras vozes, na própria Constituinte, sugeriam a necessidade de instrumentos capazes de lidar com a terra e o imóvel ocioso dentro da malha urbana. Olhando para além dos claros entraves ao progresso social que o latifúndio traz ao campo, Marcos Freire, então presidente da Caixa Econômica Federal, dá seu depoimento.

Se a propriedade privada está consagrada, mas sempre **condicionada à função social**, será que apenas o latifúndio se contrapõe à função social da propriedade? Será que terrenos desocupados, não utilizados, que ali estão, através muitas vezes de gerações sucessivas, na expectativa de uma valorização indevida, de uma especulação, será que não caberia aí também a previsão de que esse prédio, **esse imóvel urbano também não está exercendo a sua função social** e, conseqüentemente, sendo antissocial, **caberia a previsão de instrumentos para dar função social ao imóvel urbano não devidamente utilizado**? Então, são questões para as quais evidentemente não temos aqui a pretensão, num campo doutrinariamente tão controverso, de ter as soluções, mas que o Constituinte, por certo, vai ter que enfrentar, vai ter que se aprofundar, e sobretudo **não vai poder ignorar**, não enterrando a cabeça na

⁶³ Ibidem, página 186.

areia, durante o vendaval, para deixar a situação no desconhecido.⁶⁴ (grifos nossos)

Entretanto, ele mesmo sugere que tais tópicos devem ser regulamentados em legislação posterior.

Mas, ao mesmo tempo, também não pode cair, parece-me no outro extremo, repito, de um disciplinamento casuístico, detalhista, regulamentar que, no meu entender, não cabe em uma Constituição. Um texto constitucional deve ser enxuto, deve ser claro, deve ter princípios gerais, deve ter diretrizes e não deve jamais cair no regulamentar, no regimental.⁶⁵

Esta posição, ainda que pertinente dentro de uma perspectiva geral da montagem do aparato legal do país, é também endossada pelos setores mais conservadores presentes na Constituinte e sairia vencedora ao adiar um maior detalhamento e regulamentação do artigo 182 – ainda que esta não tenha sido necessariamente a intenção de Marcos Freire, muito menos resultar nos treze anos que ainda transcorreriam para a aprovação do EC.

Fica clara então a importância da Emenda Popular de Reforma Urbana para a consolidação legal, ainda que parcial, das reivindicações dos movimentos organizados entorno da questão da terra, bem como a oposição que fariam as forças conservadoras, capazes de impedir o detalhamento, o desenvolvimento do capítulo de Políticas Urbanas dentro da Constituição de 1988. O Direito à Cidade, no qual a emenda de Reforma Urbana se embebe, encontra barreiras para se consolidar até mesmo na Constituição Cidadã. As propostas que então faziam com que a propriedade privada fundiária não mais fosse absoluta e irrevogável, bem como as medidas antiespeculativas contidas em tais propostas, entretanto, não haviam surgido ali, na aurora do terceiro período republicano brasileiro. Elas podem ter sua origem traçada, novamente, até o acontecimento do

⁶⁴ Ibidem, páginas 142 e 143.

⁶⁵ Ibidem, página 143.

seminário ocorrido no Quitandinha, vinte e cinco anos antes, com a proposição da criação de fundos habitacionais, impostos e sanções à imóveis ociosos.

O “Fundo Nacional de Habitação” seria composto por dotações orçamentárias “nunca inferiores a 5% da receita bruta da União” e por recursos oriundos de um “imposto de habitação” que incidiria sobre o registro de loteamentos, a venda ou cessão de terrenos e unidades residenciais e, num **prenúncio de medida antiespeculativa, sobre “imóveis urbanos não utilizados”**, qualificados como “terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de seis meses” (SERRAN, 1976, p. 60-62). Este **imposto sobre o imóvel ocioso era apresentado nos documentos do seminário inclusive com as alíquotas**, que seriam diretamente proporcionais às áreas dos imóveis, como que num **ensaio sobre o que veio a ser a progressão espacial do IPTU** (Imposto Predial e Territorial Urbano).⁶⁶ (grifos nossos)

Estas questões levantadas no seminário e presentes de forma inegável na Emenda Popular de Reforma Urbana e em sua vitória parcial sobre o texto constitucional causaram grande impacto nas forças conservadoras, fazendo com que estas passassem a contestar a validade dessa suposta relativização do direito à propriedade em face daquilo que elas mesmas poderiam chamar de direito à cidade, ou seja, seu direito a usufruir irrestritamente de sua propriedade.

A relação entre função social da propriedade, direito à propriedade e o Direito à Cidade ganha destaque e é ponto central na questão do que este último elemento – o Direito à Cidade – de fato iria representar (ainda que não citado nessas palavras) na Constituição Federal: o direito de propriedade privada e, conseqüentemente, as garantias legais da manutenção do *status quo* através dela, passa a ser entendido pelas forças conservadoras como o verdadeiro Direito à Cidade, dificultando o prosseguimento do estabelecimento de diretrizes e normativas que pudessem auxiliar na redução de terras urbanas ociosas, imóveis subutilizados e da especulação imobiliária. Entretanto, as afirmações advindas de tais setores não procedem em sua integralidade quando o texto legislativo é lido para além de um ou outro artigo isolado, pois a *proteção constitucional*

⁶⁶ SILVA & SILVA apud SANTO AMORE, 2013, p. 27 e 28.

ao direito de propriedade está presente de forma expressa na garantia justa e prévia indenização em dinheiro, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (SAULE JR., 1997, página 59). Este argumento – da usurpação dos direitos de propriedade, tão caros ao pensamento conservador – teve tamanha influência no debate que foi capaz de influenciar e ditar certos rumos do texto legislativo ao estabelecer uma oposição frontal à Emenda Popular de Reforma Urbana. Essa oposição foi tão intensa que a Constituinte não foi capaz de aprovar tais medidas dentro da Constituição em si, mas atribuir a um segundo momento, a um momento posterior, a regulamentação dos artigos que versavam sobre a política urbana, o qual tramitaria por treze anos entre Congresso e Senado e viria a ser aprovado em 2001 como o Estatuto da Cidade que conhecemos hoje em dia, consolidação de parte das diretrizes e ideias colocadas ainda em 1963 e que se desenvolvem, em maior ou menor grau, oficial ou extraoficialmente, durante o período militar até a Constituinte e após a consolidação desta.

Quanto ao regime militar, é válido destacarmos, em tempo e rapidamente, a maneira como a problemática urbana foi encarada. Caio Santoamore, através da leitura que Francisco de Oliveira faz de Rancière, identifica no regime militar que precede os anos da Constituinte uma reação aos “movimentos do adversário” (SANTOAMORE, 2013). O adversário, no caso, seria a sociedade civil organizada, que exigia, direta ou indiretamente (neste último caso como meio de controle das massas), atitudes frente às problemáticas urbanas que se aprofundavam cada vez mais. O nascimento do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) e outros órgãos e sistemas voltados à resolução ou subsídio de elementos urbanos é uma resposta velada do regime autoritário às demandas das mesmas forças progressistas que suprime, mesmo que estas respostas sirvam aos interesses da classe dirigente e passem ao largo da questão estrutural das intervenções e proposições que grupos como o IAB, concentrado no Quitandinha, faziam.

Já próximo de seu fim, mas ainda durante a vigência do regime militar, um Projeto de Lei (de número 775/1983) é elaborado pelo executivo com vistas à uma série de disposições que possuem suas raízes nas ideias consolidadas no seminário de 1963. Diz Santoamore sobre o documento:

O documento apresentou um “novo conceito de propriedade urbana”, condicionado pelo “fator social” e introduziu uma série de instrumentos jurídicos que teriam a função de permitir maior controle sobre a propriedade e que estão presentes na agenda da Reforma Urbana até hoje, como por exemplo: a desvinculação entre o direito de construir e direito de propriedade; as desapropriações com pagamento com títulos da dívida e não mais em dinheiro; o direito de preempção; **a edificação compulsória como medida anti-especulativa; a progressividade do IPTU**; entre outros.⁶⁷ (grifos nossos)

Dizem ainda Lucchese e Rossetto:

Ainda que o projeto de lei não tenha tido sucesso em gerar uma grande mobilização pela reforma urbana naquele momento, serviu para fomentar o debate nos meios técnicos e políticos em torno de instrumentos que poderiam vir a regulamentar de forma incisiva os direitos e deveres dos proprietários de terra urbana.⁶⁸

Estes itens, não só presentes nas reivindicações por uma real efetivação da reforma urbana até hoje, também estão presentes nos documentos legais que versam sobre o tema, começando de maneira basilar na Constituição Federal e devidamente regulamentados no Estatuto da Cidade.

⁶⁷ SANTO AMORE, Caio, 2013, p. 36 e 37.

⁶⁸ LUCCHESI, Maria C. & ROSSETTO, Rossella. A Política Urbana no Governo Militar (1964-1985) BONDUKI, Nabil (org.) A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 79.

2.5 A Política Urbana e a Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988

Segundo Ermínia Maricato (MARICATO, 2014), o ciclo que se abre com as proposições de reforma urbana viria a vislumbrar seu ocaso com a crise do Ministério das Cidades (MCidades), que se inicia em meados da década de 2000, após os acordos feitos para manter a estabilidade do governo federal, debilitado e abalado pelos escândalos que ficariam conhecidos como Mensalão. Encerrado ou não o ciclo da reforma urbana, ela – materializada na emenda popular da Reforma Urbana durante a Constituinte – deixou marcas indeléveis na carta magna do país. Marcas estas que devem ser analisadas como um todo, atravessando e permeando os diversos pontos da Constituição Federal, e também seus artigos específicos, os artigos 182º e 183º, com a devida e necessária atenção primeiro.

Ao fim dos embates da Constituinte, o Capítulo II (“Da Política Urbana”) de seu Sétimo Título (“Da Ordem Econômica e Financeira”) consolida os dois principais artigos da Constituição Federal de 1988 a versar sobre a questão urbana. Entretanto, as normas constitucionais que regem a questão urbana brasileira estão presente em diversos pontos da lei magna.

As preceptivas urbanas – de maneira não objetiva, é bem verdade – se fazem presentes no artigo 5º da carta magna. Também conhecida como “Constituição Cidadã”, por conta dos avanços substanciais presentes em seu texto, devido ao zelo e pressão da cidade civil organizada que encontrara espaço com a abertura do processo democrático após a derrocada do regime ditatorial, ela abriga a ideia de função social da propriedade em diversos preceptivos ao longo de seus 250 artigos e 80 emendas constitucionais. Segundo Fernando Guilherme Bruno, doutor em Direito do Estado e diretor do Departamento Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) durante o período 2013 – 2016, essa ideia, no entanto, está exposta de maneira mais incisiva em três *loci* bem definidos. O primeiro deles, e pilar principal do próprio conceito de função social da propriedade, que a partir dele se desenvolve, é o já referido art. 5º, em seus incisos XXII e XXIII, onde o direito à propriedade é instituído como um direito fundamental (inciso XXII), o qual deverá atender a sua função social (inciso XXIII).

Bruno também aponta para indissociabilidade dos incisos, a inviabilidade da separação de propriedade e função pela própria forma como são inseridos no texto, gerando assim a impossibilidade de emenda que tenda a suprimi-los (BRUNOFILHO, 2015).

O segundo e terceiro “loci” citados por Bruno – a saber, presentes, respectivamente, no art. 170º, parágrafo III; e nos artigos 182º (propriedade urbana), inciso 2º, e artigos 184º e 186º (propriedade imobiliária rural, sobre a qual não nos deteremos) – apresentam uma situação peculiar não prevista na Emenda Popular de Reforma Urbana: vinculam a função social da propriedade e seu cumprimento a ordem econômica e a instrumentos de política pública urbana, como o plano diretor. Abaixo o artigo 182º e seus dois primeiros parágrafos.

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

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

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

[...]

No primeiro parágrafo o plano diretor é definido como o instrumento fundamental para as cidades com população acima de vinte mil habitantes, estabelecendo esta ferramenta como ponto central, como matriz convergente e geradora de uma política urbana a ser desenvolvida sob os auspícios de cada município. Segundo Brajato:

A inclusão do plano diretor no capítulo de política urbana é analisada sob as seguintes hipóteses: (i) prevalecimento de uma visão tecnocrática que apostava que o planejamento poderia sanar os males do crescimento urbano desordenado; (ii) necessidade de conter os avanços que resultariam da unificação dos movimentos populares, para o que a pulverização da política

urbana pelos municípios seria útil; e (iii) resultado da aliança entre tecnocratas e o setor conservador do Congresso.⁶⁹

O plano diretor enquanto instrumento de ordenação urbana ou de seu desenvolvimento – seja com este nome ou como tantos outros análogos: planos de embelezamento, planos integrados de desenvolvimento etc. – já foi apontado por diversos autores e autoras por seus aspectos de dominação ideológica através do controle e da primazia de escolha e manipulação que as elites tem sobre suas diretrizes (VILLAÇA, 1999; 2005) ou sobre sua capacidade de estabelecer regras, leis e regulamentações sobre áreas em que, concomitantemente, não possuem real capacidade de intervenção ou mesmo real interesse de se realizar, revelando ao nível da política urbana as áreas que são consideradas *cidade real* e aquelas sob a sombra da não existência, da informalidade e marginalidade (MARICATO, 1996; 2000a). Alinhando-se a estas posições – ainda que possamos compreender e admitir a possibilidade de pontos positivos no estabelecimento de pontuais planos diretores – só podemos entender que, durante o momento da constituinte, as forças conservadoras almejavam o estabelecimento do plano diretor como instrumento básico, fundamental, da política urbana municipal como possibilidade de controle das ações que viriam a incidir sobre o espaço construído urbano ou mesmo como maneira de mitigar a alegada relativização do direito de propriedade, onde o zoneamento, o estabelecimento de vetores de crescimento e a implantação de eixos específicos de desenvolvimento poderiam vir a beneficiar setores do capital imobiliário orgânicos a cada região.

Desta maneira, e voltando nossos olhares agora para o segundo parágrafo do artigo 182º, não poderia deixar de ser perturbadora a vinculação de tal instrumento – o plano diretor – à função social da propriedade fundiária urbana, afirmando que esta assim se realiza quando atende às exigências e especificações do plano diretor.

Se o plano diretor atende aos interesses das camadas de maior poder político, usualmente derivado da renda, as quais frequentemente possuem diversos investimentos no tecido urbano e estão vinculadas intimamente ao capital imobiliário, como esperar que a função social das terras urbanas seja levada à cabo – no sentido de garantir o direito à

⁶⁹ ROLNIK, 1994 apud VILLAÇA, 1999; SANTOS JÚNIOR, 1995 apud SANTO AMORE, 2013; apud BRAJATO, 2015, p. 54.

cidade – num tecido urbano regulamentado a partir de interesses vinculados à uma parcela restrita da população? Na verdade, a garantia do direito à cidade não é um objetivo que se explicita no artigo supracitado (art. 182º), vinculando o cumprimento da função social apenas ao atendimento do plano diretor. Esta definição, por si só, restringe a capacidade do conceito de função social da propriedade e de seus instrumentos de indução – os quais em breve abordaremos mais detidamente – de realizarem plenamente o Direito à Cidade do qual a Emenda Popular de Reforma Urbana nasce e em que se sustenta.

Não obstante, o artigo 182º abre margem para diversas interpretações devido ao fato de se mostrar vago quando em contato com uma realidade multifacetada e imersa numa trama complexa de interesses particulares e necessidades sociais. Tal vagueza se consolida na carta constitucional em decorrência do próprio modelo legislativo, onde a lei federal dá apenas disposições gerais, e da pressão dos representantes do setor imobiliário na Constituinte para que tal artigo fosse regulamentado num momento futuro, deixando em aberto as possibilidades da efetivação da função social da propriedade através do seus instrumentos de indução previstos, bem como imobilizando – a partir de uma relativização geral de seu objetivo central e de uma relativização específica em sua afirmação da propriedade privada como direito absoluto – sua capacidade de transformação social pelos doze anos seguintes. O Estatuto da Cidade viria para então regulamentar a relatividade legada pela Constituição no tocante à questão urbana. É este percurso, da Constituição Federal de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade, que agora procuraremos traçar.

3. O Estatuto da Cidade e os Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade

3.1 Estatuto da Cidade: regulamentando o artigo 182º da Constituição

Os artigos da Constituição Federal que versavam sobre a propriedade fundiária foram então regulamentados de maneira específica no início da década passada pela Lei 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. Treze anos foi o tempo que os artigos de número 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 levaram para a consolidação de sua regulamentação, sancionada pelo presidente da república a 10 de julho de 2001.

O longo processo de negociação e adiamentos que culminaram na aprovação do Estatuto treze anos após a consolidação do artigo 182º, se deu por conta dos embates de interesses dos movimentos sociais, órgãos de classe, dos atores e atrizes políticos e dos personagens ligados ao capital urbano. Seus principais objetivos consistem na definição das ferramentas que o poder público, principalmente o município, deve usar no combate à desigualdade socioterritorial urbana, procurando definir o que de fato significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana (SAULE JR. & ROLNIK, 2001).

Seu maior período de maturação ocorre durante a década de 1990, entretanto, segundo Nelson Saule Jr. (2001), foi necessária a posse da presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados – responsável pela redação do Projeto de Lei – em mãos de partidos de cunho progressista (PCdoB e PSB) e a relatoria do próprio Estatuto da Cidade ter sido assumida pelo presidente da Comissão, Deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE), para que, em 1999, um substitutivo capaz de contemplar as diversas personagens e setores envolvidos começasse a ser elaborado (SAULE JR. & ROLNIK, 2001) e, depois dos trâmites necessários, sancionado em 2001, como já comentado anteriormente.

Importante ressaltar o fato de que as experiências das lutas urbanas ocorridas desde a década de 1960, dentro e fora do âmbito “formal” da reforma urbana, foram essenciais para a elaboração das diretrizes e políticas do Estatuto. Os mutirões, as lutas pela reforma urbana em si e os diversos movimentos sociais que surgiram ou ganharam força durante essas décadas se fizeram ser ouvidos, não deixando que seus espaços fossem simplesmente tomados apenas pelos interesses do capital imobiliário urbano. É também durante a década de 1990 que uma expressão surgida na França do final dos anos 1960 volta à tona no debate brasileiro sobre o urbano, o *direito à cidade*. Retomando as ideias, principalmente, do filósofo francês Henry Lefébvre, autores e pensadores,

principalmente das áreas de geografia e planejamento urbano, passam a amalgamá-las com as lutas brasileiras que ocorriam simultaneamente. Compreendido de maneira geral como a possibilidade de todos os habitantes de uma cidade acessarem seus serviços e desfrutarem de suas benesses, o autor francês aprofunda o conceito e relaciona o direito à cidade diretamente a questão da luta de classes nas cidades, onde o comando de todo o processo urbano, inclusive de sua reprodução enquanto passagem da etapa de acumulação primitiva para a necessária expansão do capital no corpo da cidade, é fundamental para o capital que necessita do ambiente construído da cidade enquanto *locus* de investimento de seu excedente (o *ajuste espacial*, nos termos de David Harvey). A relação conflituosa desse mesmo capital com a questão da propriedade da terra tecido urbano se choca fortemente quando confrontada, na prática, pelos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, os quais visam garantir o cumprimento de sua função social. Os resultados desse confronto são ambíguos, variam de municipalidade para municipalidade e frequentemente colocam capital, poder público e movimentos sociais em campos opostos, entremeados de áreas cinzas na luta por objetivos nem sempre claros.

O Projeto de Lei que daria origem ao Estatuto da Cidade, elaborado pelo já falecido Senador Pompeu de Souza em 1989 (PLS 181/1989), levaria ainda quase doze anos para ser aprovado. Pompeu de Souza (PMDB-RJ) não era um personagem histórico da reforma urbana ou possuía algum tipo de atuação direta sobre a questão urbana, porém, era assessorado por José Roberto Bassul, arquiteto e urbanista engajado na temática, o qual contribuiu para que o senador notasse a real importância da disputa em torno do tópico (BONDUKI, 2018).

Bonduki (2018) chama também a atenção para as diferenças entre o projeto original e aquele aprovado em 2001, sendo o primeiro proposto mais avançado em alguns aspectos e mais tímidos em outros. O autor destaca nele algo de nosso especial interesse, um incisivo artigo sobre a função social da propriedade. Diz ele sobre o projeto original daquilo que resultaria no Estatuto da Cidade:

Ele tinha um capítulo específico estabelecendo os requisitos para o cumprimento da **função social da propriedade** e, nesse aspecto, era **bem mais radical que o texto final do estatuto**, pois enquadrava em abuso do direito de propriedade a “recusa de oferecer à locação, sob qualquer pretexto, imóveis

residenciais não necessários à habitação do proprietário ou seus dependentes, salvo nos casos excepcionados no Plano Diretor” (art. 8º, II).⁷⁰ (grifos nossos)

Atualmente a propriedade imobiliária ociosa é considerada inoportuna e passível da ação dos instrumentos próprios que tem o dever de induzi-la a um uso, ao contrário do artigo que mostramos, que enquadra a ociosidade como um abuso. Nestes termos, caso aprovado de tal maneira, um artigo com estas características poderia mesmo induzir a uma ação mais direta de punição – punição esta que não é o objetivo do atual e aprovado Estatuto da Cidade – ou processo direto de desapropriação, algo que, atualmente, sequer é possível de realizar por conta de impedimento legais no que concerne à desapropriação através de títulos da dívida pública, como veremos em capítulo direcionado ao estudo sobre o DCFSP e sua atuação na cidade de São Paulo (Capítulo 4).

Com a impossibilidade de aprovar um projeto assim progressista e radical demais no tocante aos seus itens capazes de entrar em conflito com interesses particulares dotados de grande poder capital, o PLS 181/1989, aprovado em 1990 pelo senador constituinte Dirceu Carneiro, tramitaria ainda por muitos anos no Congresso Nacional como o projeto principal do que viria a ser o EC, assomando-se a ele alguns outros projetos elaborados por outros políticos, como os de Raul Ferraz (PMDB-BA), Lurdinha Savignon (PT-ES) e Eduardo Jorge (PT-SP) (BONDUKI, 2018). Porém, a oposição também se manteria ativa durante esses anos.

[...] a oposição que já existia em relação ao PL 775/83 voltou a se manifestar, representada sobretudo pelo já conhecido deputado Luis Roberto Ponte, ligado à CBIC [Câmara Brasileira da Indústria da Construção], que conseguiu obstruir por anos sua tramitação. Esse grupo recebeu, voluntária ou involuntariamente, o apoio de organizações hiperconservadoras, como a TFP (Tradição, Família e Propriedade), que “além de enviar insistentemente documentos com críticas ao Congresso, tentava mobilizar a população passando abaixo-assinados em praças públicas, no centro de São Paulo e do Rio de Janeiro, visando a retirada do projeto de pauta” (Grazia 2002).⁷¹

⁷⁰ BONDUKI, Nabil. *Dos Movimentos Sociais e da Luta Pela Reforma Urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade* BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 125.

⁷¹ Ibidem, página 127.

Pressionado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e por deputados e deputadas que contribuíam para a aprovação do projeto, e após a saída de Pontes do Legislativo em 1996, o PL volta a tramitar no Congresso. Ao passar e ser aprovado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio (a mesma anteriormente presidida por Roberto Ponte), Comissão de Desenvolvimento Urbano e do Interior e Comissão de Constituição e Justiça – na qual recebeu oposição do que já se configurava como uma bancada evangélica, a qual temia o fechamento de igrejas se incluso no estatuto o Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança (BONDUKI, 2018) – o projeto volta à Câmara para sua votação, não sem, uma vez mais, ferrenha oposição ao projeto, a qual acaba por ser derrotada – inclusive com apoio pactuado com os políticos de situação do governo Fernando Henrique Cardoso – e termina por ser, finalmente, aprovado pelos deputados e deputadas.

[...] os opositores voltaram a pressionar a Câmara, e três deputados vinculados aos proprietários de terra fizeram um recurso para obrigar sua votação no Plenário da Câmara. Mas já se tinha alcançado um amplo consenso entre os partidos de oposição, principalmente o PT, e parte do governo federal liderado pelo deputado Ronaldo César Coelho, do PSDB, que garantiram a derrota dos recursos por um voto de diferença, em fevereiro de 2001.⁷²

Aprovado na Câmara, o projeto volta ao Senado para nova votação e é rapidamente aprovado. Durante a etapa da sanção presidencial, algumas mudanças importantes acontecem, como o veto à Concessão de Uso Especial para fins de moradia em áreas públicas⁷³ e a supressão do artigo que permitia a penalização dos prefeitos que não incluíssem na elaboração do plano diretor de seu município a participação popular (BONDUKI, 2018) – ponto que não é de menor importância quando nos lembramos da necessária vinculação da função social da propriedade ao atendimento do exposto nos

⁷² Ibidem, página 131.

⁷³ A justificativa governamental foi de que isso abriria uma brecha para ocupações de áreas públicas por movimentos sociais de moradia e outros sem-teto. Bonduki (2018) ressalta que a presidência não havia acompanhado devidamente o processo de tramitação do projeto nas comissões, Câmara e Senado, não estando, portanto, apto a discutir a questão pactuada nas várias etapas anteriores e infligindo um dano grave aos auspícios que o estatuto colocava.

planos diretores municipais. No mais, o projeto passa por esta etapa final em sua quase integralidade.

Aprovado por unanimidade no dia 18 de junho de 2001 em votação final no Senado Federal, o Estatuto da Cidade apresenta um conjunto de instrumentos que

incorporando a avaliação dos efeitos da regulação sobre o mercado de terras, oferece ao poder público uma maior capacidade de intervir – e não apenas normatizar e fiscalizar – o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, realizando a função social da cidade e da propriedade.⁷⁴

Dentre estes instrumentos se encontram o Consórcio Imobiliário (art.16º), Direito de Superfície (arts. 21º a 24º), Direito de Preempção (arts. 25º a 27º), Outorga Onerosa do Direito de Construir (arts. 28º a 31º), Transferência do Direito de Construir (art. 35º) e as Operações Urbana Consorciadas (arts. 32º a 34º). Todavia, aquele que viria a ter papel mais relevante na indução da função social da propriedade seria o instrumento denominado Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, o PEUC. Tal relevância é destacada não em detrimento ou apesar dos outros instrumentos – importantes em conjunto com o próprio PEUC quando observados em ampla visada –, mas por sua capacidade de, quando aplicado e devidamente gerido, induzir a propriedade imobiliária urbana ao uso ou resultar em sua desapropriação pelo poder público para que este dela usufrua da maneira adequada. Seu destaque também caminha paralelo à indignação que causa em certos setores da sociedade que o acusam de violar um dito sagrado direito à propriedade⁷⁵. É, portanto, nele que se concentram as maiores polêmicas quanto à indução

⁷⁴ BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação para municípios e cidadãos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 64.

⁷⁵ Ao contrário do que poderia ser inferido num primeiro momento, tais sentimentos de indignação não partem exclusivamente de uma classe de alta renda, mas também das classes médias urbanas e até mesmo daquelas que se encontram na pobreza (ainda que com algum tipo de propriedade, legal ou ilegal). Os arraigados sentimentos de propriedade privada perpassam a sociedade como uma epidemia que cega (ou aliena/é alienada) quanto à necessidade de que um imóvel em região infraestruturada não permaneça ocioso. Tais sentimentos podem ser retrçados de volta à uma série de pensadores, principalmente europeus, que defenderam a propriedade privada (inclusive e proeminentemente da terra) como verdadeiros cães-de-guarda intelectuais a favor e em proteção ideologicamente construída às classes dominantes. Entretanto, podemos destacar no Brasil a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), no mesmo ano do golpe que instauraria a ditadura civil-militar (1964), onde, insuflando os sentimentos anticomunistas e numa intenção de alimentá-los e assim preservá-los, inicia a

da função social da propriedade e também seus maiores – ainda que modestos quando comparados ao número total de propriedades ociosas – êxitos. Olhemos agora para o PEUC e os demais instrumentos de indução à função social da propriedade presentes no EC.

3.2 Os Instrumentos de Indução à Função Social da Propriedade Presentes no Estatuto da Cidade⁷⁶

O Estatuto da Cidade se pauta durante toda sua redação no cumprimento da função social da propriedade estabelecida na CF. Esta se reporta diretamente ao cumprimento do plano diretor municipal estabelecido, também exigência constitucional. Assim, a CF se insere num momento histórico onde as cidades já estão consolidadas como sede do poder econômico, num Brasil majoritariamente urbano e pródigo em desigualdades sociais e econômicas. Sua inserção histórica permite que reconheça tais deficiências e características, de modo a propor intervenção no tecido urbano através da regulação da política que o rege, onde a função social da propriedade é um marco conceitual importante em sua concepção de caráter democrático.

O que assistimos hoje no desenvolvimento das cidades é que, como na sua origem, a cidade continua sendo a sede do Poder, comandada pelo Estado, que representa os interesses econômicos e que pode, através de instrumento de regulação, ampliar seus compromissos com a maioria da população. Por isso, definir a função social da terra urbana significa comprometer o Estado com a maioria da população. Como isso pode ser realizado?⁷⁷

produção de unidades habitacionais baseadas em propriedade privada às classes-medias urbanas, intensificando um sentimento de inviolabilidade de tal propriedade, bem como solidificando a “casa própria” como única maneira possível (ou assim se desejava forjar a imagem) de bom e seguro habitar.

⁷⁶ Este subcapítulo baseia sua estruturação de apresentação naquela apresentada pela publicação oficial MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo*. Brasília, 2015. Visto que essa publicação visava justamente apresentar algo próximo de um “roteiro” para conhecimento e implementação do PEUC e sucedâneos para que municípios em via de formulação de suas próprias leis regulamentadores, consideramos prudente nos ater a versão oficial, ao menos em sua estrutura de apresentação, ainda que a forma como os elementos foram expostos obedeça à critérios próprios deste autor, sempre balizado em bibliografia de apoio, como uma dissertação deste tipo requer.

⁷⁷ SOMEKH, Nadia. *Função Social da Propriedade e da Cidade* in MOREIRA, Mariana (coord.) *Estatuto da Cidade*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo, 2001, página 86.

Para tanto, o Estatuto dispõe de instrumentos capazes de induzir a que o proprietário de um imóvel ocioso ou que não em seu pleno funcionamento dê a ele um uso de fato. Os mais relevantes para combater a ociosidade inoportuna de imóveis urbanos tem sido o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo (IPTUp) e a desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública (Desapropriação-Sanção). Instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo EC, eles têm sido os mais presentes nas ainda relativamente modestas experiências brasileiras.

Possuindo como antecedentes históricos a legislação italiana de 1942⁷⁸, edificação compulsória aos proprietários de imóveis presente na França da década de 1950 e a legislação alemã que vigorava a partir de 1960⁷⁹ (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015), a experiência que de fato influenciou a inclusão do PEUC e de seus sucedâneos (IPTUp e Desapropriação-Sanção) foi a espanhola, ocorrida durante a década de 1950.

Em 1956, a primeira lei de ordenamento do solo urbano determinou que os proprietários de lotes seriam obrigados a construir de acordo com os prazos previstos nos planos ou projetos de urbanização (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, Art. 142). **Caso os prazos não fossem respeitados, o imóvel poderia ser colocado à venda forçadamente ou desapropriado por interesse público.** A atual Ley del Suelo espanhola (consolidada pelo Real Decreto nº2, de 20 de junho de 2008) manteve o instrumento, prevendo que os proprietários que não cumprem os deveres de edificação poderão ter seus imóveis **desapropriados por descumprimento da função social ou submetidos à venda ou substituição forçadas** (Art.36).⁸⁰ (grifos nossos)

⁷⁸ Obrigava os proprietários de imóveis a construir dentro de um prazo definido pela prefeitura local, sob pena de desapropriação.

⁷⁹ Proprietários de imóveis terras urbanas consideradas edificáveis deveriam construir dentro de um período de três anos. Do contrário, o poder público garantia a si mesmo a possibilidade de compra especial do imóvel.

⁸⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo*. Brasília, 2015, página 12.

Com a noção das experiências internacionais anteriores, o PEUC e sucedâneos são incorporados à CF. Entretanto, como já mencionado anteriormente, sua regulamentação fica pendente e se concretiza na aprovação do EC, em 2001. Porém, o próprio EC, como compete a qualquer lei de caráter federal, deve respeitar a diversidade regional e municipal brasileira, dando as diretrizes para a ação que propõe, mas deixando espaço de manobra legislativa suficiente para que as instâncias que a usarão possam adaptá-las à sua realidade. Desta maneira, o próprio Estatuto, em seu artigo quinto, reitera o que a CF já havia colocado, ou seja, a necessidade de uma lei municipal específica regulamentar o PEUC e sucedâneos, bem como sua submissão e incidência segundo plano diretor municipal⁸¹.

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.⁸²

Desta maneira, o EC se efetiva como uma lei moderna, que modifica a estrutura jurídica, social e administrativa brasileira, porém se trata de uma normal geral do direito urbanístico, visto que não se converte por si só em um estatuto capaz de disciplinar de forma detalhada a gestão urbana (ANDRADE, 2014), fazendo-o – ao nosso ver – acertadamente a transferência de tal responsabilidade para o âmbito municipal, a ser regulamentado em lei própria⁸³.

⁸¹ Os planos diretores são obrigatórios para as cidades com população superior a 20 mil habitantes, entretanto, nos lembra Andrade (2014), a Função Social da Propriedade deve ser atendida da mesma maneira. Entretanto, o mesmo Andrade afirmará que “nenhuma limitação à propriedade é válida sem um planejamento urbanístico prévio, baseado no Plano Direto” (ANDRADE, 2014, página 172). Como compatibilizar essas duas posições uma vez que a Função Social da Propriedade coloca limitações à disposição desenfreada da propriedade fundiária e imobiliária particular de modo a que esta possa servir democraticamente, dentro do direito à propriedade, o conjunto da cidade?

⁸² Estatuto da Cidades. Seção II: Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

⁸³ Andrade (2014) ainda traz uma observação quanto ao Código Civil e sua interceccionalidade com o Estatuto da Cidade. Não obstante sua importância no âmbito jurídico, relegaremos tal observação a uma nota de rodapé para não abrimos uma nova frente de investigação que fuja do escopo desta dissertação, mas também não deixaremos de mencioná-la. Diz Andrade: “Muitos dos institutos tratados no Estatuto da Cidade também são trazidos pelo Código Civil, e para saber qual dos dois deve ser aplicado, deve-se utilizar a hermenêutica jurídica, especificamente, o princípio da especialidade, uma vez que se a área é urbana ou de expansão urbana, aplica-se o estatuto.” (ANDRADE, 2014, página 163).

A lei específica a ser aprovada pelo município deve, entretanto, obedecer à alguns parâmetros mínimos definidos pelo EC. Isto é feito para que exista uma mínima uniformização na implementação dos instrumentos, ainda que adaptados às realidades municipais. É também útil para a comparação e balizamento dos resultados observáveis, como os paralelos e análises que faremos no Capítulo 4, especialmente em seus Subcapítulos 4.1 e 4.6. Diz o EC em seu parágrafo quarto.

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

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

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

Definido já na própria Constituição Federal, os imóveis que estão sujeitos ao PEUC são aqueles não edificadas, subutilizados e não utilizados. Para a primeira dessas categorias – não edificadas – a classificação se dá quando existe solo urbano onde construção alguma foi feita e este solo se encontrar em área dotada de infraestrutura e que possua clara demanda para sua utilização. Para a segunda categoria – subutilizados – o EC caracteriza-a apenas vagamente, classificando como tal o imóvel “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Assim, uma vez mais, subordina a caracterização precisa à legislação municipal competente. Entretanto, Andrade (2014) nos chama atenção para o fato de tal conceito, o de subutilização, não se restringir apenas à uma análise quantitativa ao se subordinar ao parâmetro de coeficiente de aproveitamento mínimo do plano diretor municipal.

[...] o conceito de “subutilizado” não é meramente quantitativo, comportando, portanto, necessariamente, uma dimensão qualitativa. Um imóvel localizado na zona residencial, em que esteja funcionando uma fábrica poluente, pode ser considerado “subutilizado”, tanto quanto uma casa unifamiliar localizada em zona destinada a edifícios de apartamentos ou um terreno ocioso, sem qualquer edificação. O imóvel edificado conforme o Plano Diretor, mas que não esteja

ocupado, não pode ser considerado “subutilizado” para efeito de aplicação das sanções constitucionais, exceto se estiver em ruínas [...]”⁸⁴

Identificadas as irregularidades de não ociosidade ou subutilização, o poder público municipal procederá então à notificação do imóvel, informando ao seu proprietário/proprietária sua condição, os devidos procedimentos a serem tomados e os prazos que a partir daquele momento começam a correr. O parágrafo três do art. 5º dá ainda as instruções de como cada notificação deverá ser conduzida.

§ 3º A notificação far-se-á:

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

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.⁸⁵

Interessante também notar que uma vez realizada e bem-sucedida a notificação, o artigo sexto dirá que o PEUC terá se vinculado ao imóvel e não ao proprietário. Ou seja, ainda que o imóvel mude de mãos, se mantiver seu estado de ociosidade ou subutilização, permanecerá notificado pelo PEUC e suscetível aos seus sucedâneos. Deste modo, a notificação é averbada, no cartório de registro de imóveis, à matrícula do imóvel, podendo assim ser informada a um eventual novo proprietário no tocante à condição do mesmo, a qual permanece a mesma até que as devidas providências sejam tomadas.

Em seu art. 7º, o EC estabelece como deve ser conduzida a situação do imóvel notificado em caso de descumprimento de suas obrigações e dos prazos que decorrem do PEUC. Desta maneira entra em cena o IPTU Progressivo no Tempo, instrumento de política urbana que visa a indução do uso àquela propriedade.

⁸⁴ ANDRADE, 2014, página 164 e 165.

⁸⁵ Estatuto da Cidades. Seção II: Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

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

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

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

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.⁸⁶

O imóvel notificado e submetido ao IPTU sofrerá cobrança onde a cada ano poderá ser cobrado até um teto máximo de duas vezes o valor do ano interior. Esta alíquota será majorada até atingir o limite máximo de 15%, não podendo exceder este teto, mas podendo continuar a ser cobrada para além dos cinco anos, desde que mantida a alíquota máxima. Estes valores, a princípio, deveriam ser mantidos os mesmos independente da intenção de uso – dada pelo zoneamento municipal – ou do valor do imóvel. Entretanto, Andrade chama atenção para entendimento renovado a partir de mudança em artigo constitucional.

O STF [Supremo Tribunal Federal] entendia que essa é a única hipótese de progressividade desse imposto, sendo inconstitucionais quaisquer outras formas, inclusive as que incidem em razão do valor do bem. Mas, atualmente, admitiu a possibilidade de diferenciações de alíquotas com base no valor do imóvel e no seu uso, em razão da nova redação do art. 156.º, § 1.º da Lei Maior:

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – PROGRESSIVIDADE – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000 – LEI POSTERIOR. Surge legítima, sob ângulo constitucional, lei a prever alíquotas diversas presentes em imóveis residenciais e comerciais, uma vez editada após a Emenda Constitucional nº

⁸⁶ Estatuto da Cidade. Seção III: Do IPTU Progressivo no Tempo.

Tal entendimento, posterior à aprovação do EC, permite assim que os valores colocados sobre diferentes imóveis possam obedecer à diferentes alíquotas. Nas avaliações e comparações que fazemos de três diferentes cidades (Santo André, São Bernardo do Campo e Maringá) no Capítulo 4, m]ao aprofundamos a questão, porém, o que foi notado – e pode ser observado em tabela que reproduz a majoração da alíquota em São Bernardo do Campo – são alíquotas originais de diferentes incidências sobre o valor venal do imóvel, atingindo a alíquota máxima de 15% antes mesmo do último ano de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, ou em outros casos sequer atingindo-a dentro do prazo obrigatório que precede a possibilidade de utilização da Desapropriação-Sanção prevista pelo instrumento. É este então – a Desapropriação Sanção – o próximo passo para o descumprimento da notificação realizada sob o PEUC.

Se após a aplicação do IPTU o proprietário não der o aproveitamento ao imóvel previsto na legislação, ele estará sujeito à Desapropriação-Sanção, presente no art. 8º do EC, onde o poder público poderá desapropriá-lo através de pagamento em títulos da dívida pública, com valor do imóvel estabelecido a partir da base de cálculo do IPTU.

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

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

§ 2º O valor real da indenização:

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

⁸⁷ ANDRADE, 2014, página 166.

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.⁸⁸

Em síntese, o principal objetivo do PEUC é combater a retenção e ociosidade de lotes, glebas e imóveis localizados em locais dotados de infraestruturas e demais serviços urbanos, buscando desta maneira reduzir os custos de urbanização e, desta maneira, otimizando os investimentos públicos. Isto acontece pelo fato de que realizar a urbanização em um local onde a infraestrutura de serviços – como água e esgoto, energia elétrica e vias para transporte terrestre – ainda é inexistente, exige que aquela já existente se estenda até o novo local, gerando não apenas o custo de seus “alongamentos”, mas também, frequentemente, um redimensionamento de suas estações originais, sejam elas administrativas ou de produção, onerando assim o poder público. Parte das críticas feitas ao PMCMV do governo federal se baseia nos altos custos para o poder público levar a infraestrutura necessária à habitação nos novos empreendimentos feitos em glebas afastadas da malha urbana tradicional, os quais lá foram feitos por efeito cascata de aumento do preço da terra urbana, causado, em parte, pelo próprio programa e seu grande afluxo de capitais na aquisição de novos terrenos para construção. Assim, a implementação do PEUC visa assegurar novos empreendimentos em regiões já dotadas de infraestrutura, utilizando-se para tanto os instrumentos de indução da função social de imóveis em estado de ociosidade ou subutilização.

Necessário, neste momento, uma observação para um erro comum quando a função social da propriedade é tratada em círculos não especializados ou sem total conhecimento sobre a legislação que dela trata. Ela não visa, mandatoriamente, a construção ou utilização de imóveis notificados com caráter de empreendimentos de cunho social ou de assistência direta à camada mais pobre da população. Ela visa dar uma utilização social – ou seja, acessível a sociedade, sem especificação de uma parcela em particular – a um imóvel antes em estado de ociosidade ou subutilização. Desta maneira, se um proprietário notificado através do PEUC por possuir um edifício em estado ocioso e transforma-o em uma concessionária de carros da marca Ferrari, ele estará cumprindo com a função social de seu imóvel da mesma maneira que um proprietário notificado que

⁸⁸ Estatuto da Cidade. Seção IV: Da Desapropriação com Pagamento em Títulos. Brasil, 2001.

transforme seu imóvel no mesmo estado de ociosidade em um edifício voltado a atender famílias de baixa renda.

É possível que exista nos planos diretores municipais uma diretriz visando a utilização dos imóveis desapropriados para ações vinculadas às estratégias do plano diretor⁸⁹, mas o direcionamento do uso dado ao edifício – enquanto em propriedade de particular e para além do que o próprio zoneamento já induz – seria inconstitucional, de modo a ferir o direito de usar, gozar e dispor de um imóvel ao qual ao seu proprietário é facultado.

Desta maneira, e dentro do papel imbuído de maior protagonismo dado aos municípios, o PEUC, instrumento que visa estimular a utilização de maneira ordenada e efetiva de um lote vazio ou ocioso em prol do pleno desenvolvimento das cidades com vistas ao cumprimento de sua função social, adquiriu o status de síntese, quase um monopólio do que se entende por função social da propriedade imobiliária urbana. Esta não se resume ao PEUC, englobando também leis de menor protagonismo, como Direito de Vizinhança, Limite do Direito de Construir e convenções condominiais em geral. Entretanto, existem poucas dúvidas que quando da aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo como sucedâneo ao PEUC, a função social da propriedade e seus instrumentos de indução, em seu caráter mais estrutural dentro de uma sociedade dotada de profundas desigualdades sociais, adquirem notável potencial.

Cada um dos instrumentos apresentados acima possui capacidade de contribuir, quando aplicados, para uma cidade e um tecido urbanos mais democráticos. Porém, como veremos no Capítulo 4, dependem de regulamentação municipal para sua real efetivação. O âmbito municipal traz consigo, assim, muitas outras questões e variáveis, incluindo uma versão em escala reduzida dos acordos e coalizões políticas feitas em nível federal. Esta relação entre o âmbito municipal e o federal não se restringe apenas ao modo como o sistema político – baseado na coalizão, consenso e acordo de e entre suas forças políticas internas (ABRANCHES, 2018) – é estruturado, ela também espelha suas contradições e

⁸⁹ Quando tratarmos do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, especificamente de sua Subseção IV – Da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública, voltaremos a abordar esta questão olhando para o caso paulistano, no subcapítulo 4.4.

a maneira como o cenário político local é constituído por relações semelhantes às aquelas costuradas pelas casas legislativas federais e o executivo. Ao nível municipal, exploraremos estas relações durante a tentativa de reconstruir as leis regulamentadoras da função social da propriedade na cidade de São Paulo, no Subcapítulo 4.3.

Atendo nossa análise, pelo momento, ao nível federal, fundamental é uma novidade que se impõe cerca de um ano e meio após a aprovação do Estatuto da Cidade: Luiz Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores ascendem à presidência. Entusiasta de primeiro momento da reforma urbana, o Partido dos Trabalhadores viria até mesmo a estruturar um ministério – o Ministério das Cidades – voltado à questão urbana e este – entre mortos e feridos – traria incentivo à implementação dos planos diretores municipais e à implementação dos instrumentos de indução à função social da propriedade, os quais apresentamos neste subcapítulo. O Estatuto da Cidade, aprovado sob governo tucano, ganharia novo fôlego e perspectivas renovadas no Lulismo, principalmente em seus primeiros anos. É a esse período e, especialmente, sobre o Estatuto da Cidade nele a que dedicamos o próximo subcapítulo.

3.3 O Estatuto da Cidade sob o Lulismo⁹⁰: do âmbito federal ao âmbito municipal

A agenda da reforma urbana pós-Constituição Federal de 1988 obtém sucessos e avanços ainda no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, na virada do século XX para o XXI, como no arco de proposição-aprovação do Estatuto da Cidade que traçamos parágrafos atrás. Porém, tal agenda ganha novo fôlego com a formação do Ministério das Cidades em 2003, primeiro ano de governo do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta era a concretização, formalização de uma estrutura capaz de produzir uma política presente nos planos governamentais petistas de 1994 (SUTTI, 2018).

⁹⁰ Entendemos Lulismo aqui como o período que cobre os anos entre 2003 e 2016, quando do golpe jurídico-parlamentar que removeu a presidenta Dilma Rousseff da presidência. É um período que, de maneira sintética, em sua primeira fase (2003-2010) se baseia em um reformismo gradual e pacto conservador; em seu segundo período (2011-2016) baseado em uma política desenvolvimentista e, posteriormente, com flertes neoliberais. Nossa referência para compreensão do Lulismo é o ensaio do cientista político André Singer, “Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo”, bem como seus livros “Os Sentidos do Lulismo” (Companhia das Letras, 2012) e “O Lulismo em Crise” (Companhia das Letras, 2018).

Segundo Ermínia Maricato, o nascimento do Ministério das Cidades engendra uma série de acontecimentos, legislações, vitórias e derrotas que apontam para o “fim de um ciclo, isto é, o fim de um período caracterizado pelo movimento social iniciado na luta contra a ditadura, que genericamente podemos denominar de Reforma Urbana, e que culminou com a criação do Ministério das Cidades” (MARICATO, 2014, página 8). Com a recente eleição presidencial e o fim do Ministério das Cidades à primeira de janeiro de 2019 o virtuoso ciclo da Reforma Urbana, já moribundo nos últimos anos, parece ter acabado de fato, como previa Maricato em 2010⁹¹. Voltaremos a este assunto nas considerações finais, por enquanto nos interessa compreender sobre quais bases o MCidades foi construído e quais diretrizes relativas à função social da propriedade incorporou.

[...] o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Um significativo número de documentos, projetos de lei, plataformas, programas foi desenvolvido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, por cada uma das entidades que dele fizeram parte, pelos partidos políticos progressistas, pelas instâncias legislativas, pelas entidades sindicais, profissionais ou acadêmicas, e apresentados em fóruns internacionais (com destaque para a Conferência Internacional Habitat II, em 1996), nacionais e locais. O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil.⁹²

Como primeiro ministro a assumir o cargo de condução do Ministério das Cidades, Olívio Dutra foi escolhido. Ex-prefeito de Porto Alegre, teve grande experiência com políticas públicas urbanas, incluso o Orçamento Participativo, destaque nacional e internacional, valendo a este projeto o primeiro lugar em práticas bem-sucedas na Habitat II, realizada em Istambul em 1996 (BONDUKI, 2018). Desta maneira, foi uma escolha

⁹¹ A obra “O Impasse da Política Urbana” consta na bibliografia desta dissertação como editada no ano de 2014 (terceira edição), porém a própria autora, Ermínia Maricato, afirma durante a apresentação do livro que as reflexões ali contidas foram elaboradas durante o ano de 2010, por isso a referência a este ano.

⁹² MARICATO, 2014, página 35.

bem acolhida pelos movimentos sociais vinculados à ao Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Com uma equipe qualificada e experiente na luta pela reforma urbana, o MCidades permanece com Olívio Dutra à frente até o ano de 2005. Este ano marca um ponto de inflexão em sua política e em seus avanços na agenda da reforma urbana, ainda que parte da equipe anterior tenha permanecido e muitos programas, inclusive aqueles que visavam o desenvolvimento da capacidade técnica das equipes municipais responsáveis pela formulação dos planos diretores, tenham tido não apenas sobrevivido mas um real desenvolvimento, como veremos no início do próximo capítulo.

Dutra deixa o MCidades durante o tumultuado ano de 2005, quando os escândalos do chamado Mensalão são veiculados na mídia com frequência inédita e ares de espetáculo. Nesse ano também acontece a eleição de Severino Cavalcanti (PP-SE) para a presidência da Câmara dos Deputados. De modo que o Governo Federal pudesse continuar a receber o apoio da maioria da Câmara, o MCidades é utilizado como moeda de troca política na estabilização do cenário de crise. O novo ministro a assumir o MCidades é então Márcio Fortes de Almeida, diplomata de carreira e ex-ministro da Agricultura de Fernando Henrique Cardoso. Indicado pelo PP (Partido Progressista) – um partido de caráter fisiológico na política brasileira, ligado, em grande parte, ao capital imobiliário e a quadros da antiga Arena, partido do período de governo militar que representava os interesses deste – Almeida faria então com que o MCidades perdesse parte da força que vinha da discussão e experiência dos movimentos anteriores de reforma urbano.

Ainda que mesmo sob Olívio Dutra o MCidades tenha encontrado limitações e avançado apenas paulatinamente na questão, o vazio institucional que tal ministério havia preenchido colocava a possibilidade da questão urbana ser tratada, problematizada e os projetos para suas soluções elaboradas por um órgão cuja competência de seus técnicos e técnicas girava em torno desta mesma questão. Porém, a partir da saída de Dutra a busca de soluções para a problemática urbana voltava a se diluir em outros corpos do executivo. Ermínia Maricato, ex-ministra-adjunta do MCidades durante o mandato de Olívio Dutra dá o seguinte depoimento quanto à transição para o controle do ministério sob o PP:

O MCidades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional. Não permaneceu, portanto, com as forças progressistas, em que pese a manutenção de uma parte da equipe original que permaneceu no ministério ou na vice-presidência de governo da Caixa. A Casa Civil concentrou o desenho da grande política (Programa de Aceleração do Crescimento, PAC), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), diminuindo o poder do MCidades. Perdeu-se a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira. Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum, extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades.⁹³

A autonomia do MCidades então havia sido totalmente comprometida por conta da maneira como o sistema político e suas relações internas se davam. A coalizão com o PP – partido que tinha figuras como Paulo Maluf e o atual presidente da República Jair Bolsonaro – se dava não por motivações de identificação ideológica ou mesmo de orientação das políticas públicas desenvolvidas, mas sim para estancar um processo de desestruturação do governo Lula que poderia levar à formação de uma base oposicionista mais ampla, capaz de barrar medidas consideradas pelo governo petista como prioritárias. A coalizão, os acordos e a barganha teriam então sido necessários para evitar um problema dito maior e o MCidades “sacrificado” no processo, como afirma Maricato.

Dez dias após a entrevista de Roberto Jefferson [PTB-RJ, entrevista dada à Folha de São Paulo, 06 de junho de 2005, onde afirmava a existência de um esquema de pagamento de “mesadas” por parte do PT aos parlamentares do PP e do PL em troca de apoio parlamentar; o caso ficou conhecido como “Mensação”], José Dirceu [PT-SP] deixou o cargo [de Ministro da Casa Civil] e voltou à Câmara dos Deputados. Lula o substituiu por Dilma Rousseff e iniciou uma reforma ministerial, oferecendo mais pastas ao PMDB. Nas Minas e Energia, no lugar de Rousseff, entrou Silas Rondeau (PMDB-MA), que presidia a Eletrobrás. O Ministério das Comunicações permaneceu com o PMDB, mas seu titular passou a ser Hélio Costa (PMDB-MG). A Saúde passou do PT para o PMDB, sendo nomeado Saraiva Felipe (PMDB-MG). No Ministério das Cidades, Olívio Dutra (PT-RS) foi trocado por Márcio Fortes,

⁹³ MARICATO, 2014, página 52.

indicado pelo presidente da Câmara, Severino Cavalcanti (PP-PE). [...] Mais uma vez, na história do presidencialismo de coalizão um presidente acuado por uma crise de grandes proporções recorre à reforma do ministério para tentar amainá-la.⁹⁴

Para além das implicações destes acontecimentos nas possibilidades de implementação dos instrumentos de indução da função social da propriedade, é necessário a percepção de que é justamente essa a lógica que exige a coalizão como ferramenta governamental, e que nos interessa explorar muitíssimo brevemente, apenas para que possamos compreender como isso se reflete e se reproduz na escala municipal.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, dava continuidade às preceptivas esboçadas na Constituição Federal e consolidava, em lei, as diretrizes de um novo papel dos municípios (FERREIRA, 2011), afirmando seu protagonismo na implantação de diversas políticas públicas a nível local, seja com recursos próprios ou advindos do Estado ou da União, bem como a gerir a função social da propriedade e, principalmente, implanta-la, procurando deixar para trás o amesquinamento da administração municipal sobre o qual o federalismo havia se desenvolvido (CANO, 2011; LEAL, 2012).

Não obstante, esta tentativa de deixar para trás tais mazelas do federalismo, porém, apenas em parte se concretiza. Sérgio Abranches, cientista político brasileiro, afirma que a própria Constituição Federal de 1988 fica a meio caminho de deixar para trás o que chama de “presidencialismo de coalizão” ao ter sido preparada para o parlamentarismo e em seguida surpreendida com a vitória do presidencialismo (ABRANCHES, 2018). A necessidade permanente do nosso presidencialismo de formar coalizões e atender a interesses comumente vinculados ao capital forma o caldo de cultura política que Abranches sugere pela primeira vez em artigo inovador no mesmo ano de promulgação da Constituição, 1988, e posteriormente aprofunda em obra mais extensa e igualmente essencial.

⁹⁴ ABRANCHES, 2018, página 249.

O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar as jogadas, a partir do meio campo. Isso, no jogo político, significa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ele forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido esse apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão.⁹⁵

O que queremos chamar a atenção aqui é para o fato de que a lógica federal se reflete, em grande medida, nas relações políticas municipais. Visto que, apesar do panorama em forma de “funil” que tentamos traçar até aqui – indo do macro continental, passando pela escala nacional e agora finalmente chegando ao ambiente citadino – estamos em vias de adentrar a análise ao nível da municipalidade, onde de fato se encontra nosso objeto de estudo, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, é mandatório que apresentemos algumas palavras quanto ao que entendemos como base necessária para a compreensão da função social da propriedade em um ambiente político como o paulistano, onde a lógica do presidencialismo de coalizão reduzida à municipalidade é moldada por relações análogas ao que poderíamos chamar de um “prefeitualismo de coalizão”.

Não pretendemos – e nem julgamos ser o lugar de – desenvolver tal conceito, porém ressaltamos o papel central que os municípios possuem no cumprimento da função social da propriedade. Papel este de regulamentação, aprofundamento, adaptação das leis federais para a realidade do município e operação dos instrumentos indutores.

Partindo do papel de implementação de políticas públicas territoriais pelos municípios que a Constituição Federal de 1988 fornece e passando pela ratificação e aprofundamento do Estatuto da Cidades, podemos concluir que o Ministério das Cidades, a partir de 2003 – e após a saída de Olívio Dutra em níveis variáveis – chancela e respalda administrativamente os pressupostos estabelecidos pelas suas legislações regentes no que

⁹⁵ Ibidem, página 14.

tange às ações que empreende na tentativa de capacitar os municípios a atender o EC. Sobre a estrutura administrativa do MCidades que estimula e estabelece o protagonismo municipal em suas políticas urbanas, principalmente fundiárias, Maricato irá dizer:

Seguindo as propostas contidas nos programas de governo do PT, em especial a proposta do Projeto Moradia, o desenho do MCidades previu, durante o trabalho da equipe de transição dos Governos Lula e Fernando Henrique Cardoso (FHC), quatro secretarias nacionais. Três delas estruturadas com base nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas intrinsecamente ligados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e mobilidade e trânsito. Considerando a **centralidade da questão fundiária e imobiliária** para o desenvolvimento urbano, embora essa tarefa não seja atribuição federal, foi criada uma quarta secretaria para se ocupar de Programas Especiais, nomeada posteriormente como Secretaria de Programas Urbanos. O papel da quarta secretaria seria o de fornecer diretrizes e orientação para **governos municipais e metropolitanos** para pôr em prática programas urbanísticos integrados que respondessem a problemas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional, em que pese a grande diversidade regional, ambiental e social.⁹⁶ (grifos nossos)

É então sobre essa estrutura administrativa que o Departamento de Controle e Função Social da Propriedade se desenvolve na cidade de São Paulo. Entendemos assim que relações fisiológicas de coalizão análogas àquelas do âmbito federal tenham acontecido na administração municipal paulistana – nos parece, por exemplo, a única maneira de classificar a coalizão entre Fernando Haddad e o Partido Progressista municipal com o objetivo de maior tempo de televisão para a exposição de um candidato até então não identificado totalmente com as massas paulistanas; não obstante a vitória de Fernando Haddad, a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) esteve sob o comando do empresário imobiliário José Floriano⁹⁷, indicado por Agnaldo Riberio (então Ministro das Cidades, membro do PP e brevemente líder do Governo Temer na Câmara em 2017),

⁹⁶ MARICATO, 2014, página 37.

⁹⁷ <https://www.valor.com.br/politica/2935606/haddad-define-nome-do-novo-secretario-de-habitacao-de-sao-paulo> - último acesso em 11/01/2019

entre os anos de 2013 e 2015, até o rompimento do PT municipal com o PP e a entrada de João Sette Whitaker Ferreira, professor de Planejamento Urbano da FAUUSP, e o início de um ano de profícuo trabalho na secretaria, o qual culminou em um sofisticado Plano Municipal de Habitação que atualmente tramita na Câmara Municipal como projeto de lei. Não pretendemos aqui induzir ao pensamento de que o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade da capital paulista é estruturado por essa lógica – já adiantamos que a autonomia do departamento foi veemente reiterada durante a pesquisa que ora resulta nesta dissertação (SUTTI, 2018; BRUNO, 2019; FERNANDES, 2019) – porém a complexidade disto que apelidamos (conceituar de fato requereria um trabalho diferente deste) de prefeitualismo de coalizão. Isto será visto ao abordarmos as negociações para aprovação de leis, itens das revisões do plano diretor paulistano, bem como a utilização de um “capital político” acumulado para a aprovação de uma lei. Ainda que venha a soa inocente ou talvez pretencioso, isto nos parece uma expressão municipal da lógica federal, onde os interesses particulares, partidários e mercadológicos se sobrepõem à aprovações feitas através de voto ligado diretamente às necessidades de uma população residente de um tecido urbano heterogêneo e prolífero em problemáticas que ainda esperam uma solução à saná-las.

Se a lógica federal de coalizão possui paralelo com o dinamismo municipal – como propomos aqui – então quais as consequências disso para um sistema que, como Sutti (2018) afirma, condiciona a organização territorial urbana aos municípios?

Um pequeno número de municípios brasileiros se destaca pela implantação, pela tentativa de realizar de fato as perspectivas criadas a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Porto Alegre (RS), antes mesmo da aprovação do EC, procurou aplicar a os instrumentos de função social da propriedade com base apenas no art. 182º da Constituição, terminando em seu impedimento através da judicialização da questão. Santo André (SP) tornou-se referência ao se fazer pioneira na aplicação dos instrumentos indutores, já com o EC aprovado, entretanto, teve sua experiência interrompida em 2008, durante o processo de mudança da sigla da gestão municipal que a vinha implementando. Palmas (TO) e Goiânia (GO) iniciaram a implantação do PEUC em 2011, mas acabaram tendo suas atividades interrompidas. São Bernardo do Campo (SP) e Maringá (PR) iniciaram suas experiências em período semelhante e continuam com as mesmas em atividade até o presente momento, cada uma delas apresentando suas

devidas peculiaridades (DENALDI, 2015). A mais notável, ao menos em sua escala de abrangência, seria, porém, até o presente momento, aquela levada a cabo na cidade de São Paulo, especialmente entre os anos de 2014 e 2016.

É sobre essas experiências municipais que agora nos debruçamos, para, em seguida, podermos compreender aquela levada à cabo na capital paulista em sua devida riqueza e profundidade.

LINHA DO TEMPO DOS MARCOS FUNDIÁRIOS EM NÍVEL NACIONAL

4. A Experiência da Cidade de São Paulo

Ainda que extremamente relevante e portadora de uma escala até então inédita no cenário brasileiro – motivo que nos leva à redação desta dissertação – a experiência de São Paulo não nasce num vácuo, seja ele conceitual, legislativo ou prático. O viés conceitual (a Reforma Urbana e a relevância do Direito à Cidade) e o legislativo (aprovação da Constituição Brasileira de 1988, Estatuto da Cidade), já foram explorados nos capítulos anteriores. O contexto prático, a partir da leitura das experiências de Santo André, Maringá e São Bernardo, podem elucidar algumas questões relevantes para compreender a atuação do departamento paulistano, bem como ancorar algumas questões teóricas na práxis da aplicação dos instrumentos presentes na legislação pertinente.

No entanto, antes mesmo dessas experiências pioneiras algumas tentativas de democratização do solo urbano – para colocarmos de maneira ampla as diversas experiências – foram realizadas, de maneira que algumas prefeituras brasileiras, notadamente aquelas em gestão de caráter progressista, muitas contando com políticos e equipe técnica com raízes nos movimentos de Reforma Urbana, não aguardaram a aprovação do Estatuto da Cidade em estado vegetativo.

Vários municípios, como “Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Santos (SP), Diadema (SP) e São José dos Campos (SP) lograram, por diferentes caminhos, reduzir os preços de terra urbana bem localizada e, assim, ampliaram as possibilidades de regularização fundiária e de acesso à moradia para a população de baixa renda” (Bassul 2004). A criação das ZEIS estava, inicialmente, vinculada à criação de regras mais flexíveis, como simplificar as normas de parcelamento, reduzir as áreas mínimas dos lotes ou a largura das vias, de modo a facilitar a urbanização e regularização de assentamentos precários.⁹⁸

Outras inclusive ajudaram a moldar aquilo que o Estatuto da Cidade viria a ser.

Algumas experiências pioneiras como o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social) de Recife em 1987 e as AEIS (Áreas

⁹⁸ BONDUKI, Nabil. *Dos Movimentos Sociais e da Luta Pela Reforma Urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade* BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 118.

Especiais de Interesse Social) de Diadema em 1990 lograram sucesso e trouxeram, inclusive, maturidade para o avanço do Estatuto das Cidades (Câmara dos Deputados, 2005).⁹⁹

Adicionaríamos também a experiência, anteriormente já citada, de Porto Alegre, na qual tentou consolidar o PEUC em seu plano diretor antes mesmo de sua regulamentação através do Estatuto da Cidade. O resultado foi a judicialização da questão, a impossibilidade de sequer iniciar as notificações e a perda de força real do instrumento dentro de uma regulamentação que poderia ainda vir a acontecer. Neste contexto, o PEUC acabou por ser ignorado enquanto instrumento de transformação urbana até sua incorporação no plano diretor em 2010, ainda com inexpressivos resultados.

O plano diretor desenvolvido durante a gestão Erundina – dentre outras ações e programas de política urbana da gestão para além do plano diretor – se enquadra também na moldura de experiências inspiradas pela Constituição num contexto de forte cultura dos movimentos de Reforma Urbana. Permaneceu letra morta até inspirar o plano aprovado de 2002. Dessa experiência paulistana – e das demais que se seguiram até adentrarmos a gestão Haddad e o DCFSP, objeto de estudo desta dissertação – trataremos no Subcapítulo 4.2. Mas, antes, exploraremos três experiências municipais exemplares, desta vez diretamente ligadas à indução da função social da propriedade através da aplicação do PEUC. São elas: Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Maringá (PR).

As experiências ocorridas nas cidades de Santo André e São Bernardo, cidades pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo, possuem (ou possuíram) relevantes experiências quanto à indução da função social da propriedade em solo urbano. Para além disso, nos interessam essas duas cidades por conta da participação – ainda que de diferentes maneiras em cada um dos casos – do bacharel em direito Fernando Guilherme Bruno em ambas as experiências. O mesmo Fernando Bruno seria o diretor do DCFSP

⁹⁹ SUTTI, Weber. *O Ministério das Cidades e o Ciclo de Planos Diretores do século XXI* in BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 140.

em São Paulo, entre os anos de 2014 e 2016, período sobre o qual dedicamos o terço final desta dissertação, tornando duplamente relevante o breve estudo (necessariamente panorâmico) das duas cidades: tanto como experiências relevantes de cidades com denso tecido urbano na metrópole como quanto experiências formativas para aquele que estaria à frente do departamento paulistano em seus três primeiros anos.

Maringá, localizada no norte do estado do Paraná, é uma cidade de fundação relativamente recente (1947) e de população média, com 417 mil habitantes, segundo o IBGE¹⁰⁰. Nela foi desenvolvida uma interessante experiência de aplicação do PEUC, iniciada no ano de 2009 e ainda ativa. Nossa principal fonte de informação sobre a situação a incidência do instrumento na cidade de Maringá são os trabalhos realizados por Dânia Brajato, pesquisadora que vem dedicando esforços a compreender como o PEUC e seus sucedâneos vem sendo aplicado na cidade. Segundo Bruno Filho (2019), Brajato desenvolveu seus trabalhos mais elaborados – e nos referimos aqui especialmente à sua dissertação de mestrado “A Efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) no município de Maringá (PR)”, defendida no ano de 2015 – após fazer parte da equipe coordenada pela pesquisadora Rosana Denaldi responsável pelo desenvolvimento da pesquisa “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação”¹⁰¹ através do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do Ministério da Justiça, parte da coleção Pensando o Direito¹⁰² e a

¹⁰⁰ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama> - acessado pela última vez em 17/01/2019

¹⁰¹ Quando da publicação da pesquisa, em 2015, o DCFSP de São Paulo notificava os imóveis identificados em 2014 e monitorava o processo daqueles notificados entre outubro e dezembro do ano anterior. Portanto, era ainda impossível aferir qual a real efetividade do PEUC na cidade de São Paulo naquele momento. Esta dissertação também nasce com a intenção de adicionar ao entendimento do que a experiência paulistana logrou de sucessos e insucessos, mas principalmente os meios que a levaram a consolidar a política urbana de indução à função social da propriedade entre os anos de 2013 e 2016. Ainda que não tenhamos a intenção de esgotar o assunto, acreditamos ser este um tópico essencial de pesquisa de maneira a contribuir para uma mais ampla compreensão da questão.

¹⁰² A presença desta pesquisa numa coleção sobre Direito e encomendada por um instituto de pesquisas econômicas e pelo Ministério da Justiça talvez seja fato relevante e sintomático de como instituições de urbanismo com origens e formação dentro do âmbito da Arquitetura e Urbanismo ainda não consolidaram uma cultura curricular de ensino e divulgação científica sobre o tópico. A própria formação em arquitetura e urbanismo da coordenadora da pesquisa em questão, Rosana Denaldi, bem como a formação da equipe que a acompanhou, ressalta o caráter interdisciplinar que as questões relativas aos instrumentos de indução à função social da propriedade pressupõem, assim como as dissertações da arquiteta Dânia Brajato (BRAJATO, 2015) e do geógrafo Fábio Custódio (CUSTÓDIO, 2017) também indicam. É necessário que as diversas formações ligadas ao trato da questão urbana se envolvem na luta – seja dentro do âmbito acadêmico ou fora dele – pela indução à função social da propriedade, sendo

mais completa e aprofundada pesquisa realizada sobre o assunto até o presente momento¹⁰³. Ali Maringá é reconhecida como uma das cidades que mais avançaram na aplicação do PEUC e do IPTU Progressivo, apontando também, mesmo que apenas de maneira ainda inicial, suas peculiaridades e sua instrumentalização a partir das alianças entre o poder público e o mercado privado imobiliário, as quais Brajato aprofunda em seus trabalhos posteriores. Esta é, portanto, a terceira cidade daquelas cujas experiências com o PEUC analisaremos como importantes para a compreensão do contexto no qual a experiência paulistana surge e se desenvolve. Vamos a elas.

4.1 Algumas experiências municipais precedentes: Santo André, São Bernardo do Campo e Maringá

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, ou seja, a regulamentação do artigo 182 da Constituição Federal (CF), esperava-se que os planos diretores vindouros ou aqueles que sofreriam revisão nos anos seguintes incorporassem os preceitos contidos no Estatuto, detalhando-os e regulamentando-os de acordo com a realidade territorial e política de cada município. Entretanto, as iniciativas de elaboração dos planos diretores careciam de incentivo, uma vez que nem todos os municípios em que a CF os haviam consolidado planos ou feito as devidas revisões em sua fase pós EC.

Buscando induzir os municípios a elaborar seus planos diretores, o art. 50.º do EC prevê que todas as cidades que se encontram na classificação que obriga à elaboração de um plano – estas são dadas pelos incisos I e II do art. 41.º do EC, incluindo neste grupo cidades com população superior a 20 mil habitantes e cidades integrantes de regiões metropolitanas e/ou aglomerações urbanas¹⁰⁴ – o façam num prazo de até cinco anos, ou

que a arquitetura não pode se furtar a entrar em cena. O próprio quadro institucional da categoria parece estar apontando para esta direção, como podemos inferir pela obra publicada pelo CAU/SP e Casa da Cidade Edições sob o título “A Luta Pela Reforma Urbana no Brasil: do Seminário de Reforma Urbana e Habitação ao Plano Diretor de São Paulo”, coordenado por Nabil Bonduki e apresentando artigos que versam sobre os movimentos de Reforma Urbana, a Constituinte, a elaboração e aprovação do Estatuto das Cidades, os planos diretores de São Paulo e luta pela indução à função social da propriedade.

¹⁰³ Pode ser acessado através do link: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf - último acesso em 05/01/2019

¹⁰⁴ O EC também prevê que os planos diretores com dez anos (usando a data de entrada em vigor do Estatuto como base) sejam revistos.

seja, até meados do ano de 2006. Com número de elaborações de planos diretores abaixo do esperado quando do limite do prazo, este foi prorrogado para 30 de junho de 2008 através da Lei n.º 11.673/08 (ANDRADE, 2014). Caso não cumprissem com a legislação mesmo depois da prorrogação do prazo, seus prefeitos e prefeitas passariam a responder por improbidade administrativa, conforme o art. 52.º, parágrafo VII.

Entretanto, não bastava apenas o corpo legislativo exigindo e propondo sanções aos municípios que não cumprissem o Estatuto. Observava-se também a necessidade de uma outra estrutura que fosse capaz de dar suporte técnico e administrativo aos municípios e capacitação às suas equipes técnicas na elaboração dos planos diretores. Com a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003 – criado oficialmente no primeiro dia de governo do então recém-eleito presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva – o incentivo (pressão, talvez) para que novos planos diretores fossem elaborados sob o guarda-chuva conceitual e legislativo do Estatuto da Cidade aumenta ainda mais. Dentro da estrutura do MCidades é instituída a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), empenhada no estímulo à elaboração ou revisão dos planos diretores através do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, o qual procurava capacitar tecnicamente as equipes municipais responsáveis pela elaboração dos planos. Em seguida, é colocada em curso a ação Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa entre os anos de 2004 e 2007, dando suporte também às ações de participação popular no âmbito do desenvolvimento dos planos diretores.

Para além das citadas acima, é também possível destacarmos a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, iniciado em maio de 2005 através de uma parceria entre Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, este último uma instância deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades (MONTANDON & SANTOS JUNIOR, 2011). Esta ação envolveu a atuação de vinte e cinco núcleos estaduais coordenados a partir de uma coordenadoria nacional, com o objetivo de capacitar e sensibilizar os entes municipais para a importância do desenvolvimento de planos diretores com vistas a contemplar os elementos contidos no Estatuto da Cidade. Consolidava-se assim, então, uma estrutura capaz de induzir, incentivar, cobrar e dar suporte técnico à elaboração dos planos diretores municipais brasileiros. Seus esforços trariam resultados significativos, como veremos.

Quando colocamos os números em observação, certamente notamos que as estruturas montadas e as ações colocadas em prática a partir do MCidades deram efetivo resultado: em 2005, os planos diretores eram 805 em todo o Brasil, já em 2009 esse número salta para expressivos 2.318; considerando-se apenas o universo de municípios com mais de 20 mil habitantes os números são ainda mais expressivos: dos 1644 municípios com vinte 20 mil habitantes ou mais, 1433 apresentaram planos diretores, ou seja, 87% deles (MONTANDON & SANTOS JUNIOR, 2011). No ano de 2015 estes já eram 1554, 89,2%, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 Número de Planos Diretores no Municípios Brasileiros ao Longo do Tempo
Fonte: Elaboração própria a partir de dados apresentados em IBGE, 2016 e MONTANDON & SANTOS JR., 2011.

Tais números expressam quantitativamente a evolução da produção de planos diretores, principalmente quando consideramos a extensão territorial brasileira e seu número de municípios. Note-se que até dois anos após a criação do MCidades, o número de planos diretores apresenta queda, tanto nas cidades com até 20 mil habitantes quanto naquelas com número superior. A partir de 2005, então, o número de planos diretores cresce exponencialmente até 2015, com efetivo trabalho de apoio do MCidades. Ainda é impossível mensurar o impacto de sua extinção ao primeiro dia do governo de Jair

Messias Bolsonaro em 2019 sobre a continuidade da elaboração, vigência e aplicação dos planos diretores no Brasil.

O plano diretor se coloca para nosso estudo como um elemento essencial para a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade por serem o marco regulatório municipal onde comumente são apresentadas suas zonas de incidência, parâmetros de aplicação e prazos em complementaridade à lei específica municipal – a qual também pode ser o próprio plano diretor ou informada por ele, como veremos ser o caso de São Paulo. Entretanto, os números não expressam necessariamente a qualidade de cada um desses planos ou mesmo sua aderência ao Estatuto da Cidade, incluso as questões relativas ao cumprimento da função social da propriedade e da aplicação do PEUC e de seus sucedâneos, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação-Sanção.

O objetivo principal do Plano Diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios.

É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano.¹⁰⁵

A exigência de que os planos diretores versem sobre os instrumentos promotores e indutores da função social da propriedade faz com que “os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios [sejam] os mais citados nos planos diretores, mas raramente são regulamentados de forma a garantir sua aplicação.” (MONTANDÓN & SANTOS JR., 2011, página 78). Isso faz com que, não obstante o

¹⁰⁵ MONTANDON, & SANTOS JR, 2011, página 14 e 15.

elevado número de planos diretores, a exigência constitucional vire letra morta em cada um deles, levando ao ostracismo um elemento legislativo capaz de dinamizar o tecido urbano no aproveitamento de suas infraestruturas já estabelecidas e ajudar a evitar a especulação imobiliária e a retenção de terras.

A função social da propriedade e os seus instrumentos relativos podem e devem ser aplicados em qualquer município ou área que esteja dentro daquilo que o Estatuto da Cidade exige, ou seja, tecido urbanizado, dotado de infraestrutura e com demanda para a utilização de seus imóveis vazios, ociosos ou subutilizados, não apenas aqueles municípios com população maior de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas. O Gráfico 2 mostra a presença dos principais instrumentos indutores da função social da propriedade, a tríade Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC); Imposto Predial Territorial Urbana Progressivo no Tempo (IPTUp) e a Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública (Desapropriação-Sanção), as apresentamos abaixo, na Tabela 1, conforme definição dada pelo IBGE (2013)¹⁰⁶.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC)	Instrumento legal que determina a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.
Imposto Predial Territorial Urbana Progressivo no Tempo (IPTUp)	Instrumento legal que institui aumento progressivo da alíquota de imposto sobre a propriedade predial e territorial, por até cinco anos consecutivos, objetivando fomentar a ocupação de terrenos urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados.
Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública (Desapropriação-Sanção)	Instrumento legal que estabelece critérios sobre prazo, valor das indenizações e aproveitamento do imóvel sobre o qual tenha incidido IPTU progressivo por, ao menos, cinco anos.

Tabela 1 Descrição dos instrumentos integrantes da principal tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade.
Fonte: Elaboração própria a partir de descrições dadas por IBGE, 2013.

¹⁰⁶ Estas serão detidamente investigadas na legislação paulistana no Tópico 4.4.2.

Gráfico 2 Presença do PEUC, IPTUp e Desapropriação-Sanção nos Municípios Brasileiros
Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE, 2013.

Surpreende-nos, no Gráfico 2, o número de cidades com presença do IPTUp muito superior aos em que se pode encontrar o PEUC. Descrito por Bruno Filho e Denaldi (2009) como sucedâneo do PEUC na condução da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, o IPTUp figura também isoladamente em grande número de municípios brasileiros. A própria descrição dada ao instrumento pelo Perfil dos Municípios Brasileiros 2012 (IBGE, 2013) não contradiz sua possibilidade de voo solo. É de se ressaltar, no entanto, seu fortalecimento enquanto indutor da função social da propriedade quando conjugado junto ao PEUC, o qual fornece as opções possíveis para proprietário regularizarem e não entrarem ou saírem do escopo de aplicação do IPTUp.

A Desapropriação-Sanção, presente em 244 municípios brasileiros, seria a ação final do poder público sobre os imóveis cujos proprietários não tenham se adequados à exigências feitas. Este instrumento, entretanto, permanece como natimorto, como veremos no Tópico 4.4.3.

Dado importante para nós aqui é também – e, talvez, principalmente – o número de municípios brasileiros cuja legislação contempla o PEUC, instrumento que parece ser condição *sine qua non* para a efetiva exigência do cumprimento da função social da propriedade nas municipalidades. Dentre os 521 municípios em que se encontra presente

na legislação, 56% se encontram em cidades com mais de 20 mil habitantes e aproximadamente 21% (110)¹⁰⁷ em cidades cuja população ultrapassa os 100 mil habitantes. São nesses municípios com populações de razoável e grande porte que poderemos observar os principais casos de aplicação dos instrumentos de indução da função social da propriedade.

Não é difícil compreender que vultuosas populações são geralmente acompanhadas de densas atividades imobiliárias, onde o elemento “demanda” atuará como balizador do mercado imobiliário, bem como a ociosidade imobiliária decorrente de capitais vultuosos que possam ter interesse na especulação imobiliária ocorrerá com maior frequência em municípios em franco crescimento ou já dotados de densa população, apresentando também, em linhas gerais, maior dinamismo econômico e demográfico. Aqui – de modo a podermos nos valer de exemplos mais próximos da realidade paulistana, ainda que seu gigantismo urbano e metropolitano dificilmente encontre paralelo nacional – adotaremos como corte municípios com população de ao menos 100 mil habitantes, mesmo recorte feito na pesquisa “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação”, divulgado no ano de 2015, já citada anteriormente.

Até 2014, existiam 288 municípios brasileiros com população igual ou superior a 100 mil habitantes. Destes, segundo Denaldi et al (2015), 286 (99%) declararam possuir plano diretor, um aumento de 12% em relação à 2009 e a quase totalidade de municípios nas condições populacionais citadas. 91 (32%) deles declararam possuir lei que regulamenta a aplicação do PEUC (DENALDI et al, 2015). As capitais estaduais brasileiras com tais características apontadas pelo documento são: Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Goiânia (GO), João Pessoa (PB) Palmas (TO), São Paulo (SP) e Teresina (PI). Destas, apenas quatro de fato iniciaram uma aplicação do instrumento. São elas: Goiânia, Curitiba, Palmas e São Paulo.

Entretanto, o pioneirismo na aplicação dos instrumentos indutores não é mérito de nenhuma dessas capitais, mas sim da prefeitura de Santo André (BRUNO & DENALDI,

¹⁰⁷ Os números do IBGE (2013) indicam 91 cidades com mais de 100 mil habitantes, porém a pesquisa de DENALDI et al, 2015 indica a atualização deste número a partir de depuração feita através do estudo “PEUC nas Capitais Brasileiras”, pesquisa realizada pelas municipalidades de São Paulo e São Bernardo em 2014.

2009; DENALDI et al, 2015), cidade localizada na região da Grande São Paulo e que no ano de 2004 instituiu o PEUC em seu Plano Diretor Participativo (Lei 8.696/2004).

Tamanha era a empreitada a que a gestão do então prefeito João Avamileno (PT-SP) se propunha – no ocaso de seu primeiro mandato, no qual substituiu o então prefeito Celso Daniel (PT-SP) após seu assassinato no início de 2002 – que julgou-se prudente dividir o processo em três diferentes etapas, de modo que a última delas fosse finalizada no ano de 2015, ou seja, quando seria então feita a revisão do plano diretor participativo (BRUNO FILHO & DENALDI, 2009) e um balanço poderia ser feito com vistas a identificar os sucessos e insucessos na aplicação da tríade dos principais instrumentos de indução à função social da propriedade e realizar as interferências necessárias durante a revisão.

Fernando Bruno Filho participa ativamente desta experiência enquanto secretário adjunto de desenvolvimento urbano.

Então era uma experiência, em Santo André, completamente inédita. Não tinha paradigma nenhum, tínhamos o bom senso aos nossos compromissos, política urbana inclusiva [...]. Mas a gente tinha aquele compromisso de combater o não uso, de combater a ociosidade, muito no anseio da reforma [...]. Então a gente não tinha paradigma [anterior] nenhum.¹⁰⁸

Segundo os dados compilados Bruno Filho ele e Denaldi¹⁰⁹ (2009), durante a primeira etapa (2006-2008) seriam notificados 80 lotes, os quais, por conta de suas grandes extensões, corresponderiam a 57% dos vazios urbanos sobre os quais o PEUC incidiria. Na segunda etapa (2009-2010) outros 96 lotes seriam notificados e na terceira (2010-2015), por fim, 462 imóveis encontrariam notificação, totalizando aproximadamente 7.380.000m² de área notificada.

A experiência de Santo André com o PEUC, porém, encontra seu fim em 2009, com a saída de Bruno Filho e Denaldi ainda ao final de 2008 (BRUNO FILHO, 2019).

¹⁰⁸ BRUNO FILHO, 2019.

¹⁰⁹ Rosana Denaldi, atualmente professora da Universidade Federal do ABC (UFABC) e ex-Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André entre os anos 2005 e 2007, período de real aplicação do PEUC.

Os dois autores sugerem, como também tendemos a acreditar, que essa interrupção acontece por uma mudança de direcionamento político após a entrada do prefeito Aidan Ravin (PTB-SP) no mesmo ano. Bruno Filho (2019), entretanto, em entrevista recente, afirma que a interrupção da aplicação do instrumento se deu ainda no ano de 2008, antes mesmo da troca de gestão. Numa amálgama dos dois depoimentos – compreendendo que Bruno Filho faz as afirmações com dez anos de diferença e sob a luz de diversas experiências posteriores – podemos concluir que a interrupção da aplicação do instrumento se deve ao desgaste da gestão petista na cidade de Santo André nos últimos anos de sua gestão, possivelmente com o PEUC, ou, mais especificamente, a problemática imobiliária/fundiária enfrentado através dele, sendo um dos elementos causadores desse desgaste. A troca de gestão aparentemente vem nesta toada de mudanças e transformações das diretrizes políticas dos oito anos anteriores – a efetiva aplicação do PEUC inclusa.

Apesar da experiência pioneira, Santo André não conseguiu levar a aplicação dos instrumentos da tríada ao próximo nível presente em sua legislação quando do não cumprimento do PEUC, ou seja, a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo. Com a experiência abortada antes que entrasse na nova fase, ficou pelo caminho o consistente trabalho de uma gestão com vistas progressivas e firmes objetivos no que concernia ao cumprimento da Legislação Federal. Santo André, porém, não era a única cidade da região com uma história de aderência a questões que poderiam ser consideradas como devedoras da agenda da Reforma Urbana. O conjunto de cidades ao redor da capital paulista governadas por gestões de caráter progressista, em sua maioria do PT, ficou conhecido como Cinturão Vermelho. Cidades como Mauá, Diadema e a própria Santo André – todas dotadas de um histórico de organização operária – desenvolveram interessantes políticas progressistas entre a década de 1990 e 2000, as quais, se não resolveram a problemática urbana, possuíram casos interessantes de sucessos pontuais, exemplos de política urbana. O plano diretor de Diadema aprovado em 1993, por exemplo, estabelecia as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), fazendo com que, através de parâmetros de ocupação específicos, as favelas e demais áreas informais do município pudessem ser de fato reconhecidas como integrantes da cidade. As AEIS, na prática, criavam uma reserva de terra para a população mais pobre da cidade, o que, claro, gerou reações vinda dos proprietários de terras da cidade, que consideraram a medida como abusiva (CYMBALISTA et al, 2009). No plano diretor de 2002 – onde as AEIS foram contestadas pelos legisladores e setores organizados do mercado imobiliário e

apenas permaneceram pela resistência dos movimentos populares de luta por habitação – foi estabelecida a tríade de instrumentos. Seis imóveis foram notificados no ano de 2007, tendo dois deles cumprido suas obrigações e os outros quatro, mesmo não tendo se adequado, não sofreram aplicação do IPTUp, pois não havia lei específica regulamentando o sucedâneo do PEUC (DENALDI et al, 2017).

Das experiências Santo André e Diadema podemos depreender a importância de continuidade na aplicação do PEUC para que, nas situações em que os prazos determinados não sejam cumpridos, o IPTUp incida sobre os imóveis irregulares e também a importância da regulamentação de ambos os instrumentos através de leis municipais específicas. E é dentro do mesmo universo onde estar suas cidades estão inseridas. Os municípios da grande São Paulo, que uma se destaca – para além de Diadema e Santo André e utilizando-as de seus exemplos como paradigma – com a aplicação do PEUC e, surpreendentemente, com a efetivação de seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo: São Bernardo do Campo.

Até o ano de 2014 apenas duas cidades no Brasil haviam já iniciado o lançamento do dispositivo que se segue à notificação do PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo. Além de São Bernardo, apenas Maringá, no Paraná, havia conseguido tal feito – a primeira aplicando-o desde 2015 e a última desde 2014.

Entre os anos de 2013 e 2014 foram notificados 150 imóveis em São Bernardo, fazendo com que o IPTU Progressivo no Tempo incidisse sobre 27 imóveis a partir do ano de 2015. Já Maringá, que no ano de 2009 fez 105 notificações, aplicou o IPTUp em 47 imóveis no ano de 2014 (DENALDI et al, 2015).

Experiência mais duradoura do país no que tange à longevidade da aplicação do PEUC e uma das poucas que chegaram ao IPTU Progressivo no Tempo, Maringá possui uma experiência peculiar e exemplar ao mesmo tempo que seus resultados finais e a real efetividade do instrumento como promovedor auxiliar de uma cidade mais democrática e justa socialmente em seu tecido urbano seja merecedora de uma investigação mais profunda.

O estudo mais aprofundado sobre tal experiência até o momento é certamente a dissertação de mestrado de Dânia Brajato sobre a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória na cidade de Maringá. Segunda a autora, entre 2009 e 2013 foram notificados 705 imóveis, correspondendo a uma área de 14,5 milhões de m², o

equivalente a 10% da área urbana do município (BRAJATO, 2017). Entretanto, ela observa a existência de uma lógica interna à aplicação do PEUC na cidade de Maringá correspondente a uma estratégia territorial que direciona e orienta a aplicação do instrumento: dividida em duas fases, a primeira etapa da aplicação do instrumento se orientou para lotes com área superior a cinco mil metros quadrados; já na segunda etapa, quase a metade das áreas notificadas se encontravam em situação semi-periférica, próximas ao tecido urbano consolidado. Ao tomarmos como verdadeira a afirmação da autora de que tais ações foram orientadas pelo mercado imobiliário em aliança com o poder público, podemos inferir que a primeira fase se voltou à liberação de terrenos capazes de receber empreendimentos de médio e grande porte e que antes retinham terra de maneira especulativa – porém, também ressaltamos, a própria autora afirma que a primeira fase de fato atendia aos objetivos de ocupação dos vazios urbanos e ampliação de oferta fundiária em locais dotados de infraestrutura; já da segunda fase podemos denotar que linhas de terra ociosa impediam a expansão do tecido urbano através das mãos do mercado e com a aplicação do PEUC eram então forçadas a dar alguma destinação – principalmente parcelamento e/ou venda –, momento onde o mercado entra com mão amiga e solução imediata de compra e edificação. Ou seja, a aliança entre poder público e mercado imobiliário sem uma real aplicação do PEUC vinculado aos princípios da Reforma Urbana com que foi desenvolvido permite que estes atores sustentem “um projeto estratégico de cidade que não dialoga com os princípios de democratização do acesso à terra, mas pelo contrário, reforça os padrões urbanísticos restritivos característicos da cidade” (BRAJATO, 2015, página. 208).

Essencial constatação de Brajato é também o isolamento do PEUC enquanto ferramenta sem vínculo direto com outros elementos ou dispositivos de política urbana municipal que necessariamente deveriam caminhar juntos.

A aplicação do PEUC não está associada a outros dispositivos (parâmetros de uso, ocupação e parcelamento de solo) e instrumentos urbanísticos, o que compromete sua eficácia. O zoneamento é restritivo e permite a ocupação multifamiliar em poucas áreas da cidade, além de contar com baixa diversidade de tipologias de ocupação. Isso dificulta a execução de empreendimentos nos imóveis notificados localizados nos anéis mais centrais da cidade, onde o preço da terra é maior. O PEUC também não está articulado às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), uma vez que não foi previsto para favorecer a

disponibilização de áreas para produção de Habitação de Interesse Social (HIS).¹¹⁰

A constatação de Brajato é importante na mesma medida que preocupante. Ela desvela uma situação na qual o PEUC é instrumentalizado de maneira a servir um propósito que não corresponde ao seu objetivo inicial, quando formulado com vistas à reforma urbana, a qual objetivava um tecido urbano mais justo e democrático. O caso de Maringá, mais longa experiência de aplicação do PEUC, continua a ser um laboratório do instrumento e um caso que deve ser mantido em constante observação para identificarmos as relações patrimonialistas que permitem ao poder público e os agentes privados instrumentalizarem o PEUC em favor de seus próprios interesses e em detrimento de uma política urbana democrática, bem como encontrar os caminhos legais para a resolução destas questões. Notaremos, no Subcapítulo 4.4, como, na cidade de São Paulo, a vinculação do PEUC à uma política urbana geral foi perseguida durante a regulamentação do instrumento e ao longo dos três anos de atuação do DCFSP.

Passamos agora então ao estudo de um último caso, que, junto à Maringá, foram os dois casos identificados de aplicação de PEUC e IPTU Progressivo no Tempo pela pesquisa realizada por Denaldi et al em 2015: São Bernardo do Campo.

O município de São Bernardo, durante a segunda gestão do prefeito Luiz Marinho (PT-SP), passa a implementar o PEUC, no ano de 2013. Fernando Bruno participa também desta empreitada, porém não mais como servidor direto do município, como em Santo André, mas sim, desta vez, como consultor (BRUNO FILHO, 2019).

[...] em Santo André nós regulamentamos os procedimentos de notificação, mas não tratamos absolutamente nada sobre IPTU progressivo no tempo. ao contrário de São Bernardo, onde a gente também tratou do procedimento, mas também regulamentamos o IPTU progressivo no tempo. Foi uma discussão muito importante no departamento de finanças em São Bernardo. Isso foi de 2012 para 2013. No começo de 2013 São Bernardo começou a notificar com uma lógica bastante parecida com a de Santo André, mas, claro, que levando em consideração as peculiaridades de São Bernardo¹¹¹

¹¹⁰ BRAJATO, 2015, página 210.

¹¹¹ BRUNO FILHO, 2019.

Com a consolidação do instrumento dentro do âmbito da política urbana municipal e a aproximação do prazo limite para que os imóveis notificados em 2013 tomassem providências, era necessário definir as alíquotas de cobrança do IPTUp. O Decreto Municipal nº19.110/2014 assim regulamenta a majoração das alíquotas, em seu anexo, com base na legislação tributária do município, como pode ser observado na Tabela 2 abaixo:

Alíquota Original (%) ¹¹²	1º Ano (%)	2º Ano (%)	3º Ano (%)	4º Ano (%)	5º Ano (%)	Anos Seguintes (%)
0,3	0,6	1,2	2,4	4,8	9,6	9,6
0,5	1	2	4	8	15	15
0,6	1,2	2,4	4,8	9,6	15	15
0,7	1,4	2,8	5,6	11,2	15	15
0,8	1,6	3,2	6,4	12,8	15	15
0,9	1,8	3,6	7,2	14,4	15	15
1	2	4	8	15	15	15
1,5	3	6	12	15	15	15
1,6	3,2	6,4	12,8	15	15	15
2	4	8	15	15	15	15
2,5	5	10	15	15	15	15

Tabela 2 Alíquota majorada a partir da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em São Bernardo Campos
Fonte: Elaboração própria a partir de DENALDI et al, 2015; SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016.

O Departamento de Planejamento Urbano de São Bernardo estimava ao fim de 2016, prestes a iniciar a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo de 2017, que 4 imóveis se sujeitavam pelo terceiro ano ao sucedâneo do PEUC. Em 2017 outros 27 imóveis – notificados pelo PEUC em 2015 e 2016 – passavam a receber a primeira alíquota majorada. A Tabela 3 nos ajuda a compreender a evolução da alíquota desde o ano de 2015.

¹¹² No Tópico 4.4.2 – O Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo a maneira como essas alíquotas são estabelecidas através dos municípios é explicada, bem como as normas para sua majoração quando da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo.

Exercício Fiscal	1ª Alíquota	2ª Alíquota	3ª Alíquota	Total
2015	27	-	-	27
2016	56	9	-	65
2017	27	34	4	65

Tabela 3 Número de imóveis sob aplicação do IPTU Progressivo no Tempo em São Bernardo do Campo por ano e por alíquota majorada
Fonte: SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016

A tabela acima nos dá uma excelente amostra da efetividade do instrumento. Os 27 imóveis colocados sob IPTU Progressivo no Tempo em 2015 passam a ser 9 em 2016 e apenas 4 em 2017. Ainda que, unicamente através da fonte dada, não possamos saber se tais números diminuíram dessa forma por conta exclusivamente de um uso dado aos imóveis sob notificação ou alguns deles retiradas de tal contabilidade por questões outras, como impugnação da notificação, é razoável afirmarmos que ao menos parte considerável dos 23 imóveis que deixaram o IPTU Progressivo no Tempo entre 2015 e 2017 deram algum uso ou procederam ao parcelamento de seu patrimônio fundiário¹¹³. Se isto não necessariamente consagra o instrumento como um resolvidor imediato infalível de problemáticas urbanas, ao menos o coloca como um proeminente dinamizador de suas relações e combatente de terras retidas com propósitos de especulação imobiliária. A retirada do imóvel da tributação progressiva de seu IPTU sugere, por si só, o sucesso do instrumento em induzir seu uso, não configurando o IPTU Progressivo no Tempo como estimulador da função social da propriedade notificada e tributada.

Tal capacidade de chegar à aplicação efetiva do IPTU Progressivo no Tempo e os resultados citados acima se deveram a uma séria e sólida estruturação e capacitação técnica de uma equipe que, ainda que parcialmente inspirada nas experiências das vizinhas Santo André e Diadema, foi capaz de compreender sua lógica própria e como proceder no município em que então estabelecia-se lei específica capaz de regulamentar o PEUC e seus sucedâneos. Tal empresa teve seu início com a contratação de uma assessoria técnica jurídica no ano de 2012, a qual, até 2013, realizou duas oficinas

¹¹³ Para sermos mais precisos, a cidade de São Bernardo do Campo apresentava, até o ano de 2016, 29,2% de suas notificações impugnadas, porcentagem esta que se aplicada aos 23 imóveis que deixaram o IPTUp entre 2015 e 2017 nos dará um total de aproximadamente 7 notificações impugnadas – e portanto saída do IPTUp – e outros 16 onde as obrigações foram cumpridas. Não obstante a porcentagem de impugnados – e levando em consideração que esta é apenas uma estimativa – o número de imóveis adequados à legislação urbanística por indução dos instrumentos da função social é relevante dentro do universo de aplicação do IPTUp.

estruturadoras e reuniões mensais com membros de todas as secretarias com algum tipo de envolvimento na questão fundiária e na aplicação do PEUC, ressaltando assim a importância do envolvimento das várias pastas e da inclusão dos instrumentos no escopo da política pública urbana de amplo espectro no município.

A primeira dessas oficinas, ocorrida em março de 2013, foi focada na sensibilização dos agentes municipais, de modo que pudessem compreender os princípios do PEUC e a sua importância ou possível relevância de sua aplicação na política urbana de São Bernardo. Já a segunda, ocorrida em dezembro de 2013, tinha por objetivo analisar os resultados preliminares das notificações e terminou por apontar a necessidade da reformulação do processo de aplicação do PEUC, bem como a transferência das notificações do Departamento de Obras Particulares para o Departamento de Planejamento Urbano (DENALD et al, 2015).

Contando com diversos setores da administração pública municipal envolvidos na aplicação do PEUC, desenvolvia-se assim uma sólida experiência. Até meados de 2014, 150 notificações haviam sido emitidas e 1.552.039,04 m² notificados (Prefeitura de São Bernardo apud DENALDI et al, 2015). Numa análise preliminar, nos parece também que, ao contrário de Maringá, a integração de diversos setores e de uma equipe multidisciplinar – caso semelhante ao que acontecerá em São Paulo, como veremos – auxiliou na operacionalização do PEUC através das diretrizes de democratização do tecido urbano, de seus equipamentos e serviços que conduzem o EC e o próprio contexto no qual o PEUC e seus sucedâneos são elaborados no art. 182.º da CF. Assim, a aplicação do PEUC se vale também de dispositivos já presentes no plano diretor municipal de São Bernardo do Campo, encarando o instrumento de indução à função social da propriedade como um (importante) componente de uma política urbana mais ampla e da qual não pode se isolar ou mesmo ser operacionalizado de maneira avulsa. A tabela abaixo (Tabela 4) mostra, por zoneamento¹¹⁴, onde incidiram as notificações do PEUC.

¹¹⁴ Importante ferramenta cujas configurações devem necessariamente cruzar com os objetivos estabelecidos na operacionalização dos instrumentos de indução à função social da propriedade.

Zona	N° de Imóveis	%	Área m²	%
Zona de Uso Diversificado (ZUD)	106	70,67	437.037,00	29,55
Zona Residencial Restritiva (ZRR)	4	2,67	7.682,00	0,52
Zona Empresarial Restritiva (ZER)	14	9,33	376.669,00	25,47
ZEIS-2	26	17,33	657.440,00	44,46
Total	150	100	1.478.828,00	100

Tabela 4 Zonas de incidência do PEUC no município de São Bernardo do Campos
Fonte: SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011;2016.

A incidência do PEUC se dá sobre toda a Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC), procurando assim evitar o espraiamento urbano e impedir que a urbanização avance sobre áreas ambientais frágeis, especialmente mananciais. O fato da aplicação do PEUC se sobrepor à todas as ZEIS-2 dentro da MUC, revela a existência de integração entre sua aplicação e a política habitacional municipal, com vistas ao instrumento ser um dinamizador das relações que ali ocorrem e promover benesses no que tange à promoção de habitação de interesse social, principalmente no tocante à disponibilização de terras para a sua produção (DENALDI et al).

A pesquisa de Denaldi et al (2015) também destaca a participação e envolvimento muito próximo do prefeito Luiz Marinho com a questão (DENALDI et al, 2015), seja na implementação do instrumento ou em seu acompanhamento, afirmação corroborada por regulares publicações sobre o assunto em publicações oficiais. É interessante, neste âmbito, notar que em volume dedicado exclusivamente ao PEUC, o Jornal do Município – periódico de caráter oficial de São Bernardo com informações sobre a atuação do poder público municipal –, datado de 23 de dezembro de 2016, destaca em sua conclusão a excepcionalidade de São Bernardo na aplicação do PEUC e, principalmente, de seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo. O periódico argumenta que a experiência de São Paulo ainda era recente (mesmo que apenas um ano mais nova do que a de São Bernardo) e que a de Maringá, mesmo com aplicação do IPTUp, possuía irregularidades em sua aplicação, levando São Bernardo do Campo a sua excepcionalidade dentro do contexto nacional. Talvez mais surpreendente do que a consciência de sua singularidade seja o comentário final quanto ao tabu no qual se constitui o enfrentamento da concentração fundiária e especulação imobiliária, fazendo até mesmo uso da obra “Os

Donos do Poder”, de Raymundo Faoro, já citada nesta dissertação, como fundamento teórico do legado brasileiro de concentração de propriedades fundiárias e a necessidade de enfrentamento deste entrave – ou deste “nó”, como apelidou Ermínia Maricato. Transcrevemos abaixo o trecho presente no periódico municipal:

Muito provavelmente a limitada experimentação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo pelos municípios brasileiros reside no fato de que estes são instrumentos de intervenção sobre a propriedade e o mercado imobiliário, o que ainda hoje é praticamente um tabu em nossa sociedade patrimonialista, como demonstraram diferentes autores, dentre os quais destacamos Raimundo Faoro (1975). Portanto, a decisão de implementar estes instrumentos, de forma coerente com as diretrizes do Estatuto da Cidade foi, como vimos, assumida por poucos municípios. Nesse sentido, vale ressaltar a determinação política da Administração Municipal [de São Bernardo do Campo].¹¹⁵

No mesmo humor, Brajato também destaca o pioneirismo de Maringá e a importância de seu estudo, justificando também o porquê deste subcapítulo que ora encerramos.

Aplicar o PEUC é submeter o interesse individual dos proprietários de imóveis ociosos aos interesses coletivos. Limitar o direito de propriedade em uma sociedade patrimonialista, por meio de instrumentos como o PEUC, não é tarefa simples e requer a construção de pactos que permitam sua aplicação. O fato de um número muito reduzido de municípios brasileiros ter, de fato, aplicado o PEUC e seus sucedâneos, reforça a importância de compreender o contexto que propiciou o início da aplicação dos instrumentos no Município de Maringá.¹¹⁶

Desta maneira, podemos compreender que a experiência de São Paulo no tangente à promoção da função social da propriedade e na aplicação do PEUC e do IPTU

¹¹⁵ Notícias do Município. Edição 1913, 23 de dezembro de 2016. Acessível através do endereço: http://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/542859/23_12_2016_NM_1913_PEUC.pdf/f2f8c5bf-3e83-8e32-2d5a-3859fa1228e6 - último acesso em 05/01/2019

¹¹⁶ BRAJATO, Dânia. *A Efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no município de Maringá (PR)*. Dissertação de Mestrado. UFABC: Santo André, 2015, página 208.

Progressivo no Tempo não se faz num vazio de experiências anteriores. Ainda que tenha sido exercida em escala inédita no país, ela bebe na fonte de outras experiências, seja pelo exemplo, seja por contar, na pessoa do primeiro diretor do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, Fernando Guilherme Bruno Filho, com um técnico que havia participado das importantes experiências de Santo André e São Bernardo do Campo.

No espírito comparativo das experiências, apresentamos a seguir tabela (Tabela 5) que resume as principais normatizações dadas em lei específica ao PEUC das cidades que analisamos nas páginas anteriores deste subcapítulo. As características da normatização paulistana também estão presentes na tabela, de modo que possamos começar a estabelecer as comparações necessárias e compreender as peculiaridades da capital paulista, bem como a construção e operacionalização de seu departamento, estrutura até então inédita nas outras experiências.

Cidade	Caracterização dos imóveis passíveis de aplicação do PEUC¹¹⁷	Partes do território sujeitas ao PEUC
São Paulo¹¹⁸	São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m ² que apresentem coeficiente de aproveitamento (CA) inferior ao mínimo definido	ZEIS 2, 3 e 5
		Perímetro da Operação Urbana Centro
		Áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana
		Perímetros das subprefeituras (atuais prefeituras regionais) da Sé e da Mooca
		Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização
		Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana ¹¹⁹
		Todas as áreas do perímetro urbano onde o IPTU não incide ¹²⁰

¹¹⁷ Os quatro Planos Diretores colocam como exceção imóveis que não necessitem de edificação, imóveis de caráter cultural ou ambiental e demais exceções peculiares a cada plano. Tais exceções podem ser encontradas no artigo 94 do plano paulistano, no parágrafo quarto do artigo 116 do plano de Santo André, no parágrafo segundo do artigo 114 do plano de Maringá e artigo 61 do plano diretor de São Bernardo do Campo.

¹¹⁸ As informações relativas à cidade de São Paulo foram extraídas diretamente do Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050/2014.

¹¹⁹ Neste caso, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m².

¹²⁰ Com exceção das áreas utilizadas para exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos artigos 92 e 94 do PDE.

Santo André¹²¹

Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² localizados nas Zonas de Qualificação Urbana, Reestruturação Urbana e Recuperação Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual a zero ou não atingir o mínimo definido para a zona onde se situam

Solo urbano não-edificado localizado na Macrozona Urbana quando o CA (coeficiente de aproveitamento) utilizado for igual a zero

Solo urbano subutilizado terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000m² localizados na Macrozona Urbana e com CA menor que o mínimo definido para a área em que se situam¹²²

Solo urbano não-utilizado, ou seja, toda e qualquer edificação que obtiver comprovação de desocupação pelo período dos dois últimos anos¹²³

Maringá¹²⁴

Imóvel urbano com área igual ou superior a 2.000m² com CA igual a zero ou que não atinja o mínimo definido para a Macrozona na qual se situa
Imóveis contíguos, tendo mesmo proprietário ou não, que possuam (em sua somatória) 3.000m² ou superior também estão sujeitos caso seu CA seja igual a zero ou não atinja o mínimo definido para a Macrozona na qual se situa.

Macrozona Urbana de Consolidação

Macrozona Urbana de Qualificação

Macrozona Urbana de Ocupação Imediata¹²⁵

¹²¹ As informações relativas à cidade de Santo André foram retiradas de seu Plano Diretor Participativo, Lei 8.696/2004, e cotejadas com informações extraídas de BRUNO, & DENALDI, 2009.

¹²² CA mínimo de 0.20 para as Zonas de Qualificação (ZQ) e de Recuperação Urbana (ZREU) e de 0.40 para a Zona de Reestruturação Urbana (ZRU).

¹²³ Os imóveis que integrarem massa falida são exceções.

¹²⁴ As informações relativas à cidade de Maringá foram extraídas diretamente de seu Plano Diretor, Lei Complementar 632/2006, e cotejadas com informações retiradas de BRAJATO, 2017.

¹²⁵ Adotado na revisão do plano, Lei Complementar 799/2010.

São Bernardo do Campo ¹²⁶	São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000, sendo o coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero, coeficiente mínimo de 0,20 ou que se encontrem na posse de terceiros ou do proprietário, há mais de três anos.	Imóveis localizados na Macrozona Urbana Consolidada - MUC ZEIS-2 situadas em toda a MUC
--------------------------------------	---	--

Tabela 5 *Correspondência entre caracterização dos imóveis passíveis de PEUC e as partes do território sujeitas à sua aplicação em São Paulo, Maringá, Santo André e São Bernardo do Campo*
Fonte: indicada em cada uma das cidades

Antes de passarmos definitivamente à construção de fato do departamento paulistano, vamos explorar, ainda que brevemente, o contexto do desenvolvimento de políticas públicas urbanas elaboradas durante a gestão Haddad, procurando mostrar a sua excepcionalidade dentro do universo de gestões municipais da capital paulista e como tal política urbana forma um todo coeso a incluir e estabelecer diálogos diretos com os instrumentos de indução à função social da propriedade.

4.2 A gestão Haddad (2013-2016) e a construção de uma política urbana capaz de responder à Função Social da Propriedade

São Paulo é notadamente uma cidade de disparidades exemplares, uma cidade que possui na maneira como seu desenvolvimento e explosão demográfica foram conduzidas a gênese daquilo que se tornaria em décadas vindouras do século XX. O desenvolvimento das cidades jardins para a elite cafeeira que então se urbanizava (OLIVA & FONSECA, 2016) dá a tônica da segregação espacial e do que, via de regra, se tornaria um padrão espacial paulistano: o acesso a espaços de qualidade e às benesses da cidade à população abastada financeiramente; aos outros, aos condenados da terra, o exílio da periferia (MARICATO, 2000), ou seja, a vivência dura dos territórios nos quais o direito à cidade é ostensiva e cotidianamente negado.

¹²⁶ As informações relativas à cidade de São Bernardo do Campo foram extraídas de seu Plano Diretor, Lei 6.184/2011.

Este padrão – que muito podemos observar ainda hoje, não obstante os avanços conquistados, é bem verdade – perpassa todas as grandes transformações e projetos urbanos em terras paulistanas do século XX: o Plano de Melhoramentos da Capital (1911-1913) de Joseph Bouvard, as transformações das margens dos rios Pinheiros e Tietê pela Cia Light de Energia em fins da década de 1920 e começo da seguinte¹²⁷, o Plano de Avenidas de Prestes Maia (décadas de 1920 e 1930) e as avenidas de fundo de vale, a construção do Minhocão – antigo Elevando Presidente Costa e Silva e atual Presidente João Goulart, anunciado em 1969 e considerado a maior obra viária da América Latina em seu tempo –, o Plano Diretor de Mário Covas (1985) engavetado por Jânio Quadros e as consequências da redemocratização a partir do primeiro governo municipal eleito na capital após a derrocada da Ditadura Militar (1964-1985).

É nesses anos de governo militar, em meados do século XX, que é construída parte importante das estruturas públicas vinculadas ao planejamento urbano, como ressaltam Fernandes e Ferreira (2019) ao fazer leitura de Feldman (2005):

a análise de referência de Feldman (2005) aponta que na capital paulista uma importante construção do aparato institucional da política de planejamento urbano ocorreu ao longo dos anos de 1947 a 1972. A autora ressalta que este período foi extremamente relevante para a história do urbanismo na cidade, pois remonta à estruturação do setor referindo-se: à concepção de organização administrativa, modelagem das instituições, desenvolvimento de normas específicas, bem como a consolidação de saberes e práticas para atuação técnica urbanística.¹²⁸

¹²⁷ Sobre este assunto ver SEABRA, Odette C. L. *Os Meandros dos Rios nos Meandros do Poder: Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCHUSP: 1987. Ainda que não toque diretamente na questão da função social da propriedade, a obra da geógrafa nos mostra como uma empresa privada (de capital internacional, diga-se), através de uma série de artifícios, inclusive aliança com o poder público, toma posse das terras férteis presentes nas margens dos dois principais rios a cruzarem a cidade de São Paulo, o Tietê e o Pinheiros. Para além de suas retificações, os danos ambientais praticamente irreversíveis e nas consequências presenciadas a cada chuva, o doutorado de Seabra (1987) ilustra muito bem a lógica patrimonialista com que o capital atua sobre as terras urbanas da capital paulista.

¹²⁸ FERNANDES & FERREIRA. *Aspectos Institucionais: o caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade em São Paulo*. ENANPUR XVIII, 2019, página 3 (no prelo).

Tais saberes e práticas são consolidados e desenvolvidos junto à uma série de marcos institucionais fundados na cidade de São Paulo durante as décadas seguintes, como a criação do Departamento de Urbanismo (1947), a EMURB (Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo, criada em 1971)¹²⁹, a Coordenadoria Geral de Planejamento (1972) e a Secretaria Municipal de Habitação (1977) (FELDMAN, 2005 apud FERNANDES & FERREIRA, 2019). Nelas se desenvolve a práxis técnica em paralelo à atuação dos movimentos sociais vinculados ao ideário da Reforma Urbana, frequentemente entrando em conflito, principalmente nas áreas periféricas – lembremos que este ainda era o período ditatorial, com os prefeitos da capital indicados pelo governo militar. Ainda que o “urbanismo oficial” praticado pelos órgãos da prefeitura e os movimentos urbanos sociais nem sempre encontrassem linguagem comum, ambos não eram instituições estanques e sofriam intercâmbios de ideias e profissionais. Entretanto, uma amálgama mais estabilizada e consistente destes dois elementos seria alcançada na gestão que ocuparia a prefeitura paulistana entre os anos de 1989-1992, trazendo personagens historicamente vinculados à Reforma Urbana e sua emenda popular na Constituinte, como Ermínia Maricato e Nabil Bonduki, aos cargos oficiais de secretária de habitação e superintendente de habitação popular, respectivamente.

O primeiro governo municipal pós-redemocratização na cidade de São Paulo tinha a frente a prefeita Luiza Erundina, então filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Assumindo o cargo em 1989, a gestão à esquerda no espectro político despertava curiosidade e atenção em analistas e nos mais diversos atores e atrizes da metrópole (COUTO, 1994). Com o constante lema da “inversão de prioridades” (GIAQUINTO, 2009), a gestão Erundina procurou trabalhar as periferias anteriormente negligenciadas pelo poder público e dotá-las de mínima infraestrutura urbana, anteriormente inexistente, porém superando a mera dicotomia centro/periferia, compreendendo que a cidade onde os trabalhadores vivem é dinâmica, muda ao longo do dia, onde mora nas franjas urbanas e trabalha nas regiões centrais (FRUGÓLI JR., 2000). Ao direcionar o investimento feito à partir do dinheiro arrecadado de todos os munícipes para a resolução de problemas latentes à parcela mais pobre da população, desenvolvendo também projetos como a municipalização do transporte coletivo, orçamento participativo, tarifa zero e mutirões de construção habitacional (SILVA, 2017), a gestão 1989-1992 assumia um compromisso

¹²⁹ Mais tarde, no ano de 2009, a EMURB sofreria uma cisão em duas empresas públicas: a SP Urbanismo, ligada à SMDU, e a SP Obras, ligada à Siurb (Secretaria de Infraestrutura Urbana) (SÃO PAULO, 2009b).

que pode ser enquadrado dentro do ideário da Reforma Urbana. Dentro do mesmo espírito, é elaborado um plano diretor que procurava incorporar as principais reivindicações do Fórum Nacional da Reforma Urbana e, por conseguinte, da Constituição Federal. Enviado à Câmara Municipal em 5 de fevereiro de 1991, o plano não foi transformado em lei devido à forte oposição colocada por diversos setores do mercado imobiliário que alegavam não verem sentido em pagar “por direitos até então gratuitos e que isso significaria o encarecimento na produção de habitações e de outros tipos de edificações” (GIAQUINTO, 2009, página 49). Entretanto, afirmará Giaquinto sobre o marco deixado pelo plano não aprovado.

Embora não tenha sido aprovado, este plano é um ponto de inflexão no planejamento urbano de São Paulo, bem como de todo o Brasil, em razão da inclusão de vários instrumentos urbanísticos de limitação da propriedade privada da terra, questão esta que consistia na demanda de muitos movimentos sociais de luta por moradia.¹³⁰

Bonduki complementa o pensamento de Giaquinto:

O caso do Plano Diretor de São Paulo, formulado na gestão Luiza Erundina e enviado à Câmara Municipal em 1991, é exemplar dos avanços que se buscou fazer e das dificuldades políticas encontradas. O plano foi uma espécie de laboratório para a introdução de novos pressupostos propostos pelo Movimento da Reforma Urbana, não só na metodologia de elaboração como na tentativa de inclusão de instrumentos urbanísticos. O processo participativo, incluindo os debates públicos e a tentativa de pactuação transparente (que não logrou os resultados esperados), foi uma das marcas importantes desse processo.¹³¹

¹³⁰ GIAQUINTO, 2009, páginas 75 e 76.

¹³¹ BONDUKI, Nabil. *Dos Movimentos Sociais e da Luta Pela Reforma Urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade* BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, página 118.

Necessário ademais acrescentar que foi o plano elaborado pela gestão Erundina o responsável por introduzir as Zonas Especiais no ideário urbanístico paulistano, incluso as ZEIS, Zona Especial de Interesse Social, elemento essencial para uma eficiente aplicação integrado do PEUC aos outros instrumentos de democratização do solo urbano paulistano, como veremos mais à frente.

A gestão que assume em 1993 a municipalidade paulistana é a de Paulo Maluf, o mesmo que enquanto governador do estado de São Paulo engendrou a implantação do Minhocão. Em 1997 é Celso Pita o novo prefeito da capital paulista, o qual divide com Maluf o aprofundamento das diretrizes rodoviaristas e o investimento em grandes operações urbanas vinculada intimamente ao capital imobiliário, semelhante ao que a gestão Serra/Kassab (2005-2012) faria anos depois¹³², a qual não procurou e/ou não conseguiu aprovar mudanças ou consolidar revisão do plano diretor. Ainda assim, o plano de 2002 – aprovado pela gestão Marta Suplicy, analisada a frente – não passou despercebido durante a gestão Serra/Kassab, como afirmam Bonduki e Rossetto.

Embora as gestões Serra e Kassab não tenham se preocupado em implementar o PDE [aprovado em 2002], deve-se destacar que, após a frustrada tentativa de sua revisão em 2009, o governo municipal adotou seus objetivos, diretrizes e instrumentos em novas iniciativas. Isso fica claro na proposta “SP2040: a cidade que queremos” (SMDU, 2012a), plano de longuíssimo prazo formulado pela gestão Kassab, que toma as propostas do PDE como referência, e na publicação de um balanço dos dez anos do PDE (SMDU, 2012b), quando ele é reconhecido como um instrumento estratégico para o planejamento da cidade, consolidando-se como Política de Estado.¹³³

¹³² Na gestão seguinte, Serra/Kassab, existe uma frustrada tentativa de revisão do plano diretor de 2002 no ano de 2007 e posteriormente em 2009 – a qual também abordaremos no subcapítulo seguinte – e uma forte predominância de políticas voltadas ao rodoviarismo e ao capital imobiliário, bem como uma política habitacional de caráter intrigante, contendo bons projetos arquitetônicas, mas uma estratégia de política pública extremamente limitada quando vista do ponto de vista da manutenção das famílias em suas residências no pós-ocupação ou mesmo na abrangência de sua efetivação.

¹³³ BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. *A Reforma Urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014* in BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 208.

Já as gestões de Maluf e Pita, no âmbito dos planos diretores, procuraram aprovar um plano no ano de 1997, o qual foi obrigado a fazer concessões aos interesses imobiliários e da população mais vulnerável por conta do marco organizativo estabelecidos pelos movimentos e associações populares durante o processo de discussão e formulação do plano de 1991. Entretanto, assim como o plano de 1991, este foi também engavetado.

É, então, durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004), então filiada ao PT-SP, desenvolvido o primeiro plano da capital paulista pós-aprovação do Estatuto da Cidade. É neste plano diretor, chancelado pela Câmara Municipal, que os princípios da Função Social da Propriedade, do PEUC e de seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo, foram implementadas em legislação municipal da capital paulista pela primeira vez, através da aprovação da Lei nº 13.430/2002. Enquanto estrutura administrativa, a experiência de São Paulo começa a tomar forma apenas em 2013¹³⁴ com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), foco deste estudo. Entretanto, sua tentativa de consolidar regulamentação específica da política de terras urbana e função social da propriedade remete ao Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002.

Tendo o ex-vereador e ex-secretário de Cultura do Município de São Paulo, Nabil Bonduki (PT-SP), como seu relator, o PDE 2002 teve seus princípios relativos à função social da propriedade embasados e subsidiados tanto pelo caldo de cultura urbanística advindo da discussão e militância acadêmica, social e política que vinha ocorrendo em torno da aprovação do Estatuto da Cidade, como pela consolidação do texto da lei em si, ocorrida no ano anterior. É importante salientar que a função social da propriedade não se limita apenas a imóveis ociosos. Esta é frequentemente a mentalidade corrente dentro da discussão do assunto, muitas vezes dentro do meio acadêmico e técnico, porém ela é o *mais grave* atentado à função social da propriedade, não o único (BRUNO FILHO, 2016). Daí se depreende que planos de ordenamento, planos de embelezamento, planos

¹³⁴ Referimo-nos aqui ao início de uma tentativa institucional estruturada de confrontar aquele que já definimos anteriormente como o mais grave atentado à função social da propriedade, a ociosidade, não edificação e subutilização de imóveis urbanos na cidade de São Paulo. Os outros elementos, como as também já citadas leis de vizinhança e convenções condominiais, sempre foram, em alguma medida, praticados em São Paulo, ainda que apenas na “cidade formal”, na “cidade real”, ou seja, longe das áreas precarizadas. Como veremos a seguir, alguns imóveis também foram notificados no ano de 2012, configurando uma primeira tentativa de aplicação do PEUC, ainda que sem um departamento voltado à sua efetivação.

de desenvolvimento e demais planos que se assemelhem ao que hoje entendemos comumente através do termo plano diretor, falam ou falavam de função social da propriedade ao estabelecer zoneamentos, parcelamento de terra e leis de uso e ocupação do solo – pois designavam uma função específica ao solo, à propriedade, de modo que sua função estaria previamente determinada até certo ponto –, mesmo sem incorrer na expressão “função social”. O plano diretor elaborado na gestão Mario Covas – concebido em 1985 e engavetado pela gestão seguinte –, o plano diretor de 1988 de Jânio Quadros e o de 1991 da gestão Erundina – este último especialmente – fazem referências a função social da propriedade nesse sentido, mesmo sem a ela se pronunciar de maneira mais vigorosa (QUEIROZ & SOMEKH, 2003; VILLAÇA, 1995). Todavia, nenhum deles possuía metas, prazos, programa de obras ou sequer foram debatidos com a população e vereadores em amplo espectro, levando Flávio Villaça, professor titular de Arquitetura e Urbanismo na FAUUSP, a afirmar que São Paulo, a população paulistana e suas lideranças, jamais haviam experimentado um plano diretor (VILLAÇA, 1995). Portanto, sem a força de uma lei específica regulamentadora e um plano diretor concebido através de meios técnicos, políticos e participativo, a função social da propriedade e seus instrumentos de indução só ganham força dentro do legislativo municipal com o sopro de incentivo que a aprovação do Estatuto da Cidade trazia consigo à elaboração do PDE 2002. Presente neste plano diretor, o PEUC se consolida como o principal instrumento, a linha de frente legislativa, para combater a ociosidade inoportuna de imóveis¹³⁵.

Porém, os avanços concretos no tocante à função social da propriedade na gestão Marta Suplicy foram poucos, assim como aqueles atingidos pela gestão Serra/Kassab, com exceção da Lei nº 15.234/2010, de autoria do vereador José Police Neto, que, apesar dos primeiros anos de pouca relevância efetiva, deu início a um processo que culminaria na criação do Departamento de Controle e Função Social da Propriedade – processo no qual mergulharemos no subcapítulo 4.3.

Desta maneira, chegamos à campanha à prefeitura de 2012 – na qual Fernando Haddad (PT-SP) é lançado, tendo no ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva seu cabo eleitoral mais forte – com poucos avanços no que tange à real efetivação dos instrumentos

¹³⁵ Inoportuna, pois, nem todo imóvel vazio necessariamente deixa de cumprir sua função social.

de indução à função social da propriedade em território paulistano. Após intensa campanha, Haddad chega ao segundo turno das eleições atrás do candidato José Serra (PSDB-SP) e vence o pleito eleitoral na segunda etapa.

Ainda na campanha, num contexto de redução nacional da pobreza, Haddad mantinha como um de seus lemas a afirmação de que “a vida melhorou da porta para dentro da casa, mas piorou da porta para fora”. Tal lema denota uma legítima preocupação com as questões urbanas, especialmente aquelas que tangenciam o espaço público. Como prefeito, então, coloca em prática diversos elementos presentes em sua campanha, ainda que muitos deles fossem elementos já presentes nas diretrizes do PDE 2002 reformulados ou renovados pelo marketing de campanha (BONDUKI, 2018). Sua política urbana tem dois pontos de partida muito importantes. O primeiro é o Plano de Metas. André Kwak, economista e ex-assessor especial do gabinete da prefeitura de São Paulo durante a gestão Haddad, em seu artigo “Um Entreato Progressista”¹³⁶, sugere que a política pública urbana elaborada e desenvolvida pela gestão Haddad estabeleceu um Plano de Metas ambicioso, cuja busca pelo cumprimento das metas, se não cumpridas em sua totalidade, certamente impactaram a cidade de maneira a reconfigurar parte de sua vida urbana. O segundo ponto é o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050/2014, premiado internacionalmente por conta de suas inovações, as quais permitiram a criação de mecanismos administrativos e legislativos capazes de incidir sobre o tecido urbano real da capital paulista. A busca do cumprimento das metas aliada ao cumprimento do estabelecido no plano diretor guiou a política pública urbana da gestão Haddad ao longo de seus quatro anos. Tendo os instrumentos de indução à função social da propriedade como elementos constituintes dessa política e a ela organicamente ligados, é necessário compreendermos como esta se dá.

Abordemos primeiramente a elaboração do Plano Diretor Estratégico e, em seguida, a busca do cumprimento das metas balizada pelo plano.

A revisão do plano diretor, ocorrida entre 2013 e 2014, se dá em contexto diferente daquele em que foi elaborado o plano de 2002, então a ser revisado (BONDUKI & ROSSETTO, 2018). Dois talvez tenham sido os elementos de maior mudança na

¹³⁶ KWAK, André. *Um Entreato Progressista*. Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 12-31, maio-ago 2018.

conjuntura: a criação do Ministério das Cidades, constituindo diversas ações e programas de capacitação e formação de equipes técnicas na intenção de prepara-las para a elaboração de novos planos diretores, bem como para a revisão de outros; a Formação da Frente em Defesa do Plano Diretor (BONDUKI & ROSSETTO, 2018), fruto de reunião de amplo espectro de movimentos sociais, institutos e urbanistas engajadas que se aglutinaram quando da tentativa de revisão do plano em 2009. Ambos os elementos se retroalimentaram durante a segunda metade da primeira década do século XXI, criando um caldo de cultura urbanística consistente e veemente quanto à importância da formulação, revisão e luta de e por cada artigo, parágrafo, item e parâmetros do plano com vistas à uma cidade mais democrática e mais justa socialmente.

A revisão [de 2009] foi vista como uma tentativa de alterar aspectos relevantes do PDE, como as ZEIS e os instrumentos de controle do processo imobiliário, em um momento de grande boom econômico. A resistência da sociedade a uma revisão que traria retrocessos aos avanços de 2002 criou uma conjuntura favorável para debater as propostas do PDE que ainda não estavam absorvidas pela sociedade, e para mostrar a importância de se manter a estratégia proposta. A vitória dessa mobilização, com a desistência do governo e da Câmara Municipal em dar andamento à revisão, representou a consolidação dos objetivos e da estratégia do PDE junto a vários setores da sociedade.¹³⁷

Bonduki e Rossetto (2018) sugerem também que, para além do caldo de cultura urbanística criado entre organizações e pessoas ligadas à luta ou ao estudo da questão urbana e suas problemáticas, a partir da segunda metade dos anos dois mil, a população paulistana em geral começa a tomar consciência da insustentabilidade do modelo de cidade que São Paulo então apresentava. Arriscamos dizer – em adição aos breves comentários que já fizemos sobre a questão no Capítulo 3 – que os protestos de 2013,

¹³⁷ BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. *A Reforma Urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2004* in BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 206.

conhecidos como Jornadas de Junho, certamente tiveram influência na consolidação dessa cultura de importância às questões urbanas que então se consolidava¹³⁸.

Não obstante, as participações populares nas assembleias da revisão do plano diretor obtiveram números muito expressivos. Realizadas em todas as subprefeituras paulistanas, as 65 assembleias regionais ou temáticas eram um dos canais de contribuição para com a revisão do plano, divulgado intensamente por meio de televisão, jornais impressos, rádio e internet. Para se ter uma ideia da dimensão das possibilidades e da efetiva participação da população, mais de dez mil contribuições foram recebidas ao longo do processo. As reuniões e assembleias sobre a revisão tinham como base de discussão o Projeto de Lei (PL) 688/2013, apresentado pela SMDU – que tinha como secretário o arquiteto urbanista Fernando Melo Franco – em setembro de 2013. Neste PL alguns itens se destacam, como a proposição do Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1 para toda a cidade, já como uma tentativa de incentivar construções de alta densidade dentro da malha urbana; uma nova fórmula de cálculo para a outorga onerosa, visando a possibilidade de adensamento nas grandes vias de transporte coletivo de massa, item que será pauta também na especificação dos parâmetros de incidência do PEUC sobre imóveis não edificadas ou subutilizadas. O mercado imobiliário, ainda que tenha apresentado colocações, o fez de maneira muito menos intensa do que em 2002, até mesmo por conta da absorção do conceito de solo criado pelo mercado ao longo dos dez anos anteriores (BONDUKI, 2018).

As mudanças presentes, em grande parte, eram aprofundamentos das lógicas democráticas já constantes no plano de 2002. Estas mudanças – presentes em 2002 como diretrizes de menor força do que como agora apareciam na revisão – procuravam um maior adensamento do solo urbano, de modo que as infraestruturas já presentes na cidade pudessem ser melhor aproveitadas – princípio básico na indução ao cumprimento da função social da propriedade. Ou seja, visava-se uma forma não apenas de dar ao solo urbano um uso, mas de ampliar as possibilidades deste mesmo uso dentro de empreendimentos que já seriam construídos, ainda que sem a intenção de retenção ou ociosidade imobiliária. Os princípios – e não necessariamente instrumentos – da função social da propriedade que apareciam como diretrizes no plano de 2002 agora orientavam

¹³⁸ O Movimento Passe Livre (MPL), certamente não nasceu em São Paulo, porém a escala de abrangência que atingiu na capital paulista, acreditamos, não teria sido possível sem uma “cultura urbanística” já em ebulição.

majoritariamente sua revisão que se iniciava em 2013, não apenas em sua seção de instrumentos indutores específicos, mas como um todo consistente.

Com participação massiva de movimentos de moradia e de urbanistas vinculados à academia e ao Movimento Nacional da Reforma Urbana, as sugestões para ampliação das possibilidades de usufruto das ZEIS como um instrumento capaz de garantir a produção imobiliária de baixa renda num contexto de valorização do salário mínimo foram muitas (BONDUKI, 2018) e terminaram por expandir as possibilidades de efetivação das ZEIS. Mais do que isso: permitiram que elas se vinculassem de forma mais estreita aos instrumentos indutores da função social da propriedade, formando uma “dobradinha legislativa” capaz de dinamizar glebas inteiras da cidade e estimular seu uso, evitando retenção imobiliária e sua especulação. Podemos afirmar assim “que o PDE avançou até onde a Constituição e o Estatuto da Cidade permitem em termos de legislação, respondendo às demandas históricas do Movimento da Reforma Urbana”.¹³⁹

Com a revisão finalizada em meados de 2014, o Plano de Metas se beneficiava da nova legislação para sua efetivação. Sendo respaldado pelo plano diretor que era aprovado em 31 de julho do mesmo ano, o desafio agora era levar à cabo os objetivos prometidos em campanha e consolidados no Plano de Metas.

O Plano de Metas está diretamente ligado aos pressupostos apresentados no plano diretor, ainda que tenha sido elaborado com base no plano ainda não revisado, ou seja, com o plano de 2002. O Movimento Nossa São Paulo, criado durante meados da primeira década do século XXI no caldo de cultura ativista urbanística ao qual já nos referimos, apresentou proposta legislativa – aprovada pela Câmara Municipal em 2007 – sugerindo a necessária vinculação entre o Plano de Metas de cada candidato e o plano diretor vigente (BONDUKI, 2018). Desta maneira, o Plano de Metas desenvolvido pela candidatura de Fernando Haddad é guiado e orientado pelos princípios dados pelo plano diretor pré-revisão.

¹³⁹ BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. *A Reforma Urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2004* in BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 213.

É possível dizer que na atuação direta no tecido urbano a gestão Haddad, assim como a gestão Erundina, enfatizou a inversão de prioridades ao ir contra a corrente histórica dos investimentos públicos na capital paulista (KWAK, 2018), ainda que, como sua predecessora, tenha também investido nas áreas centrais. Kwak sugere – e corroboramos sua forma de entendimento – três grandes eixos de intervenção nos quais a gestão agiu na cidade com base no Plano de Metas: o transporte coletivo, ativação dos espaços públicos e habitação e regularização fundiária.

A meta 96 do Plano de Metas previa a implantação de 150km de faixas exclusivas para ônibus. Ao final da gestão foram acrescentadas aos 90km anteriormente existentes 400 km de faixas exclusivas para ônibus, superando em 282,2% a meta anteriormente estabelecida. A meta 95 criava 151 linhas estruturais e locais dentro do também recém-criado sistema noturno de ônibus, dando oportunidade de deslocamento eficiente à considerável população que transita no espaço público paulistano durante a madrugada, beneficiando 800 mil usuários por mês (KWAK, 2018). Já na meta 97, pretendia-se construir 400 km de ciclovias e ciclofaixas, objetivo atingido com êxito e superando em muito os 96,9 km anteriormente existentes. Esta última realização merece o destaque das polêmicas causadas. Não obstante o incentivo ao uso de um transporte não poluente e benéfico à saúde, bem como fator de economia e rapidez no deslocamento, a implantação de ciclovias e ciclofaixas alterou a configuração de estacionamento de algumas vias, gerando reclamações de comerciantes e residentes. Para além da visão estreita no tangente aos benefícios em pequena, média e grande escala do incentivo ao deslocamento sem geração de poluição, foi necessária decisão oficial do Tribunal Regional Estadual para que um processo contra o então prefeito Fernando Haddad, acusando-o de utilizar-se da cor vermelha das ciclovias como propaganda de seu próprio partido, fosse rejeitado¹⁴⁰. Isto para citar apenas uma entre grande série de polêmicas – majoritariamente infundadas – versando sobre uma política de transportes alternativa ao modelo atualmente implantado e comprovadamente agressivo em seus muitos aspectos.

[...] acreditamos que, entre 2013 e 2016, as políticas públicas urbanas implementadas no período tiveram uma escala e velocidade de implementação

¹⁴⁰ <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/cor-da-ciclofaixa-em-sao-paulo-nao-e-propaganda-do-pt-decide-tre/> - acessado em 07/01/2019

maior, comparativamente às outras gestões municipais, produzindo uma mudança positiva na relação do pedestre com a cidade, tornando-a mais inclusiva e democrática. O crescente processo de ativação dos espaços públicos e, sobretudo, de confronto permanente com a matriz rodoviarista da cidade, em curto espaço de tempo, personificava um ideário urbano defendido pela gestão. A concretização das ações que representavam essa visão de cidade se deu, não somente pelas diretrizes de governo e pelas políticas públicas implementadas, mas, também, por um respaldo político importante, que municiou a Prefeitura para um enfrentamento sólido na articulação com diversos estratos sociais conservadores da cidade – defensores do modelo rodoviarista e privatista [...] ¹⁴¹

Como já adiantado na citação acima, a ativação dos espaços públicos é fato notório da gestão em questão. O programa Ruas Abertas, por exemplo, buscou impedir o trânsito de automóveis, em dia específico da semana, em ao menos uma grande via de circulação de cada subprefeitura. A mais famosa dessas, a Avenida Paulista, virou notícia nacional e sucesso de público indiscutível, tendo tamanho êxito que nem mesmo a gestão seguinte, de caráter conservador e sempre se colocando frontalmente contra as políticas da gestão Haddad, ousou reverter o processo de ocupação do espaço público que se dava na avenida aos domingos. As mini-praças montadas em locais estratégicos – a maioria delas se utilizando de espaços antes sem uso ou com difícil acesso público – também acabaram por ser um sucesso, se valendo da presença de módulos e arquibancadas de madeira, cadeiras de praia e wi-fi público, este também instalado em dezenas de outras praças já consolidadas na cidade. Os parklets foram incentivados em ruas que comportavam sua escala e locais antes sem uso público, como o Parque Jockey, foram transformados em parques públicos, com grande incentivo à ocupação popular e à interação com programas culturais. Interessante também notar que, lembrando novamente alguns pontos da gestão Erundina, os investimentos da gestão Haddad ocorrem frequentemente fora das regiões mais abastadas da cidade, ainda que essas também tenham sido beneficiadas de maneira consistente.

Indo na contracorrente histórica de investimentos públicos na cidade de São Paulo, a análise feita no quadriênio 2013 e 2016 mostra uma clara concentração

¹⁴¹ KWAK, 2018, página 19.

dos investimentos públicos fora do centro expandido da cidade de São Paulo, que é a região que concentra a população de maior vulnerabilidade social e com maior demanda em infraestrutura urbana, além de possuir quase que a totalidade de áreas que necessitam de regularização fundiária, excluídas da cidade formal e do mercado.¹⁴²

Neste contexto, acreditamos que um exemplo muito interessante de investimento em política pública urbana fora das áreas abastadas é o provimento de iluminação pública com luminárias LED em áreas periféricas que, anteriormente, sequer possuíam aparato de iluminação pública.

A instalação das luminárias de LED merece uma menção específica pelo seu caráter dinamizador nas franjas da cidade. Com a melhoria da iluminação de LED em pontos, ora sem iluminação como vielas e escadarias, ora com iluminação insuficiente, proporcionou uma mudança substancial na dinâmica desses bairros. Áreas como Monte Azul, Guaianases, Cidade Tiradentes, Pedreira, Heliópolis, entre outros receberam prioritariamente 86.926 lâmpadas de LED com capacidade de iluminação muito maior que a convencional, beneficiando cerca de 2 milhões de pessoas. Vale, portanto, ressaltar o foco dos investimentos nos bairros periféricos, com alto índice de violência e vulnerabilidade social vis-à-vis os bairros centrais que já possuem boa capacidade de iluminação.¹⁴³

O terceiro eixo ao qual nos referimos anteriormente, habitação, é também digno de nota¹⁴⁴. Três principais linhas foram desenvolvidas ao longo dos quatro anos de gestão:

¹⁴² Ibidem, página 22.

¹⁴³ Ibidem, página 22.

¹⁴⁴ No que concerne à meta 35 do Plano de Metas, 55 mil unidades habitacionais foram estabelecidas como o objetivo. Durante a campanha presidencial de Fernando Haddad em 2018, durante entrevista ao Jornal Nacional, programa de notícias da emissora Globo, o apresentador William Bonner o questionou quanto à meta, acusando-o de ter entregado apenas 15 mil unidades. Em postagem realizada em mídia social privada, o ex-secretário de habitação João Sette Whitaker Ferreira esmiuçou a questão, mostrando como a colocação de Bonner era simplista e reducionista, recorrendo ao detalhamento que a própria meta dá de “obter terrenos, projetar, licenciar, garantir fonte de financiamento e produzir 55 mil unidades habitacionais”. Whitaker também afirma que nesse universo da meta existem 54.563 unidades realizadas dentro da gestão Haddad, o equivalente a dizer que a meta foi cumprida de fato. A explicação completa do ex-secretário pode ser conferida no endereço eletrônico: <https://jornalggn.com.br/noticia/jornal-nacional-errou-sobre-as-moradias-da-gestao-haddad-em-sp-por-joao-whitaker> - último acesso em 07/01/2019

a regularização fundiária; produção de unidades habitacionais através do PMCMV; e o desenvolvimento de uma política municipal sem a dependência do repasse de verba federal.

A regularização fundiária teve papel importante principalmente na periferia, onde deu título de posse e/ou propriedade a um grande número de famílias que anteriormente se viam ameaçadas de despejo por se situarem em áreas irregulares. A possibilidade de um registro em cartório de sua propriedade traz segurança e dignidade no habitar.

A segunda linha, a produção habitacional através do PMCMV, encontrava dificuldades de amplo estabelecimento na cidade de São Paulo desde a gestão anterior, em parte por conta do alto preço da terra paulistana, fato também gerado e retroalimentado pela elevação dos valores fundiários causada pelo próprio programa. Ainda assim, encontrou seu lugar, tanto na produção de unidades como na recuperação (retrofit) de outras.

A terceira linha passa a ganhar corpo principalmente em 2016, último ano da gestão, quando o professor da FAUUSP João Sette Whitaker Ferreira assume a Secretaria de Habitação (Sehab). Desta maneira inicia-se, nos primeiros meses de 2016, um processo intensivo de revisão/produção de um Plano Municipal de Habitação (PMH) – exigência feita pelo PDE 2014 no parágrafo primeiro de seu art. 132.º, o qual estabelecia um prazo de 12 meses para sua finalização a partir da aprovação da revisão do plano diretor, ou seja, com limite para julho de 2015. Ainda que tendo seu início de elaboração fora do prazo previsto e no ano que viria a ser o último da gestão, a equipe responsável pelo PMH 2016 não se furtou a conduzi-lo de maneira muito próxima aos movimentos sociais de moradia da capital paulista, consolidado em um caderno para discussão pública, apresentado à sociedade em 30 de junho de 2016, o plano foi discutido em inúmeras audiências realizadas com a população no formato de encontros regionais participativos e outros mais específicos com segmentos da sociedade com interesse institucional no assunto. No PMH são identificadas três tipos de precariedade habitacional:

- *Os assentamentos precários*, como favelas e loteamentos, que podem ser consolidados, porém apresentam irregularidades, principalmente do ponto de vista fundiário (conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares, por exemplo); consolidáveis, que podem receber ações de melhoria sem necessidade de remoção total das famílias; ou sem possibilidade de

consolidação, porque situados em áreas impróprias à construção (de risco, ambientalmente sensíveis, contaminadas, etc.).

- *Os cortiços*, imóveis precários com instalações sanitárias coletivas e alta densidade de ocupação, geralmente situados nas regiões mais centrais da cidade;
- *A falta de moradia digna para parcela da população em situação de rua*, hoje estimada em 15.905 (SMADS/Fipe, 2016), e demais grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

Com a precariedade habitacional identificada, a política prevista para os próximos 16 anos¹⁴⁵ é estruturada em três linhas programáticas de atuação (serviço de moradia social, provisão de moradia e intervenção integrada e assentamentos precários). Uma de suas modalidades, vinculada à linha Serviço de Moradia Social, prevê a aquisição e reabilitação de edifícios em situação de ociosidade na região central, de maneira que possam ser transformados em habitações dignas e passem a constituir um parque público de unidades habitacionais capaz de se transformarem, através do aluguel social, em uma solução definitiva de moradia, não apenas passageira como normalmente é encarada a locação.

Portanto, como podemos notar, o Plano Municipal de Habitação se desenvolve *pari passu* com as diretrizes gerais de cumprimento da função social da propriedade estabelecidas no Plano Diretor Estratégico, mostrando uma política habitacional não apenas atenta ao que as outras pastas desenvolviam, mas uma política urbana que compreende a necessária integração das diversas legislações, a mandatória necessidade do cumprimento da função social da propriedade e as possibilidades que se abrem com os instrumentos de indução colocados pela mesma.

É impossível prevermos o que tais políticas, poderiam ter se tornado num futuro próximo, mas o potencial de transformação que a incidência dos instrumentos de indução

¹⁴⁵ Interessante notar aqui o caráter extra-gestão do Plano Municipal de Habitação, o qual não se referencia geograficamente indicando ações específicas, mas sim indica modelos de atuação conforme a situação apresentada e a demanda decorrente, pensando em uma política de longo prazo, para muito além da gestão que naquele momento acontecia. Importante também chamar atenção para a inexistência de nomes – seja do prefeito, do secretário ou de qualquer colaborador do plano – ao longo de todo o plano, denotando o caráter republicano do mesmo.

a função social da propriedade na região central paulistana – dotada de muito edifícios ociosos – conjugada à uma política habitacional que visa a recuperação de tais edifícios para destiná-los à moradia social, era de fato promissor. O relato do DCFSP presente em seu Relatório 2016 e Planejamento 2017 nos dá uma pista do que poderia se tornar e da interação que havia entre o departamento, a Sehab e o PMH que, mesmo não tendo seu nome citado diretamente, contempla as políticas de integração das pastas citadas.

[...] a Secretaria Municipal de Habitação tem se utilizado das informações de imóveis notificados para ajustar com os proprietários, e em parceria com o DCFSP, a reconversão de unidades habitacionais ociosas, de forma a possam receber famílias vítimas de remoções ou realocadas para a regularização fundiária e beneficiárias dos programas de locação provisória (“bolsa aluguel”).¹⁴⁶

Atualmente, o PMH se encontra na Câmara Municipal de São Paulo em forma de projeto de lei (PL nº619/2016) e o outrora departamento responsável pela aplicação do PEUC foi rebaixado à coordenadoria e apenas raramente notifica novos imóveis, fazendo majoritariamente apenas a gestão daqueles notificados até 2016.

Para além dos planos desenvolvidos e da legislação em construção, a estrutura do executivo municipal precisava se adaptar às demandas da nova gestão. Com um Plano de Governo e um Plano de Metas que colocavam a questão urbana como elemento central da gestão que assumiria a prefeitura municipal de São Paulo em 2013, a SMDU era um órgão essencial para que os objetivos traçados fossem levados à cabo. Webber Sutti, chefe de gabinete da SMDU entre 2013 e meados de 2015, declara em entrevista ao autor (SUTTI, 2018):

Quando chegamos na secretaria, a gente tinha uma secretaria que executava quase nada por ano, na transição, uma pessoa do governo anterior falou para mim que eu estava tranquilo, porque lá tinha muito pouco para fazer, era uma

¹⁴⁶ SMDU. Relatório 2016 e Planejamento 2017. São Paulo, 2016, página 21.

secretaria calma e eu era uma pessoa de sorte. [...] Mal sabia ele o que a gente tinha de projeto para a SMDU [...]

Quando a gente chegou, fez um diagnóstico e percebeu que DEURB [Departamento de Urbanismo], DEUSO [Departamento de Uso do Solo], DEINFO [Departamento de Pesquisas e Informações], estavam completamente escanteados. [Falamos então] “olha tem um problema, a gente tem que reorganizar a Secretaria”.¹⁴⁷

Para sanar os problemas encontrados na secretaria – principalmente a estrutura patrimonialista, que auxiliava na agregação de técnicos por conveniência e tocava poucos projetos de maneira pouco eficiente – a mesma foi reestruturada dentro de uma reforma administrativa maior, a qual também criou a Secretaria Especial de Licenciamento (SEL), com o objetivo de permitir um trabalho mais eficiente nos licenciamentos municipais e deixar a SMDU livre para se concentrar no desenvolvimento e execução de metas estabelecidas anteriormente em campanha, ainda que mantendo permanente diálogo com SEL e outras secretarias que exigiam trabalho próximo. É justamente nesse contexto de fortalecimento das equipes técnicas e criação de outras com atuação transversal que o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade é criado em 2013 (FERNANDES & FERREIRA, 2019).

Por fim, podemos concluir que a gestão Fernando Haddad colocou a questão urbana e suas problemáticas como um elemento central de sua administração. As diversas legislações, planos, metas desenvolvidas ou aprimoradas e a reforma administrativa – principalmente de SMDU neste estudo, mas como um todo na administração pública paulistana – formam um corpo coeso entre si e que se liga diretamente aos princípios presentes na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e nos fundamentos históricos do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Passemos então, finalmente, a tentativa de compreender como a função social da propriedade é abordada na cidade de São Paulo a partir de seu plano diretor de 2002 e como uma sucessão de acontecimentos, intervenções, leis e protagonismo de atores e atrizes, políticos e civis, técnicos e militantes, coletivos

¹⁴⁷ SUTTI, Webber. Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos. São Paulo, dezembro de 2018.

ou individuais, leva à construção da política e da atuação do departamento que é objeto de pesquisa desta dissertação.

4.3 A construção de uma legislação pertinente e do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) na capital paulista

Para compreendermos como o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade é criado na prefeitura paulistana e estruturado entre os anos de 2013 e 2014, é necessário voltarmos às consequências, sucessos e insucessos do PDE de 2002 e à atuação do vereador José Police Neto, importante ator político em nosso estudo.

Mesmo tendo sido um dos planos diretores mais avançados do Brasil quando de sua aprovação, o PDE 2002 não resultou em avanços expressivos no âmbito da indução ao cumprimento da função social da propriedade, principalmente no que tange a ociosidade improdutiva de imóveis em meio urbano. Desde sua aprovação, oito anos se passaram até que uma lei – Lei 15.234/2010, de autoria do vereador José Police Neto (PSD-SP) – normatizando a questão fosse aprovada (BONDUKI, 2011). Esta lei, entretanto, segundo o próprio Police Neto, encontra o início de sua elaboração após uma frustrada tentativa de revisão do plano diretor vigente. Transcorridos sete anos desde sua aprovação, a revisão do plano diretor se fazia necessária e o vereador do PSD – em 2009 e 2010 ainda no PSDB, ao qual foi filiado por mais de 20 anos – é escolhido como relator da revisão que, ao fim, considerou fracassada. Para o vereador, as frustrações da revisão se deram em grande medida por conta da oposição feita por setores políticos, à esquerda e à direita do espectro político, ainda que estas não estivessem articuladas entre si.

Ela [a revisão de 2009] acabou sendo muito atacada pelo Instituto Polis¹⁴⁸, pelos movimentos mais conservadores, [como o] Defesa São Paulo¹⁴⁹. Então

¹⁴⁸ Organização Não Governamental (ONG) fundada em 1987, com caráter nacional e internacional e propósitos de atuação urbana através de pesquisas, assessorias técnicas e cursos de formação com foco em políticas públicas e desenvolvimento local, versando sobre temas que, segundo seu website oficial, são a Reforma Urbana, Democracia e Participação, Inclusão e Sustentabilidade e Cidadania Cultural.

¹⁴⁹ Movimento Defesa São Paulo. ONG que busca participação nas mais diversas instâncias municipais com o objetivo de dar voz à uma parcela da população paulistana nos rumos das políticas públicas. É historicamente ligada a setores de classe média e classe alta, defendendo seus interesses, incluso a permanência das áreas exclusivamente residenciais que, acreditavam, a revisão do Plano Diretor de 2009 tinha por intenção modificar.

juntou um pouco da esquerda organizada no Polis e os conservadores dos bairros estritamente residenciais, mas fiz uma jornada de mais de cem debates pela cidade inteira [...] ¹⁵⁰

Apesar da “jornada de mais de cem debates pela cidade inteira” apontada por Neto, a sentença que suspendia a revisão de 2009 (de processo nº 053.08.111161-0, expedida pela 5ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), proferida pelo juiz Marcos de Lima Porta, acusava a promoção de uma quantidade de audiências muito abaixo do esperado para um processo público de tamanho vulto e de tão ampla e direta incidência sobre a população paulistana: apenas quatro audiências teriam sido realizadas, nas quais a população tivera tempo estipulado de dois minutos para expressar suas intervenções. À época, Police Neto rebateu dizendo que faria todas as audiências novamente se necessário e que na verdade ¹⁵¹, para além das quatro citadas pelo juiz, haviam sido realizadas outras tantas em cada uma das 31 subprefeituras. Entretanto, a revisão terminou por ser suspensa através da sentença, à qual encontrava também sustentação em um manifesto assinado por 207 entidades civis.

De uma forma ou de outra, adotando a versão da insuficiência das audiências dada pela sentença e pelo manifesto da sociedade civil ou adotando a versão dos mais de cem debates de Police Neto, foram as audiências realizadas que, segundo o ex-relator da revisão do plano diretor, o levaram ao entendimento da necessidade da aplicação de um conjunto de instrumentos legislativos já presentes já na Constituição Federal de 1988, ou seja, a perseguição do cumprimento da função social da propriedade através dos instrumentos de indução colocados na carta constitucional.

[...] estava claro para mim [...] que um dos grandes nós da cidade era não dar cumprimento ao disposto constitucional, já de décadas, da função social da propriedade.

¹⁵⁰ NETO, José Police. Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos. São Paulo, outubro de 2018.

¹⁵¹ <https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/08/12/justica-barra-revisao-autoritaria-e-tecnocratica-do-plano-diretor-de-sao-paulo/> - último acesso em 04/01/2019

A lei 15.234, de 1º de julho de 2010, foi aprovada num contexto que pode ser dito específico e gestado por um tempo considerável. Como temos dito ao longo desta dissertação e dentro do quadro que aqui se procurou pintar até então, a propriedade privada – a da terra específica e especialmente – tem sido um ponto extremamente delicado na história da humanidade, ganhando base e força teórica quase inabalável a partir dos filósofos liberais ingleses e franceses, em especial John Locke, a partir do século XVII. A vitalidade do conceito de propriedade privada fundiária e imobiliária perdura até os dias atuais, tornando até mesmo as tentativas de reforma agrária e reforma urbana (note-se: reforma, não revolução) um nó extremamente difícil de desatar. Isto dito, duas questões de grande importância podem ser levantadas: por que um político autodeclarado liberal possui a intenção de aprovar uma lei que regulamenta um dispositivo que tem por base a relativização do direito absoluto de propriedade e como isto é feito numa Câmara Municipal de Vereadores composta por representantes dos mais diversos interesses do povo, incluso, indubitavelmente, aqueles ligados ao mercado imobiliário que se aproveita da retenção de terras para a obtenção da maior fatia de lucro possível, ainda que, frequentemente, em detrimento da qualidade do tecido urbano e das relações sociais da população que o habita?

Vamos por partes.

A princípio pode parecer uma contradição em termos num primeiro momento: um liberal¹⁵², tipicamente defensor do livre mercado, defender a não absolutização do direito de propriedade fundiária. Entretanto, esta contradição desaparece quando o liberal em questão entende que deve sim existir uma regulação do Estado – ainda que a mínima possível – exatamente com o objetivo de favorecer as livres trocas e os livres contratos – principalmente no tocante ao seu cumprimento e as sanções aplicadas em caso de quebra de palavra. Desta maneira e dentro desta visão, a retenção especulativa seria prejudicial ao próprio livre mercado uma vez que a terra como capital “fora de circulação” não permite que o mercado exerça suas trocas livremente (NETO, 2018)¹⁵³ e, assim, estes atores devem ser impelidos a dar um uso à sua propriedade imobiliária ou então movimentar tal capital

¹⁵² Police Neto assim se declarou na entrevista ao autor realizada no dia 01 de outubro de 2018.

¹⁵³ “Não é algo nem dos socialistas, nem dos liberais. É algo da cidade. E, portanto, se é algo da cidade ela vai ter reflexos e influência numa leitura liberal da cidade porque os liberais interpretam que a retenção especulativa, ela é contra as relações concorrenciais.” – NETO, 2018.

de maneira que outros possam dar a ela um uso e dar continuidade às relações de troca e livre contrato entre iguais que se dariam a partir dela. Brajato (2015) destaca em sua pesquisa elementos que nos podem também ser úteis para a compreensão desta questão. Em Maringá, afirma a autora, a gestão responsável pela aplicação do PEUC e seu sucedâneo se aliou aos setores imobiliários da cidade e estes não apenas não se opuseram como alguns de seus representantes tinham expectativas positivas quanto à sua aplicação, por compreender que isto poderia resultar em ampliação da oferta de imóveis e contenção de sua valorização, trazendo assim benefícios para o setor. Apesar da aliança com os setores imobiliários e seus benefícios imediatos possam estar mais explícitos em Maringá – talvez até mesmo devido ao tempo de maturação do instrumento e de acomodação do mercado à sua lógica (ou acomodação da lógica do PEUC à lógica mercadológica?) – podemos depreender dessa experiência já mais madura do que a paulistana as benesses que o mercado é capaz de encontrar em tal instrumento de indução à função social da propriedade.

A resposta para a segunda questão – a aprovação de lei regulamentadora de uma tríade de instrumentos como PEUC, IPTUp e Desapropriação-Sanção em um meio político onde o patrimonialismo se faz presente no dia a dia – encontra-se na compreensão de como o modelo do presidencialismo de coalizção¹⁵⁴ se repete quase *ipsi literis* na escala municipal, melhor compreendido se cotejado pelo espírito que empolga a leitura de uma obra como “Coronelismo, Enxada e Voto”, clássico de Victor Nunes Leal sobre as relações de poder na pequena e média escala territorial. Se a nível nacional as decisões legislativas são tomadas a partir de uma trama quase infinita de acordos, concessões e atendimento a interesses os mais variados, a nível municipal não acontece de maneira tão distinta¹⁵⁵

Police Neto, entre os anos de 2007 e 2009, foi líder do governo Kassab, obtendo fácil trânsito entre os diversos níveis do poder municipal paulistano e o poder de apoiar e

¹⁵⁴ Para um entendimento mais aprofundado do tema, o recente livro do autor que cunhou o termo “presidencialismo de coalizção” o fim dos anos 1980, Sérgio Abranches, “Presidencialismo de Coalizção: raízes e evolução do modelo político brasileiro”, é obra obrigatória.

¹⁵⁵ Alguns pesquisadores e pesquisadoras vêm chamando o fenômeno de “prefeitalismo de coalizção”, jogando com a expressão “presidencialismo de coalizção” cunhada pelo sociólogo Sérgio Abranches no final dos anos 1980 ao se referir ao modelo consolidado no Brasil desde a proclamação da república. A bibliografia sobre o “prefeitalismo de coalizção”, entretanto, é ainda praticamente inexistente, motivo também pelo qual não investigaremos essas relações a fundo no contexto dos instrumentos de indução à função social da propriedade e do mercado imobiliário.

auxiliar na aprovação de uma série de projetos dos vereadores da gestão ao negociar sua viabilidade com o executivo. Implantando ao longo desses anos sua própria agenda de auxílio à aprovação dos vereadores, Police Neto ganhava força e poder de influência e barganha na Câmara Municipal de São Paulo.

Eu fui acumulando um crédito que eu queimei de uma vez só. A função social da propriedade exigia um quórum qualificado, ela era uma das votações mais tensas para se realizar, mas eu tinha mais de três anos de crédito junto aos colegas que tinham quatro, cinco, seis projetos aprovados num período que eu não tinha tido nenhum. Então eu usei todos os créditos que eu tinha para eu ter quarenta e cinco votos, unanimidade no plenário dos que votaram, e saí com um texto já negociado com o executivo, tanto é que ele não teve nem veto. Ele foi sancionado pelo prefeito Kassab e, a partir dali, a gente começou a desenvolver a regulamentação.¹⁵⁶

Como explícito em seu caput, “institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências.”¹⁵⁷ Em seus 14 artigos, a lei em questão procura regulamentar e instituir dentro do âmbito do município paulistano as premissas regulamentadas a nível nacional pelo Estatuto da Cidade e corroboradas e sustentadas pelo artigo 182 da Constituição Federal. Nabil Bonduki, porém, em artigo desenvolvido em parceria com Rossella Rossetto – arquiteta da Prefeitura de São Paulo e doutora pela FAUUSP – questiona a real efetividade da lei elaborada por Police Neto.

Em 2009, o vereador Police Neto retomou a questão [da problemática concernente à Função Social da Propriedade] e propôs um novo PL que, após intensa negociação, foi aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo prefeito, que estava pressionado pela ação de improbidade movida pelo Ministério Público, gerando a Lei Municipal 15.234/2010. Dessa forma, o instrumento

¹⁵⁶ NETO, 2018.

¹⁵⁷ Câmara Municipal de São Paulo, Lei 15.234/2010. Pode ser acessada no endereço: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-15234-2010.pdf> - último acesso em 04/01/2019.

tornou-se aplicável, ainda que de forma limitada. No entanto, as poucas notificações efetuadas entre 2011 e 2013 não tiveram qualquer resultado efetivo, pois não geraram qualquer obrigação legal para o proprietário.¹⁵⁸

Afora a afirmação da fragilidade e inoperância da lei de 2010, Bonduki e Rossetto a destacam como de difícil trânsito dentro do legislativo paulistano, aprovado apenas após “intensa negociação”. O depoimento de Neto confronta esta posição ao dar a entender ter ocorrido tranquila aprovação do PL por conta do capital político acumulado pelo vereador e de suas negociações prévias com o poder executivo, evitando até mesmo os costumeiros vetos. Aparte isto, a investigação dos resultados consequentes à lei também apresenta distintas versões, onde Fernandes e Ferreira corroboram as colocações de Bonduki e Rossetto.

Chegou a ser estabelecido um comitê intersecretarial temporário em 2011, que resultou apenas em uma ação desvinculada das sanções legais no formato de um chamamento prévio publicado no Diário Oficial, que não surtiu efeito sobre a situação dos imóveis e não impôs sanções aos proprietários da listagem publicada.¹⁵⁹

Police Neto, entretanto, afirmaria uma outra efetividade ou resultado da Lei aprovada em 2010, a qual dificilmente o vereador encararia como um número de “poucas notificações”, afirmando até mesmo que essa foi a primeira aplicação do PEUC em larga escala no Brasil (NETO, 2018). Ele também atacaria as gestões petistas anteriores – definidas por Bonduki e Rossetto como inovadoras e capazes de responder às demandas de cidadania cultural, valorização do meio ambiente, espaço público e mobilidade (BONDUKI, 2018) – acusando-as de não terem sido capazes de tirar do âmbito da teoria um discurso que ele teria decidido colocar em prática.

Então, se PT e mais conservadores não permitiram a revisão que era necessária, eu não podia me furtar de não apresentar as coisas que me pareciam obrigatórias e pertinentes. Em 2010 a gente consegue aprovar [a Lei nº 15.234]

¹⁵⁸ BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. *A Reforma Urbana No Plano Diretor Estratégico de São Paulo 2002 e 2014* in BONDUKI, Nabil (org.). *A Luta Pela Reforma Urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 2018.

¹⁵⁹ FERNANDES & FERREIRA, 2019, página 6 (no prelo).

e eu consigo sancionar junto ao prefeito Kassab. Então a gente tem um liberal-conservador sancionando a legislação que nem Marta, nem Erundina, ditas mais progressistas conseguiram no tempo em que atuaram na cidade. Então, nós tivemos lá o deputado super engajado na questão de habitação, Paulo Teixeira, que passou um período longo na secretaria, mas também não conseguiu entregar. Ermínia Maricato também foi, mas também não conseguiu entregar. Então, muito das entregas que ficaram só no discurso atrasaram bastante nossa capacidade de reconstruir a cidade, que teve uma concentração de riqueza muito intensa e uma materialização de concentração patrimonial nas mãos de poucos.

A gente consegue, ainda na gestão Kassab, tirar do papel uma primeira notificação, ela acontece em setembro de 2012. Mais de mil imóveis são notificados.¹⁶⁰

Ainda que os números possam ser disputados e seu grau de efetividade debatido dentro de um certo espectro, as notificações resultantes da Lei 15.234/2010 com certeza não haviam atingido o grau de impacto ou quantidade que os mais de 1300 imóveis notificados entre outubro de 2014 e outubro de 2016 tiveram. Tal insuficiência da lei regulamentar de 2010 é percebida logo nas primeiras notificações feitas. O modelo construído para a aplicação dos instrumentos de indução da função social da propriedade na capital paulistana levava a operacionalização dos mesmos às subprefeituras. Desiguais em sua constituição, estrutura disponível, orçamento, capacidade de atuação e dando conta, cada uma delas, de tecidos urbanos e sociais muito distintos, as Subprefeituras conduziam os processos notificatórios da maneira que suas possibilidades se apresentavam. Desta maneira, as notificações na capital paulistana não possuíam uniformidade, mas sim diferentes incidências conforme a Subprefeitura. O gabinete do vereador Police Neto emitiu uma série de ofícios no início de 2013 diretamente às Subprefeituras questionando a condição das notificações, se haviam sido feitas de fato e dado continuidade ao seu processo. Sua percepção foi de que não havia padrão de aplicação entre as Subprefeituras, concluindo que este era o modelo administrativo errado sobre o qual deitar a operacionalização dos instrumentos de indução à função social da propriedade (NETO, 2018).

¹⁶⁰ NETO, 2018.

Neste mesmo ano era dado início – como explanado no subcapítulo anterior – a revisão do plano diretor. Chegava, assim, o momento de discutir e deliberar como as questões relativas ao cumprimento da função social da propriedade e de seus instrumentos de indução ficariam no plano diretor revisado. Antes de apresentarmos os parâmetros deliberados, se faz importante o conhecimento de trecho de recente publicação com participação do relator da revisão de 2014 do plano, Nabil Bonduki, onde este traça um arco entre a aprovação do PDE 2002 e sua revisão em 2014, colocando-se em confronto com também recente depoimento do vereador Police Neto, desnudando parte do conflito de interesses políticos que compõe a consolidação de um plano diretor.

Deve-se também ressaltar que, nesse interstício entre o PDE 2002 e sua revisão em 2014, o Legislativo aprovou e o prefeito sancionou em 2010 o Projeto de Lei que regulamentou os instrumentos relacionados à função social da propriedade. Proposto pelo vereador Police Neto, aliado de Kassab (que não mediu esforços para elegê-lo presidente da Câmara Municipal no mesmo ano), essa lei possibilitou aplicar, ainda que limitadamente, o parcelamento, edificação e utilização compulsória e o imposto progressivo no tempo para imóveis ociosos. Embora a gestão não tenha efetivamente colocado essa ação em prática, a aprovação da lei facilitou enormemente seu aperfeiçoamento no PDE de 2014 e sua implementação pela gestão seguinte.¹⁶¹

A fala de Bonduki, então vereador quando da revisão de 2013/2014, apesar de conceder a Police Neto participação no resultado final do que viria a se consolidar quanto aos instrumentos indutores da função social da propriedade no plano diretor, o coloca em segundo plano, como coadjuvante de uma ação legislativa que culminaria no atual modelo presente no plano diretor paulistano. Entretanto, em depoimento dado ao autor, o vereador Police Neto contradiz a versão de Bonduki e Rossetto, sugerindo que a base legislativa do PT na Câmara Municipal teria cooptado as mudanças legislativas já sugeridas por ele na revisão de 2009 como forma de captar para o partido o crédito pelo desenvolvimento dos parâmetros que balizam os artigos referentes à função social da propriedade no plano diretor revisado de 2014. Reproduzimos abaixo trecho da entrevista concedida ao autor

¹⁶¹ ¹⁶¹ BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. *A Reforma Urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014* in BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 208.

em 01/10/2018, onde o vereador Police Neto e seu assessor Alexandre Ferreira discorrem sobre a relação entre as propostas feitas pela relatoria do vereador na frustrada revisão de 2009 e o que foi aprovado na revisão de 2013/2014.

Vereador José Police Neto: E depois [do início da revisão do plano diretor em 2013/2014] a gente teve lá dois movimentos que eu reputo à movimentos de tentativa de resgate [de parâmetros relativos à função social da propriedade]. E aí é resgate político. Uma do Nabil [Bonduki] tentando resgatar a legislação que eu consegui aprovar em 2010, trazendo ela para dentro do plano diretor.

Entrevistador: Da redação do plano diretor?

Assessor Alexandre Ferreira: [Confirma com a cabeça] Entre 2013 e 2014. É um processo que eu acho muito – e eu sei que o vereador não vai ficar à vontade para falar isso – mas eu acho que é uma coisa importante para ter o registro. Porque quando foi feita a lei de 2010, tinham muitos seguimentos de movimentos de moradia, mas movimentos de moradia com uma característica mais partidária, que criticavam a lei falando “não é suficiente” ou “precisa de uma coisa mais abrangente”. Muitos eventos que a gente participou a gente via isso.

Vereador: A gente sofreu muito com isso.

Assessor: E daí, quando chegou o plano diretor, ele fez duas ou três mudanças mínimas.

Vereador: de 250 metros para 500 metros...

Assessor: E nem foram coisas para avançar, algumas coisas foram para retroceder. Então, sei lá, “botou” para notificar por correio; diz que se a prefeitura não quiser aquele imóvel, se ela achar que aquele não será interessante para ela, ela não precisa ficar, pode vender; a gente ainda tentou colocar...

Vereador: ...que só poderia ser para habitação.¹⁶²

Assim, o vereador e seu assessor afirmam não irregularidades na política conduzida pelo PT, mas a apropriação de um caminho já apontado legislativamente por

¹⁶² NETO, 2018.

Police Neto, inclusive com alterações menos satisfatórias do que estas teriam sido em um primeiro momento quando desenvolvidas pelo gabinete do vereador. A perspectiva dada por Sutti (2018) no tocante aos parâmetros de balizamento da função social da propriedade consolidados na revisão de 2013/2014 e na alteração sobre a lei de 2010 feita através do mesmo, entretanto, difere da apresentada por Neto ao afirmar a real operacionalização desta através do conteúdo informado através do plano diretor, não compreendendo as alterações feitas pela redação da revisão – pelo PT, no entendimento de Neto – como cooptação, mas sim aprimoramento. Nesta altura, os caminhos da construção do Departamento de Controle e Função Social da Propriedade – que iniciava seu processo de estruturação durante a formulação do Projeto de Lei 688/2013 – e da revisão do plano diretor de 2002 começam a se cruzar e entrelaçar, tendo a lei regulamentar aprovada por Police Neto em 2010 como pivô da disputa que levará Neto a acusar o PT de vaidade na cooptação do ônus político de uma lei que ele havia concebido. A compreensão deste arco de acontecimentos e marcos legais nos é essencial.

Ao observar todo o processo iniciado três anos antes, desde a aprovação da lei em 2010 até a observação da condução das notificações pelas subprefeituras no primeiro semestre de 2013, o vereador Police Neto e seu gabinete compreendem a insuficiência do marco legal sozinho – a lei de 2010 naquele momento, meses antes do início da revisão do plano diretor – e a necessidade de uma estrutura administrativa e operacional sólida para a aplicação dos instrumentos de indução à função social da propriedade. Mais do que isso: a descentralização do processo notificatório através das Subprefeituras fez com que as notificações tivessem incidências e sucessos diferentes nos diversos territórios da cidade, então era preciso um órgão, uma estrutura centralizada capaz unificar a ação e possibilitar a uniformidade dos processos.

A possibilidade da consolidação desta estruturação aparece ainda em 2013, ano em que o prefeito Fernando Haddad (PT-SP) assumia a gestão municipal paulistana e, logo em seus primeiros meses, instituía uma grande reforma administrativa com objetivo de reestruturar a máquina pública municipal para a execução dos objetivos apresentados em campanha, expostos no Plano de Metas e orientados pela Plano Diretor Estratégico, agora revisado. Police Neto vê então uma chance de sanar parte dos problemas encontrados na efetivação das notificações antes sob condução das subprefeituras na reforma administrativa proposta: “no pacote de mudanças a gente enfiou lá uma emenda

criando o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade” (NETO, 2018) através da ementa Lei 15.764/2013¹⁶³.

Assim como Police Neto havia compreendido a fragilidade da operacionalização de sua lei de 2010 sem uma estrutura que a respaldasse em todo o seu processo, os técnicos e técnicas envolvidas na formulação do projeto da lei da revisão do plano diretor compreendem naquele momento que a lei de 2010 é frágil a ponto de não ter a capacidade de se sustentar mesmo com o respaldo de um departamento que a encampasse. Segundo Sutti, o que teria acontecido na realidade, como comentamos anteriormente, não foi a cooptação do ônus político – de uma formulação técnica elaborada por Police Neto na frustrada revisão de 2009 – pela estrutura administrativa municipal comandada pelo governo petista, mas sim uma alteração estrutural da Lei 15.234/2010 feita pelo próprio plano diretor aprovado em revisão.

Aí [o nascimento do DCFSP] é uma discussão interessante: porque esse departamento, ele veio garantir a efetividade da aplicação do instrumento não porque ele existiu, porque você poderia fazer a aplicação desse instrumento sem o departamento. A grande questão é que você tinha um *looping* legal. A lei que foi criada pelo Police Neto em 2010, ela é uma lei que é muito bonita no intuito, mas é muito frágil na aplicação. Porque ela pressupõe um ato completo de diferentes atores que devem referendar os atos anteriores. Me explico: ela propõe que a subprefeitura identifique, notifique e mande para [a Secretaria de] Finanças poder processar. Só que o nível de confiança de um ator processar em cima de um ato de outro ator é baixo!

E ou foi um desconhecimento do funcionamento do estado por parte do Police, ou foi uma forma de fazer um instrumento que não fosse rodar muito bem. Como eu não conheço com profundidade o momento da formulação da lei, eu não sei. Mas, assim, era claro que aquele instrumento tinha sido feito para não rodar, na minha opinião. A pessoa que conhece de máquina pública, ela saberia que o desenho daquele ato, na forma como estava desenhado era equivocado. Acho que teve muita boa intenção, foi um marco. Eu lembro que eu estava, na época, no governo federal, achei um marco, uma coisa fundamental para a legislação urbanística. Mas depois você começa a perceber

¹⁶³ A rigor, a emenda referida é irregular, pois inconstitucional uma vez que vereadores (membros do legislativo municipal) não podem propor emendas parlamentares em projeto de lei que gere aumento de custos ao Executivo, como é o caso perante a criação de um novo departamento.

que o foco dos terrenos que estavam sob a alçada, que a forma como funcionava o ciclo não funcionaria.¹⁶⁴

Partindo do princípio orientador de “limpar” o marco regulatório – o Plano Diretor Estratégico então sob revisão – a equipe técnica da SMDU responsável pela revisão do plano buscou revogar leis e zoneamentos que não julgassem pertinentes. Ainda assim, a tal limpeza obedecia a critérios rígidos, inclusive a ciência de que a revogação de uma lei sobre determinado assunto implicava na aprovação de uma outra lei versando sobre o mesmo tópico, mesmo que possivelmente contando com outras disposições. Ainda que a nova lei pudesse ser mais eficiente ou melhor estruturada, ela implicaria em uma nova aprovação da Câmara Municipal, colocando-a sob o processo de nova votação, o que poderia levar tópicos sensíveis a serem deixados de fora da revisão que se encaminhava para consolidação. A lei antes insuficiente ou inadequada que versava sob um tópico importante para a gestão Fernando Haddad, poderia se tornar então inexistente. A lei municipal regulamentadora do PEUC e de seus sucedâneos, de 2010, se encaixava nesse nicho.

Aí então se inicia um movimento da equipe técnica da SMDU responsável pela revisão do plano diretor que Sutti classifica como uma “jogada de mestre” (SUTTI, 2018). Orientada por Fernando Bruno – nesse momento já escolhido diretor do DCFSP e considerado por Sutti como “o pai da criança”, da tal jogada de mestre – a equipe propõe não a revogação da lei que considerava frágil e insuficiente, mas sua alteração, modificando-a de maneira estrutural a partir da revisão do plano diretor, sem depender de uma votação na forma de Projeto de Lei, mais acalorada e envolvendo maiores riscos à sua aprovação. Desta maneira, São Paulo continuou com uma lei específica regulamentando o PEUC – a Lei 15.234/2010 –, como estabelecido no Estatuto da Cidade, porém com conteúdo determinado pelo plano diretor revisado de 2014 (BRUNO FILHO, 2019). Ou seja, a lei permanecia, inclusive com Police Neto enquanto seu autor, mas o conteúdo era informado pelo plano diretor revisado na Gestão Fernando Haddad.

Os temores da não aprovação caso a lei fosse revogada e reelaborada pleiteando nova sanção nos parecem fundamentados. Basta nos lembrarmos da declaração de Police Neto quanto à sua aprovação: dentro da lógica do presidencialismo de coalizão em versão

¹⁶⁴ Sutti, 2018.

municipal, o vereador “queimou” todo seu capital político acumulado ao longo dos três anos como líder de governo de Gilberto Kassab para aprovação da Lei 15.234/2010. Em 2013/2014 quem teria força política para dispor de tal capital? A bancada do PT na Câmara Municipal concentrava todo seu capital político na aprovação da revisão do plano diretor, nos parecendo dificultosa a aprovação de uma nova lei regulamentadora dos instrumentos de indução à função social da propriedade neste contexto. Deste ponto de vista, a “jogada de mestre” parece ter sido realmente exímia.

Apesar de, num primeiro momento, Police Neto ter recebido com estranheza a alteração de uma lei de sua autoria sem a equipe técnica de SMDU tê-lo consultado diretamente, Sutti (2018) afirma que, em seguida, um diálogo muito produtivo foi estabelecido entre a equipe técnica da SMDU e o gabinete de Police Neto, o qual acabou por endossar a ideia e apoiar as mudanças realizadas, inclusive contribuindo nas mudanças da lei.

Assim, a lei de 2010, após consulta da equipe técnica da SMDU à Procuradoria Geral do Município, garantindo sua legalidade, é alterada estruturalmente pela revisão do plano diretor. Entretanto, ela se mantém como uma lei regulamentadora “autônoma”, ainda que diretamente vinculada ao plano diretor quando de sua aplicação. Isso garante que a equipe técnica da SMDU termine a revisão do plano diretor, aprovada em 31 de julho de 2014, já com capacidade de implementação do PEUC – ao menos do ponto de vista legislativo.

Os parâmetros com que a lei de 2010 foi modificada podem ser disputados pelos atores políticos em questão – Police Neto reivindicando sua origem na tentativa de revisão do plano diretor em 2009 e a equipe técnica da SMDU da gestão 2013-2016 numa possível reivindicação de parâmetros fundados na necessidade técnica de adequar a lei de 2010, talvez até mesmo coincidindo com aquilo que Neto colocava em 2009 em alguns pontos, mas não menos necessária – porém nos parece claro que o alinhamento da Lei 15.234/2010 reestruturada, o plano diretor revisado e o DCFSP estruturado dentro de uma secretaria capacitada como a SMDU criou a possibilidade da execução sistemática de um processo que levou à aplicação de mais larga escala do PEUC e do IPTUp em território brasileiro. A consolidação do DCFSP viria a respaldar os esforços legislativos, agora aprovados do ponto de vista operacional, e o início de suas notificações em outubro 2014 seria a confirmação do sucesso dos debates, diálogos, enfrentamentos e alinhamentos promovidos entre legislações existentes, legislação nova e/ou alterada, movimentos

sociais, entidades envolvidas com a questão urbana, a academia, o setor imobiliário, atores políticos que vinham de gestões anteriores e aqueles e aquelas que se encontravam na gestão municipal eleita após a campanha de 2012.

Polêmicas à parte, o DCFSP começa a ser construído em 2013 e se consolida de fato em 2014, mesmo ano em que a revisão do plano diretor é aprovada. Primeiro departamento voltado à questão criado em uma estrutura de administração municipal no Brasil, o DCFSP trazia consigo a surpresa de ser um elemento que respondia às demandas do Estatuto da Cidade ao mesmo tempo em que não estava presente na concepção inicial do Plano de Governo e do Plano de Metas da gestão Haddad, um corpo sólido e muito bem amarrado de políticas e propostas que aparentemente era entendido por sua equipe responsável como estanque dentro de suas diretrizes majoritárias, ainda que sabidamente inacabado e necessitado de aprofundamento e detalhamento, inclusive no projeto de lei que propunha a revisão do plano diretor de 2002, elaborado em poucos meses no ano de 2013 e reconhecido pela própria gestão como passível de aprimoramento, levado a cabo durante as assembleias e conferências municipais que visavam sua discussão e contribuições dos munícipes. Em entrevista (SUTTI, 2018), o então chefe de gabinete da SMDU pergunta sobre a criação do DCFSP: “você faz ideia de como foi a reação das pessoas da secretaria”? Ele mesmo responde.

Tiveram sentimentos cruzados: muitas pessoas da secretaria acharam um absurdo um vereador propor um departamento que não era o foco [do nosso governo] A gente tinha um projeto muito claro na SMDU: a gente ia rever o plano diretor, a gente ia rever os zoneamentos e planos regionais e a gente ia fazer a regulamentação completa desses instrumentos. E, em paralelo a isso, fazer a operação Água Branca e rever outras operações urbanas. Esse era o projeto macro. Então quando foi criado esse departamento a turma falou “Poxa, mas isso não tem nada a ver com o nosso projeto. O Police Neto está querendo coisa, é um absurdo!”. E lembro que eu e outras pessoas falamos “Isso é uma oportunidade! É cargo, mas é uma pauta importante para a cidade. Vamos garantir que não vai ter indicação política nesse cargo.”¹⁶⁵

¹⁶⁵ Ibidem.

Ao contrário do que os repudiadores de primeiro momento da proposta de criação do departamento poderiam afirmar, o DCFSP teria total aderência aos outros instrumentos presentes no projeto de gestão concebido para os anos de 2013 a 2016, inclusive em sua relação com as ZEIS, o Plano de Metas, o Plano de Habitação Desenvolvido e, numa escala maior, com o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal, como já afirmamos anteriormente.

É já neste ponto que a experiência paulistana começa a se diferenciar da demais anteriores: a criação de um departamento voltado à indução e controle da função social da propriedade ainda não havia sido realizada em nenhuma das experiências anteriores. Por mais exitosas que porventura possam ter sido, a aplicação do PEUC e de seus sucedâneos era feita dentro de departamentos e coordenadoria – usualmente ligados ao tratamento das problemáticas urbanas em geral – nos quais se julgava pertinente repousar as atribuições que envolviam os instrumentos de indução. A estruturação de um departamento exclusivamente voltado à questão dava a ela não apenas relevância, mas também a centralização necessária para que as notificações não incorressem nas mesmas problemáticas daquelas ocorridas dentro das Subprefeituras em 2012. A lição da excepcionalidade de São Paulo, causada por sua hipertrofia urbana, havia sido aprendida e o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade era oficialmente criado dentro do âmbito da reforma administrativa da gestão Haddad, dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano através da Lei 15.764, de março de 2013. Em suas disposições ela legisla:

Art. 188. O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade tem as seguintes atribuições:

I – identificar as áreas passíveis de não cumprimento da Função Social da Propriedade, segundo a Lei nº 15.234, de 2010;

II – realizar convênios com órgãos públicos, empresas da administração direta, indireta ou autárquica ou concessionárias para criar bancos de dados e ferramentas para o efetivo cumprimento do objetivo disposto no Inciso I;

III – notificar os imóveis identificados como não cumpridores da Função Social da Propriedade e tomar as providências jurídicas e administrativas necessárias;

IV – fiscalizar o cumprimento dos prazos e diretrizes dos projetos que visem a regularização dos imóveis notificados mencionados no inciso III;

V – encaminhar aos órgãos competentes para providências os imóveis cuja regularização não foi efetivada;

VI – providenciar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a averbação nas matrículas dos imóveis irregulares observações sobre o descumprimento da Lei nº 15.234, de 2010, nos termos do § 2º do art. 2º da referida lei;

VII – publicizar o banco de dados produzido com os imóveis irregulares junto aos órgãos ligados à produção de habitação de interesse social de todas as esferas de governo com o objetivo de contribuir no esforço público e comunitário de prospecção de áreas para desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social.¹⁶⁶

Departamento estabelecido, o próximo passo então seria escolher um nome para chefiar o departamento. Police Neto, ao comentar a construção do departamento, afirma ter havido um diálogo com a gestão que assumia naquele ano no tocante à efetivação da ementa de sua autoria.

Fizemos um enfrentamento dialético com o Fernando Melo [Franco, então secretário de Desenvolvimento Urbano], com a equipe dele e, no final, o prefeito sancionou. Ao sancionar, nossa tese sai vencedora e aí a gente saiu para uma segunda fase que é a construção da equipe, e aí fiquei muito feliz porque o Fernando Bruno foi chamado para isso, ele foi a grande alma do departamento.¹⁶⁷

Não obstante a escolha final por Fernando Guilherme Bruno Filho, tal decisão foi tomada após uma longa discussão entre as partes que de início construíam o departamento. Com alguns nomes de pessoas ligadas ao estudo e implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em mãos, o grupo que ponderava sobre a escolha – que envolvia principalmente membros do gabinete de Police Neto e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – necessitava encontrar alguém que

¹⁶⁶ SÃO PAULO. Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013.

¹⁶⁷ Neto, 2018.

suprisse a carência que ali era encontrada (SUTTI, 2018), o vácuo teórico aliado a uma vivência efetiva de aplicação dos instrumentos de indução. Após a experiência de notificação através da Lei 15.234/2010, o departamento parecia ser a estrutura necessária a preencher uma lacuna administrativa que faltara à real efetivação da função social da propriedade durante as notificações entre 2011 e 2012 – muitas, segundo Police Neto; poucas e irrelevantes, segundo Bonduki – porém, Sutti cita uma outra necessidade, a de alguém capaz de conduzir tais processos a frente do departamento suprimindo não apenas uma lacuna estrutural na administração, mas também uma lacuna de conhecimento de causa que aparentemente havia faltado no momento anterior. Bruno Filho havia passado pelas experiências da Santo André (como Sub-Secretário de Desenvolvimento Urbano) e de São Bernardo (como consultor para a implementação do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo) – como citado anteriormente, a primeira pioneira na aplicação do PEUC e a segunda pioneira na aplicação do IPTU Progressivo no Tempo (ainda que Maringá tenha-o feito antes, porém com distorções no que tange à sua efetividade enquanto instrumento de real democratização do tecido urbano), respectivamente – experiências nas quais, para além de sua formação acadêmica em Direito, havia adquirido o corpo de conhecimento prático e administrativo necessário para a empreitada que agora escolhia seu nome para chefia do primeiro departamento de seu tipo no Brasil. Desta maneira, Bruno é efetivado como diretor do Departamento de Controle e Função Social da Propriedade no mês de agosto de 2013.

No mesmo mês em que Bruno Filho assume o departamento, se inicia a montagem da pequena equipe a compor o corpo técnico. A Bruno era repassada por Fernando Melo Franco a mesma lógica que a ele era transmitida por Fernando Haddad: total autonomia para composição de equipe e operacionalização da mesma, ainda que se pautando pelas diretrizes e pelo projeto urbano geral da gestão. Segundo Sutti, nenhuma exigência de preenchimento de cargos foi feita a Bruno. Como chefe de gabinete, Sutti recebeu uma série de “indicações” e pedidos de diversos vereadores – novamente reproduzindo a lógica patrimonialista/coalizcionista que já apontamos – porém, tais pedidos sequer chegavam a Bruno (SUTTI, 2018), corroborando sua autonomia nas escolhas da equipe.

Fora dos planos iniciais da gestão, ainda que encampado com entusiasmo quando de sua consolidação, não havia previsão para a incorporação de funcionários e funcionárias de carreira da PMSP dentro do departamento. Assim, a equipe do DCFSP foi construída, em seu início, com a maioria de cargos comissionados e alguns de carreira

(FERNANDES, 2019). Fazendo jus à autonomia prometida, o gabinete da SMDU deu a Bruno total liberdade para a escolha da equipe, sendo que este estabeleceu como critérios básicos a seleção de pessoas jovens e que formassem um todo multidisciplinar.

[...] expus o que eu queria de perfil da equipe, queria uma equipe jovem, equipe multidisciplinar, não apenas por ser multidisciplinar onde a linguagem do jurista, a linguagem do geógrafo, a linguagem do arquiteto, abastecendo uma linguagem só. Era isso que eu queria. Queria que as pessoas conversassem entre si, respeitassem os seus métodos, principalmente os métodos de trabalho.¹⁶⁸

As entrevistas foram realizadas com candidatos e candidatas cujo contato chegou através de convite direto de Bruno ou indicação de pessoas próximas, como as feitas por Rosana Denaldi. A equipe formada, então, teve 17 pessoas em seu momento de maior número ao longo da trajetória sob a gestão 2013-2016. A equipe – constituída por arquitetos urbanistas, geógrafas, sociólogas e bacharéis em direito –s começou a capacitação técnica logo em seguida. Isto era necessário não apenas para alinhar o grupo que então se formava, mas também para equalizar alguns conhecimentos básicos sobre os instrumentos que seriam ali operados: apesar de todas as integrantes da equipe possuírem formação e estudo ligados de alguma maneira à problemática urbana e à questão imobiliária, ninguém, à exceção de Bruno, possuía experiência com o manejo e aplicação dos instrumentos de indução à função social da propriedade (BRUNO FILHO, 2019).

Entre meados de 2013 e o fim do primeiro semestre de 2014, o principal trabalho do DCFSP foi definir seu planejamento estratégico, até mesmo porque não era possível ainda que as notificações fossem feitas sem a aprovação da revisão do plano diretor, efetuada em 31 de julho de 2014. Nesse interim entre o início das atividades do departamento e a aprovação da revisão do PDE, o DCFSP teve importante papel na redação dos instrumentos de indução à função social da propriedade presentes no plano diretor. Este é um ponto importante para a compreensão dessa política na cidade de São Paulo: o departamento, uma estrutura administrativa, executiva, nascia e definia sua

¹⁶⁸ BRUNO FILHO, 2019.

maneira de atuar, linhas estratégicas, estrutura e fluxos internos enquanto também auxiliava na concepção da redação do PDE em que eram regulamentados os instrumentos que o mesmo departamento iria operacionalizar. Podemos assim inferir que o trabalho de construção da estrutura executiva foi concomitante ao de construção da legislação pertinente (em seu nível regulamentar municipal, é claro), sendo feita num processo de retroalimentação que, se não foi perfeito e irreparável em sua simbiose, logrou uma relação orgânica observada no sucesso quantitativo que analisaremos no Subcapítulo 4.6.

Após a formação da equipe e aprovação da revisão do plano diretor com o departamento alinhado, a definição do fluxo dos processos era o próximo passo (FERNANDES, 2019), estruturando o DCFSP em três núcleos distintos por onde o fluxo de trabalho corria. Eram eles:

- (i) gestão de informações territoriais, prospecção dos imóveis a serem cadastrados e analisados, cadastramento e monitoramento das informações acerca de cada imóvel; (ii) análise edilícia, diligências sobre os indícios de ociosidade, vistorias e consulta à base de dados de outras secretarias e órgão públicos; e (iii) análise jurídica, coleta e interpretação das matrículas dos imóveis, averbação das notificações junto aos Cartórios de registro, verificação de impedimentos jurídicos para a efetivação da notificação, e controle das impugnações.¹⁶⁹

A formação dos núcleos, entretanto, não surgiu diretamente de um planejamento antecipado estratégico feito antes mesmo do início das atividades de fato do DCFSP, sequer como cópia da estrutura de experiências anteriores, mas sim da própria experiência realizada na capital paulista, e consolidada nos primeiros meses após a aprovação da revisão do plano diretor. As próprias necessidades do DCFSP ditaram a maneira como os três núcleos foram construídos (BRUNO FILHO, 2019). Não apontaremos componentes dos núcleos diretamente pelo fato de que suas composições foram se alterando ao longo do período de atividade do departamento durante a gestão 2013-2016, tanto com a entrada de novos profissionais, saída de outras e deslocamentos internos conforme as

¹⁶⁹ Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de Aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade (SMDU, 2015b).

necessidades se apresentavam, o que torna difícil traçar um perfil único para seus integrantes. O contexto da aplicação dos instrumentos ditava parte da dinâmica do departamento, o qual seguia um fluxo de operações executado na seguinte ordem: cadastramento dos imóveis sujeitos ao PEUC após identificação através da base de e análise interna; diligência *in loco* para verificação do imóvel; análise jurídica; expedição da notificação aos imóveis identificados e dentro do espectro de aplicação do PEUC; e monitoramento, controle dos prazos e publicização das informações. Este processo será investigado mais detidamente no Subcapítulo 4.5¹⁷⁰.

Olhemos agora, rapidamente, para o funcionamento de cada um desses núcleos.

4.3.1 Núcleo de Gestão de Informações Territoriais (GIT)

O núcleo que Fernando Bruno apelidou de “coração” (BRUNO FILHO, 2019), recebia os primeiros dados sobre os imóveis e direcionava-os ao núcleo seguinte, bem como recebia-os novamente para em seguida retransmitir e redistribuir dados, processos e informações conforme necessidade, num movimento de recebimento e devolução análogo ao bombeamento sanguíneo de um coração. Neste núcleo acontecia a análise das bases de dados e a prospecção de imóveis para notificação, cabendo também a ele núcleo a criação de um sistema capaz de copilar os dados recebidos, analisados e processados. Este sistema era alimentado por todo o departamento e tinha-se a intenção de que, em seu desenvolvimento, fosse possível integração tamanha com o GeoSampa que a população fosse capaz de, através de um aplicativo de celular, tirar fotos de imóveis que suspeitassem ociosos e anexá-las, através de suas coordenadas geográficas, emitindo um “alerta” ao departamento, o qual poderia analisar o imóvel e, se comprovada a situação de irregularidade, notifica-lo (BRUNO FILHO, 2019).

Este primeiro núcleo era então como a porta de entrada do departamento no que tangia ao cadastramento de imóveis, bem como a formação de um banco de dados, sistematizado com a intenção de poder ser usado durante todo o processo que passaria

¹⁷⁰ Como maneira de sintetizar neste momento os processos que mais tarde serão explorados, utilizamos a etapização apresentada no Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016, do DCFSP/SMDU (SMDUb). No Subcapítulo 4.5 utilizaremos uma etapização mais detalhada, dada por Fernandes e Ferreira (2019), mais adequada aos objetivos que se apresentarão no subcapítulo em questão.

aos outros núcleos e precisaria disponibilizar as informações de maneira rápida à toda equipe. Akaishi diz sobre este núcleo:

[...] a primeira divisão era responsável pela gestão da informação e geoprocessamento de dados; era composto por uma socióloga, geógrafos e tinham como atribuição a prospecção de imóveis, a análise de base de dados, prospecção de estudos, enfim, para poder cadastrar imóveis passíveis de notificação e era ali que [a informação] entrava para o banco de dados. Então, essa "divisão" tinha um papel central dentro do Departamento, inclusive fez um trabalho bem importante na criação de um sistema, um banco de dados mesmo, onde as informações eram alimentadas e armazenadas [...] para poder divulgar publicamente, de forma mensal, as informações .¹⁷¹

Com o cadastro dos imóveis feito através dos indícios que os classificavam como passíveis de aplicação do PEUC, se encerravam momentaneamente as atividades deste núcleo no fluxo apresentado, restando, após o cadastramento dos imóveis, a passagem dos processos para o Núcleo de Análise Edilícia.

4.3.2 Núcleo de Análise Edilícia (NAE)

Neste núcleo eram praticadas as análises e diligências quanto aos imóveis cadastrados, incluindo revisão da adequação da aplicação do PEUC segundo os critérios estabelecidos e visitas *in loco* para a aferição do real estado.

Este núcleo era constituído exclusivamente por arquitetos e arquitetas urbanistas e estagiários de arquitetura e engenharia. Era responsável por realizar as vistorias dos imóveis, na qual uma ficha era preenchida com dados da edificação, da degradação do imóvel, do entorno, dos critérios constantes que indicavam ociosidade. O NAE era também responsável pela consulta ao cadastro imobiliário presente na Secretaria Especial de Licenciamento, onde era checado se existia algum projeto protocolado e em análise para o imóvel em questão (AKAISHI, 2018).

¹⁷¹ AKAISHI, 2018.

Após a confirmação da adequação dos imóveis à incidência do PEUC e análise edilícia e urbana, o processo do imóvel cadastrado ia para o núcleo seguinte, o Núcleo Jurídico.

4.3.3 Núcleo de Análise Jurídica (NAJ)

Esse era o núcleo responsável por levantar a matrícula de cada imóvel cadastrado e analisa-la com objetivo de verificar se havia nela algum impedimento jurídico ou processo de desapropriação prévio, bem como a identificação do proprietário que seria notificado.

O Núcleo de Análise Jurídica era também responsável por analisar as impugnações dos processos resultadas de recorrências dos proprietários. O NAJ as analisava na primeira instância, sendo que, a partir da segunda instância, as análises eram feitas em conjunto com os procuradores assessoria jurídica da SMDU (AKAISHI, 2018, cabendo ao NAJ, posteriormente, o acompanhamento e verificação do resultado.

Uma das problemáticas que o NAJ, e consequentemente o departamento como um todo, enfrentou no início foi o acesso às matrículas de cada imóvel identificado e cadastrado. A resolução para esta questão foi a formulação de um convênio com a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP) – sobre a qual falaremos mais no Tópico 4.5.4 – facilitando o acesso às matrículas e agilizando o processo como um todo.

Passado o processo interno de tramitação dos processos individuais dentro dos núcleos do DCFSP e comprovada a possibilidade de notificação, os membros dos diversos núcleos se revezavam na função de exercer a notificação. Após esta consumada esta, o processo – já em notificação – voltava para o núcleo de GIT, para que este, através do Cadastro da Função Social, pudesse monitorar, atualizar e dar publicidade à situação dos imóveis notificados. Esta volta ao núcleo onde o processo se iniciava completa a metáfora de Fernando Bruno ao chama-lo de coração, ou seja, um órgão que bombeia o fluxo e depois o recebe novamente.

Com os núcleos definidos, de novembro a fins de janeiro de 2014, o planejamento estratégico do departamento é definido. Com esta base já sólida, o DCFSP começa a

cadastrar os imóveis onde a função social da propriedade não se cumpria, aperfeiçoar as estratégias e os modelos de ação e, em outubro de 2014, dá início a redação do decreto que

regulamenta os procedimentos para a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, e da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, e alterações posteriores, em especial a notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.¹⁷²

A importância do Plano Diretor Estratégico para o avanço na observância a função social da propriedade em imóvel urbano no município de São Paulo é fundamental. Ainda que absolutamente necessária – e aqui não as esqueçamos – a crítica ao próprio conceito de plano diretor enquanto instrumento de manutenção do *status quo* e das disparidades sociais, econômicas e culturais dentro de uma lógica de forte imposição da ideologia elitista dominante (VILLAÇA, 1999), sua consolidação enquanto lei tão representativa é certamente um ganho dentro de uma gestão progressista.

As especificidades que o PDE 2014 coloca sobre os instrumentos de indução à função social abrem espaço para que a aplicação seja rigorosa, ainda que seja difícil falar em completa objetividade da aplicação do instrumento por conta das nuances que envolvem o uso diferenciado de cada imóvel e sua relação com a infraestrutura do entorno. A questão da função social da propriedade é concentrada, dentro do PDE 2014, naquele que aqui já definimos como o mais grave atentado a ela, os imóveis ociosos, destacando assim a aplicação do PEUC e, sucessivamente se necessário, aplicação do IPTUp e a Desapropriação-Sanção mediante pagamento em títulos da dívida pública. Analisemos então como esses instrumentos, e outros, são estabelecidos através do Plano Diretor Estratégico 2014.

¹⁷² Art. 1º do Decreto Municipal nº 55.638. de 30 de outubro de 2014

4.4 Os Instrumentos de Indução à Função Social da Propriedade e a Política Pública Urbana no Plano Diretor Estratégico 2014 de São Paulo

O Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050), além de disponibilizado pelas vias digitais no website Gestão Urbana, também ganhou duas versões: uma resumida, numa cartilha de estratégias ilustradas, com 100 mil exemplares de tiragem impressa; e outra versão sob a alcunha de Texto da Lei Ilustrado, com tiragem de 10 mil exemplares impressos e também amplamente distribuídos. Ambos – a versão resumida e a integral – são ricos em ilustrações e esquemas visuais que ajudam a compreender questões que porventura poderiam ser de difícil compreensão para os não versados em linguagem jurídica. Uma natural barreira para quem não possui ensino formal na área, a linguagem jurídica sempre foi um fator de dificuldade para a ampla divulgação dos planos de políticas públicas, fazendo com que a discussão ficasse restrita a pequenos nichos capazes de dialogar dentro de tais códigos. Logo que a necessidade de comunicação dos marcos regulatórios da gestão que assumia em 2013 foram notadas, junto ao comprometimento em cumprir com absoluta transparência da administração pública, um núcleo de design gráfico foi montado na SMDU, de modo que pudesse se dedicar à elaboração de peças gráficas capazes de comunicar em linguagem direta (principalmente com elementos visuais) – ainda que sem abandonar o rigor técnico – as políticas que vinham sendo desenvolvidas e paulatinamente aprovadas durante a gestão Fernando Haddad.

O seu item mais completo no que se refere ao plano diretor, é certamente o Texto da Lei Ilustrado. Nele estão presentes a linguagem técnica jurídica tradicional acompanhada de fartas ilustrações e esquemas gráficos que auxiliam o entendimento do que a lei expõe através de artigos, parágrafos e incisos. Logo em suas primeiras páginas, um esquema das grandes diretrizes da revisão do plano é apresentado. A primeira delas, o estabelecimento de Coeficiente Básico igual a 1 para toda a cidade. A segunda, um esquema sobre o que é a função social da propriedade e quais são seus instrumentos. Mostrando quais tipos de imóveis estão sujeitos a serem notificados através da aplicação do PEUC, o esquema mostra também qual o estado que se esperar induzir nestes imóveis (utilização total dos espaços ociosos, construção, parcelamento), bem como os prazos de cumprimento de cada etapa.

Mas é quando adentramos o Capítulo III – Dos Instrumentos de Política Urbana e de Gestão Ambiental (PDE São Paulo 2014, página 72) que os instrumentos de indução à função social da propriedade são de fato legislados e detalhados. Em suas seis seções

são descritos e legislados os “instrumentos de política urbana e gestão ambiental [...] utilizados para a efetivação dos princípios e objetivos” (PDE, 2014, página 72) do PDE. A primeira dessas seções, a Seção I – Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade, perfaz o recorte específico que orientará a ação do DCFSP.

No primeiro artigo (art. 90º) incluso em tal seção, o PEUC, seguindo o EC em sentido quase *ipsi literis*, é estabelecido.

Art. 90. O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I -parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.¹⁷³

Figura 1 Quadro sobre o PEUC e seus sucedâneos
Fonte: PDE 2014 São Paulo (SMDU,2014)

4.4.1 O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)

A Subseção I – Do Âmbito da Aplicação e a Subseção II – Do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios tratam do processo, parâmetros, exceções e incidência do

¹⁷³ Plano Diretor Estratégico de São Paulo, 2014, página 72 e 73.

PEUC sobre a cidade de São Paulo. Seus cinco artigos são resumidos e esquematizados da seguinte maneira na Figura 2:

Figura 2: Tipologia de imóveis ociosos e obrigações dos proprietários notificados
Fonte: PDE 2014 São Paulo (SMDU, 2014b)

Nestes termos, são definidas três tipologias diferentes de imóveis ociosos: imóveis com área superior a 500m² com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero (o imóvel não edificado) – incluem-se também aqui imóveis em estado de ruína, onde, salvo aqueles que constituem patrimônio cultural e arquitetônico, devem ser considerados como

não edificadas; imóveis nessas mesmas condições, mas com a diferença que o coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido (imóvel subutilizado); e edifícios e outros imóveis que tenham no mínimo 60% de sua área construída desocupada há mais de um ano (imóvel não utilizado). Como já dito anteriormente, a medida não tem caráter punitivo, mas sim objetiva que se faça cumprir a função social do imóvel em questão. Para tanto, é exigido que, nos dois primeiros casos, o imóvel seja parcelado ou edificado no prazo máximo de 2 anos. Já no terceiro e último caso, é exigido que ele seja utilizado, não sendo especificado de que maneira, em prazo máximo de 1 ano.

Como pode ser visto no esquema mostrado na Figura 2, os imóveis a serem notificados com PEUC por serem considerados como subutilizados devem possuir coeficiente de aproveitamento (CA) mínimo inferior ao estabelecido. Esta se coloca como uma regra geral para a cidade como um todo, balizando seus parâmetros segundo o coeficiente estabelecido em cada área de zoneamento. O CA mínimo estabelecido em cada zona ou área não é arbitrário, ele atende a um ordenamento mais amplo da política urbana e é um importante constituinte da estratégia de ordenamento territorial presente no plano diretor. O CA condiciona assim também a aplicação do PEUC, pois este, como vimos, incide sob o CA mínimo como parâmetro para definir quais imóveis se encontram não edificadas ou subutilizados. Desta maneira, o PEUC não se vincula diretamente a elementos de ordenação territorial como os Eixos de Estruturação da Formação Urbana, presentes no plano diretor, mas sim – em dois de seus três tipos de incidência – ao CA mínimo presente nestes, os quais atendem a outros objetivos que não apenas a ação junto aos instrumentos de indução à função social da propriedade. Isto faz com que os Eixos de Estruturação da Formação Urbana, por exemplo – locais que objetivam adensamento populacional por conta de sua capacidade de transporte de massa – não tenham uma relação orgânica com o PEUC, não aproveitando-o em seu completo potencial de transformação integrada ao manter um CA mínimo relativamente baixo e passando assim a estar sujeito à aplicação do PEUC da mesma forma que áreas de outros tipos de ordenamento territorial sem a intenção de adensamento que os eixos possuem. Nesse sentido, Sutti revela incômodo e incompletude na definição de tais questões dentro das possibilidades de aplicação do PEUC nos eixos citados.

[...] a gente foi conservador nos índices mínimos de coeficiente de aproveitamento, que são aqueles que indicam a incidência dos imóveis que não

cumprem a função social da propriedade. Eu acho. E a gente teve essa discussão, e a gente até concordou uma época, mas na guerra que foi a aprovação do plano a gente não avançou; isso é um arrependimento meu, mas acho que a gente poderia, para áreas de eixo, por exemplo, ter trabalhado com coeficiente mínimo de 1 ou de 1,5. [...] Imóvel que cumpre a função social em área de eixo tem que ter, pelo menos, uma vez e meia a área do terreno. Se eu não tenho uma vez e meia a área do terreno, não cumpre a função social.¹⁷⁴

Bruno Filho tece comentário na mesma linha de Sutti.

De fato, os eixos em si, eles têm uma construção que perpassa o plano diretor com um todo, não é só questão de PEUC. E, na minha opinião [...], e acho que era do Weber [Sutti] e do Fernando Mello [Franco], nos parecia óbvio, pelo conceito de eixos de estruturação, [...] o adensamento necessário nos eixos de estruturação, nos parecia óbvio que o coeficiente [de aproveitamento] mínimo deveria ser maior. De 0,8, quem sabe 1, até mais: 1; 1,5... E eu não tiro a razão dele, eu concordo com o Weber [Sutti no tocante aos eixos]. Então eu não sei exatamente o que aconteceu no debate da Câmara [Municipal de São Paulo] para não se chegar tão alto no coeficiente [de aproveitamento] mínimo, mas de fato nos parecia óbvio e racional que os eixos deveriam ter um coeficiente [de aproveitamento] mínimo muito maior do que qualquer outra região da cidade. Pela função que desempenhariam.¹⁷⁵

O aumento nos coeficientes mínimos de aproveitamento para incidência da função social da propriedade que Sutti propõe é algo que também julgamos interessante quando consideramos a capacidade de adensamento existente nos eixos, ganhando notável potencial se conjurado junto aos instrumentos de indução à função social da propriedade. O raciocínio parte da própria concepção dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, presentes no plano diretor paulistano. Legislados pelos artigos 75.º à 84.º, são definidos por elementos estruturais dos sistemas de transporte coletivo, tanto de média quanto de alta capacidade, os quais determinam áreas de influência com possibilidade de adensamento construtivo e populacional. Em síntese, se existe um claro eixo onde um

¹⁷⁴ SUTTI, 2018.

¹⁷⁵ BRUNO FILHO, 2019.

número maior de pessoas pode ser deslocado através de transporte público coletivo, então é possível que neste eixo, neste caminho, um número maior de pessoas passe a habitar ou a exercer outras funções, como lazer e trabalho. Nesta concepção, faz pouco sentido que na área de influência de um desses eixos existam construções com baixo coeficiente de aproveitamento, o que, por conseguinte, significaria uma menor capacidade de recebimento ou de comportar pessoas, podendo até mesmo resultar em subutilização da infraestrutura de transporte da área. É nesse sentido que Sutti propõe que nessas áreas os imóveis considerados como subutilizados deixem de ser aqueles que não atingiram o coeficiente de aproveitamento mínimo hoje validado, mas que passem a ser analisados a partir de um CA mais elevado, de modo a demandar que existam construções de maior porte, construções capazes de receber ou abrigar grande número de pessoas, se aproveitando da infraestrutura de transporte já existente no eixo. Esta também é uma maneira de contribuir para a contenção do espraiamento urbano, sua fragmentação, a proteção de áreas ambientais frágeis e garantir a utilização do total potencial da infraestrutura já existente, bem como a ocupação dos vazios urbanos ainda existentes no tecido, como aqueles que frequentemente encontramos ao longo de ferrovias, por exemplo.

Assim, mesmo como um todo político-urbano desenvolvido pela gestão em seus marcos regulatórios, ainda é possível maiores avanços de integração dentro dos próprios elementos do plano diretor. Dentro do contexto de concepção da política urbana geral do plano diretor, Bonduki irá dizer:

A concepção se baseou na contenção da expansão horizontal da cidade preservando as áreas de proteção ambiental e recriando a Zona Rural e dirigindo e absorvendo o crescimento nas antigas áreas industriais na orla ferroviária, a serem reestruturadas de modo planejado, para os terrenos e glebas ociosos e para os eixos de transporte coletivo de massa, onde o adensamento e a verticalização seriam estimulados.

A aplicação de instrumentos para fazer valer a função social da propriedade, como a edificação, utilização ou parcelamentos compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, visava conter a especulação com imóveis ociosos bem localizados. Nesse sentido, eles cumprem um papel estrutural de

aproveitar os terrenos bem situados na cidade para absorver o crescimento urbano.¹⁷⁶

Isto levanta um questionamento sobre quais as possibilidades que os próprios instrumentos ainda guardam em si quando em relação orgânica com a política pública urbana em espectro amplo. Não é, necessariamente, colocar em dúvida a maneira como o PEUC é aplicado – ainda que o conjunto de anos a que um imóvel é submetido até que a propriedade esteja sujeita a ser desapropriada possa ser um processo demasiado longo para uma cidade que precisa de ações de mais curto prazo para a democratização de seu tecido urbano – mas sim o seu potencial inerente para aprofundamento com vistas a seu protagonismo a partir da mudança de alguns parâmetros de sua incidência.

Outro ponto que merece atenção nesse sentido é a determinação de uma área mínima para a incidência do PEUC. O volume dois dos cadernos técnicos do Ministério das Cidades, que procuram capacitar tecnicamente os municípios na aplicação do PEUC, assim versa:

O critério adicional de área mínima de terreno a partir da qual se aplicará o PEUC é aplicável também para os imóveis subutilizados (e não só para os não edificadas). Essa regra aplica-se não apenas para fazer com que imóveis de dimensões relativamente reduzidas, localizados em áreas centrais infraestruturadas, sejam colocados no mercado (como ocorreu em Santos-SP, por exemplo), como também para dirigir o instrumento em sentido contrário, evitando que pequenos lotes urbanos sejam notificados (como em Maringá-PR).¹⁷⁷

Assim, o tamanho de lote mínimo a ser definido como passível de aplicação do PEUC deve responder, como temos afirmado, à política pública urbana de amplo espectro, procurando atender através desses critérios as características e necessidades

¹⁷⁶ BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. *A Reforma Urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014* in BONDUKI, Nabil (org.) *A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade: São Paulo, 2018, página 191.

¹⁷⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, página 28.

peculiares de cada município. Continua o caderno, usando Santos e Maringá como exemplos:

O Município de Santos, cuja área urbana é reduzida e intensamente urbanizada e onde o instrumento foi pensado para fazer frente à desocupação de edificações não utilizadas ou subutilizadas na região central, considerou como notificáveis os lotes urbanos com área superior a 200 m². Exemplo oposto, o Município de Maringá estipulou 2mil m² como área mínima objeto de PEUC, que se aplica, principalmente, visando a induzir ao parcelamento do solo.¹⁷⁸

Quais são então os objetivos do PEUC na cidade de São Paulo quando seu plano diretor estabelece que incida sobre imóveis com área mínima de 500m² quando da caracterização de não edificado ou subutilizado? Nos parece que seus objetivos são mais próximos ao de Santos do que de Maringá, quando comparado o caso paulistano aos citados na publicação do MCidades. Em São Paulo pretende-se atingir áreas não edificadas que correspondam à soma de dois lotes de 250m² (BRUNO FILHO, 2019), tipologia de lote bastante comum que nasce usualmente de lotes com 10 metros de testada e 25 de fundo. Busca-se, assim, não a notificação do pequeno proprietário que porventura tenha um lote, mas aquele dono de terras que possa ter adquirido dois ou mais lotes com o objetivo de empreender neles futuramente, mas atualmente retém a terra em busca de valorização, ou seja, incorre em especulação imobiliária. Santos, como citado, tem área urbana reduzida e com poucos vazios, resultando em poucas possibilidades de expansão por conta do relevo natural e de sua condição hidrológica. São Paulo, por sua vez, continua com seu espraiamento horizontalizado nas franjas da cidade, entretanto, as áreas de incidência do PEUC – excetuando aquelas na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, onde a área mínima de incidência é de 20.000m² – majoritariamente são aquelas onde a possibilidade de adensamento é grande, como nas ZEIS (2, 3 e 5)¹⁷⁹, nas área de influência dos Eixos da Estruturação da Transformação

¹⁷⁸ Ibidem, página 29.

¹⁷⁹ CA equivalente a 4 em todas elas, podendo chegar a quando dentro do perímetro da Operação Urbana Centro.

Urbana¹⁸⁰, Subprefeituras (atualmente prefeituras regionais) da Sé e da Mooca,¹⁸¹ perímetro da Operação Urbana Centro¹⁸². Isso releva a intenção de, analogamente ao caso de Santos, dar uso a edifícios subutilizados ou ociosos, principalmente na região central, bem como colocar novamente no mercado lotes de tamanho médio. A incidência sobre as subprefeituras da Sé e da Mooca também revela a intensão de, na primeira, dar uso ou colocar no mercado edifícios antes em estado de ociosidade e degradação e, na segunda, o parcelamento de grandes glebas industriais que passaram a ficar ociosas, principalmente a partir do processo de desindustrialização que vem ocorrendo desde meados da década de 1990.

A caracterização paulistana de “não utilizado” a um imóvel – definida em sua lei específica regulamentar – também possui suas peculiaridades relativas ao contexto urbano próprio à capital paulista. Em São Paulo, o percentual estabelecido foi de 60% da área construída, necessariamente desocupada há mais de um ano. Leis municipais específicas, como a de Mossoró-RN, trazem outros valores – no caso desse município, mínimo de 80% de área desocupada há mais de cinco anos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015), indicando que a taxa de imóveis sem sua total utilização talvez seja menor do que a de São Paulo¹⁸³, cidade que sabidamente possui muitos edifícios nessas condições. Entretanto, a definição de tais parâmetros na capital paulista também se utiliza da mesma sensibilidade e conhecimento empírico do tecido urbano da cidade usados para definir a área mínima de incidência do PEUC em não edificadas e subutilizadas: a capacidade de reconhecimento das tipologias imobiliárias e fundiárias da cidade de São Paulo.

É comum encontrarmos na capital paulista – principalmente em seus distritos centrais – edifícios com o pavimento térreo em uso e seus pavimentos superiores ociosos.

¹⁸⁰ O CA varia, sendo 4 dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e podendo ser acrescido ainda em 25% para Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e 50% em caso de Empreendimento de Habitação de Interesse Social. Se a área em questão estiver dentro do perímetro da Operação Urbana Centro ou das Operações Urbanas Consorciadas também será possível acréscimo no CA seguindo leis especificados no PDE.

¹⁸¹ Pode atingir até CA 6.

¹⁸² Pode atingir até CA 6.

¹⁸³ Fatores políticos e patrimonialistas podem aqui também ter influência, principalmente no estabelecimento de que o imóvel tenha sua área desocupada nesse estado a ao menos cinco anos. Entretanto, para afirmar isto seria necessária uma investigação de caráter mais profundo, algo além do escopo desta dissertação, mas que certamente vale a pena investigar em diferentes casos brasileiros.

Portanto, a questão que se apresentava não era a notificação de um edifício completamente ocioso, mas que apresentasse a maior parte de sua área construída sem uso. Como estabelecer então um parâmetro para encarar edifícios cujo todo está sob apenas uma matrícula e possui térreo ativo e pavimentos superiores em estado de ociosidade? Segundo Bruno Filho (2019), a porcentagem consolidada na revisão do plano diretor de 2014 é fruto do entendimento de que duas tipologias de edifícios são muito comuns na cidade: a tipologia “térreo + três pavimentos” e a tipologia “térreo + dois pavimentos”. Assim, se o enquadramento adotado para a caracterização de ociosidade fosse o de 80% da área construída sem utilização – como em Mossoró – o PEUC (aplicado dentro da categoria “não utilizado”, neste caso) não poderia incidir sobre nenhuma das tipologias, pois, mesmo com apenas o térreo em uso, o resultado seria de 75% da área construída desocupada na primeira tipologia e aproximadamente 66,7% na segunda, saindo do enquadramento que a lei lhe daria. Porém, através do conhecimento empírico da cidade, foi sugerida a porcentagem de 60%, de modo que essas tipologias quando apenas o térreo em uso, tão comuns na cidade de São Paulo, estivessem sujeitas ao PEUC, uma vez que ambas estariam apresentando mais de 60% de ociosidade em sua área construída total.

Essas especificações revelam a maneira responsável como esses parâmetros foram estabelecidos, pois incidem justamente sobre tipologias imobiliárias comuns ao tecido urbano paulistano, capacitando o PEUC a se apresentar como instrumento apto a evitar retenção ou ociosidade imobiliária e induzir-lhes o uso, cumprindo por completo o papel cabível a uma lei regulamentadora, a qual deve se adequar à realidade urbana da cidade sobre a qual legisla. Fernandes e Ferreira, pesquisadoras e ex-funcionárias da SMDU, também o afirmam, ressaltando sua capacidade de integração aos outros instrumentos urbanos de ordenação territorial.

Assim, ressalta-se que a prioridade para aplicação do instrumento nas áreas de ZEIS teve como finalidade estimular a produção de habitação de interesse social através da liberação de terrenos. Da mesma forma, as notificações feitas em territórios de Operações Urbanas, especialmente em áreas centrais, e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana tiveram também como finalidade

de estimular o uso de imóveis vazios em áreas já consolidadas e provocar o processo de transformação urbana.¹⁸⁴

O EC dá as principais diretrizes de como a aplicação do PEUC deve ser conduzida, desde os parâmetros mínimo para identificação do imóvel até a aplicação de seus sucedâneos. Porém, existem pontos que a lei federal é incapaz de prever – e de fato não é sua função que o faça – como alguns casos em que a aplicação do PEUC se torna inviável, tais quais lotes com geometria que impossibilite a construção, locais de passagem de dutos, linhas de transmissão, locais cuja atividade prescindia de edificação etc. (MINISTÉRIOS DA CIDADES, 2015). Já os prazos de aplicação e sanção são definidos de fato pela lei específica municipal, cabendo ao EC apenas a definição dos prazos mínimos, de maneira a balizar a questão e não permitir grandes disparidades entre os municípios. A notificação em si é definida pelo Estatuto, cabendo à lei municipal reforçar os prazos estabelecidos e procedimentos relativos ao ato da notificação, bem como outras especificidades menores que cabem de fato à esfera municipal.

Há questões outras que dizem respeito ao ato da notificação e que, igualmente, podem ser disciplinadas no decreto regulamentador, tais como: o que fazer se o proprietário recusar-se a receber a notificação; como qualificar quem tem poderes de gerência ou administração, no caso de pessoa jurídica etc. Essas questões, no entanto, podem ser acrescidas posteriormente, depois de iniciado o processo de notificações, à medida que se tornarem relevantes no curso do processo de gestão do instrumento.¹⁸⁵

Nos parece claro assim que a regulamentação do PEUC nas leis específicas municipais é na realidade um dos vários elementos – ainda que essencial – na construção do todo da política urbana municipal, a qual também precisa responder às necessidades inerentes à aplicação do PEUC, sendo que o conjunto (inclusive a área mínima de lote e CA mínimo no qual incide) deve estar “orquestrado”, ajustado às intenções da política urbana geral. Em contrário, com uma política urbana que trate o PEUC como um apêndice

¹⁸⁴ FERNANDES & FERREIRA. *Aspectos Institucionais: o caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade em São Paulo*. ENANPUR XVIII, 2019, página 7 e 8 (no prelo).

¹⁸⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo*. Brasília, 2015, página 33.

da mesma, esta se torne letra morta e se fará presente na legislação municipal apenas como um bibelô sem utilidade. Entendemos que este, em absoluto, não é o caso de São Paulo. Ainda que ajustes possam ser feitos entre a política pública urbana de amplo espectro e os instrumentos indutores da função social da propriedade, o PEUC não apenas obteve uma escala de atuação maior do que qualquer outra no Brasil como chegou ao seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo, fato alcançado por apenas outras duas cidades de experiências anteriores, como vimos anteriormente. É o IPTU Progressivo no Tempo que analisamos agora.

4.4.2 O Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana no Tempo (IPTU Progressivo no Tempo)

Nas situações em que os prazos dados aos imóveis notificados através do PEUC não são cumpridos, procedesse ao IPTU Progressivo no Tempo, legislado no PDE 2014 através da Subseção III – Do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. Nesta subseção é tratada a maneira e as sanções às quais os proprietários dos imóveis da subseção anterior devem incorrer no caso de não cumprimento dos prazos estabelecidos.

A tributação exercida pelo IPTU possui a capacidade de desempenhar um papel efetivo na distribuição do ônus da urbanização de forma justa, recuperando assim investimentos públicos que possam ter resultado em valorização de imóveis privados, combatendo assim a especulação imobiliária e promovendo a possibilidade do desenvolvimento espacial, econômico e social do tecido urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). Datando da Constituição Federal de 1934 a transferência aos municípios o poder de tributação dos imóveis urbanos, o imposto que incide sobre eles é atualmente previsto no art. 156.º da CF de 1988 e identificado no EC como instrumento de política urbana, mas especificamente como instrumento tributário e financeiro, incidindo sobre a propriedade, posse ou domínio de imóveis urbanos.

O valor final do IPTU pago por um contribuinte é condicionado por dois fatores: base de cálculo e alíquotas. O primeiro considera em sua apuração a terra e as benfeitorias a ela incorporadas, não considerando assim bens móveis. A alíquota, aplicada pelo município conforme e onde julga necessário, pode ser do tipo proporcional, onde um

mesmo percentual é aplicado em todos os imóveis indistintamente; diferenciada (ou seletiva), aplicada de maneira distinta em imóveis distintos em função de seu uso ou localização; e alíquota progressiva¹⁸⁶, onde os percentuais aumentam conforme o valor dos imóveis também aumenta, resultando num maior percentual para imóveis com maior valor. Desta maneira, a base de cálculo é o valor venal do imóvel, ou seja, seu valor de mercado, enquanto a alíquota é a porcentagem deste valor a ser pago pelo contribuinte, cabendo ao município estabelecê-la.

Uma vez que os valores captados através do IPTU são usados para financiamento municipal – de toda a cidade, não apenas do entorno do imóvel sobre o qual incide o IPTU – e os edifícios e lotes ou glebas mais valorizados pelo mercado pagarão tributo mais alto, podemos entender que a cobrança do IPTU comum funciona também como uma espécie de instrumento de indução à função social da propriedade, pois não apenas redistribui parte da renda captada pelo município na forma de investimentos urbanos sobre todo o território como também irá incidir sobre imóveis localizados em regiões dotadas de maior infraestrutura com maior veemência, induzindo-os ao uso ou à passagem da propriedade, posse ou domínio a outrem com o objetivo de evitar o pagamento de um alto tributo vinculado a um imóvel sem uso.

O fato da base de cálculo do IPTU ser o valor dos imóveis propicia que indivíduos mais ricos contribuam mais com o financiamento municipal, gerando, portanto, progressividade no custeio das despesas públicas. A forte variabilidade no valor dos imóveis propicia que estas diferenças sejam significativas. Este efeito progressivo é importante em países marcados por fortes desigualdades sociais, como o Brasil.

Nem todos compreendem que avaliar os imóveis pelos seus valores de mercado para fins tributários está relacionado à distribuição da carga tributária. Os preços dos imóveis são estabelecidos no mercado imobiliário e o índice de valorização e desvalorização imobiliária é variável no território, ou seja, enquanto algumas zonas da cidade ou tipos de imóveis sofrem valorização imobiliária acentuada, frequentemente gerada por investimentos públicos, outros imóveis depreciam.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Não confundir com o IPTU Progressivo no Tempo de fato.

¹⁸⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, página 34.

A alíquota então incide de forma diferenciada com discriminação frequentemente dada pelo uso ou pelo zoneamento ao qual pertence um imóvel¹⁸⁸. Isto se dá por alguns imóveis, mesmo em situação regular no que tange à matrícula ou pagamento de tributos municipais, carecerem de adequada infraestrutura pública e possuírem baixíssimo valor de mercado, resultando em baixo valor venal e, conseqüentemente, em baixa alíquota – ou seja, mesmo com um valor de mercado estabelecido é pago como IPTU uma taxa menor do que aquela extraída diretamente do valor venal, em alguns casos até mesmo isentando o imóvel do pagamento do IPTU. Desta maneira, uma vez que o tributo de toda a cidade é redistribuído – ou assim deveria ser feito – de maneira equitativa sobre todo seu território, o tributo pago por imóveis em propriedade, posse ou domínio de indivíduos de alta renda auxilia no financiamento de políticas públicas a incidir sobre as áreas mais carentes da cidade. Continua o segundo volume do Caderno Técnico do MCidades sobre a natureza tributária e redistributiva do IPTU:

Devido a sua natureza, o IPTU atua diretamente no combate à especulação imobiliária, na medida em que aumenta o custo de retenção da terra ociosa, reduzindo o retorno econômico de especuladores e atua como um instrumento de promoção do uso eficiente da terra, contribuindo para o cumprimento da função social da propriedade.¹⁸⁹

Entretanto, apesar do elevado valor venal de alguns imóveis e, conseqüentemente, do elevado valor do IPTU que lhe é tributado, alguns proprietários os mantêm em estado de ociosidade – pagando regularmente seu IPTU ou não – com vistas à especulação imobiliária. Claramente isto irá depender da localização do imóvel, das benfeitorias a ele incorporadas e aos investimentos públicos e privados realizados em seu entorno, mas é uma conta que a médio e longo prazo traz ganhos ao proprietário e prejuízo a coletividade urbana uma vez que mantém imóvel que (possivelmente) possui demanda para sua

¹⁸⁸ As alíquotas apresentadas na Tabela 2, sobre São Bernardo do Campo, ilustram como diferentes alíquotas originais são majoradas progressivamente no tempo até o limite de 15%.

¹⁸⁹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)*, 2014, página 38.

utilização e boa infraestrutura, elementos que, como já vimos, são pressupostos para a aplicação do PEUC no tecido urbano.

Nesse sentido, o PEUC e seus sucedâneos surgem como elementos capazes de novamente pressionar proprietários e especuladores imobiliários que não estejam sendo atingidos de maneira intensamente suficiente pelo IPTU de modo a darem uso aos seus imóveis ociosos – em suma, pressionar proprietários que driblaram a lógica de indução ao uso presente no IPTU comum. Proprietários especuladores, assim, enfrentam um novo desafio para a manutenção da situação ociosa ou subutilizada de seus imóveis quando o PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo entram em cena.

Outra maneira de pressionar os proprietários de imóveis através do IPTU foi a abertura dos dados de cadastro dos imóveis. Isto facilita o cruzamento de dados em estudos e análises sócio-territoriais necessárias ao conhecimento aprofundado do tecido urbano, bem como permite que imóveis com alto valor devedor de IPTU sejam pressionados quando existe interesse e aquisição dos mesmos – é prática comum no poder público, quando existe a necessidade de aquisição de um imóvel em área ou entorno específico, que se procure o imóvel com boa localização detentor da mais alta dívida de IPTU possível, pois os argumentos e o poder de convencimento do Estado se tornam mais persuasivos em uma possível tentativa de desapropriação por interesse público. A abertura dos dados do cadastro do IPTU se torna, assim, mais uma ferramenta de democratização da cidade e de possibilidade de cumprimento da função social de imóveis antes em estado inapropriado. Sobre a questão, diz Sutti:

Os verdadeiros especuladores imobiliários são os proprietários de imóveis em São Paulo. Você tem uma concentração muito grande de imóveis. Uma guerra que a gente travou e ganhou, foi a de publicar o cadastro de IPTU, uma coisa que não é menor. Eu fui um entusiasta de primeira hora nessa briga. [...] E a minha missão não é completa porque eu acho que a gente tem que fazer uma discussão muito profunda sobre os fatores que compõem o IPTU.¹⁹⁰

O cadastro do IPTU aberto à consulta torna-se também uma ferramenta facilitadora da identificação e posterior correção das possíveis distorções da incidência

¹⁹⁰ SUTTI, 2018.

do IPTU na cidade, onde diversos fatores podem levar principalmente ao subdimensionamento do tributo em imóveis que, em teoria, deveriam ser tributados de maneira mais intensa.

Enquanto o IPTU for subdimensionado e for transferido para o locatário, por exemplo, a gente tem um problema crônico na lógica de retenção da propriedade na cidade. Isso aí é uma questão de fundo que o departamento não consegue enfrentar. Mas que eu acho que é onde o departamento tenta lateralmente atingir, que é na retenção da terra vazia ou subaproveitada não cumprindo sua função social, como diz Constituição e Estatuto.¹⁹¹

Da fala de Sutti podemos depreender aquilo que já temos afirmado neste capítulo, porém olhando agora para a estrutura administrativa e não mais apenas legislativa: da mesma maneira que o PEUC e seus parâmetros devem estar alinhados com a política urbana macro desenvolvida no plano diretor – sendo também um dos elementos desta – o DCFSP também se encaixa como uma peça, ainda que de grande importância, na estrutura administrativa paulistana e cumpre um papel específico – majoritariamente induzir à função social da propriedade através da aplicação e monitoramento do PEUC e de seus sucedâneos –, o qual incide sobre outros componentes da política urbana, como Sutti sugere.

Ao cumprir o papel que lhe é outorgado, o DCFSP procura induzir a edificação, utilização ou parcelamento dos imóveis sobre os quais o PEUC incide. Porém, diante da mesma lógica que “dribla” o IPTU comum, número considerável de proprietários tende a não acatar as exigências necessárias à regularização de seu imóvel, não cumprindo o solicitado dentro dos limites temporais que lhe são dados segundo o especificado na regulamentação do PEUC, o qual abordamos no Tópico 4.4.1. Assim, se faz necessário que entre em cena, como decorrência da estrapolação dos prazos da notificação feita no âmbito do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, uma modalidade de IPTU que incide com alíquotas progressivas majoradas a cada ano durante cinco anos, até um limite de 15%, donde deve manter tal patamar, mas podendo incidir indefinidamente sobre o imóvel ou resultar na Desapropriação-Sanção (a

¹⁹¹ Ibidem.

ser explorada no próximo tópico). O segundo volume do Caderno Técnico do MCidades caracteriza o IPTU Progressivo no Tempo como “IPTU Sanção”.

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios da propriedade urbana é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade, art. 5, para evitar a ausência de uso ou subutilização da terra urbana, que conta com o IPTU para garantir a sua eficácia. Nesta situação específica, o IPTU atua como uma espécie de penalidade à falta de aproveitamento ou aproveitamento inadequado do imóvel através da aplicação de alíquotas progressivas no tempo, que são majoradas a cada ano. É importante notar que o desempenho fiscal do IPTU é mensurado fundamentalmente pela sua capacidade de geração de receita. Em contraste, o objetivo da legislação que prevê a majoração de alíquotas no tempo é assegurar ações concretas visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Portanto, o sucesso é observado pela ausência de lançamentos tributários.¹⁹²

Assim, o imóvel que incorrer no IPTUp estará sujeito, em seu primeiro ano, à cobrança de valor de IPTU duas vezes maior do que o padrão, ou seja, duas vezes maior do que se o imóvel estivesse em situação regular. Esta alíquota será duplicada a cada ano durante um período de cinco anos – a contar do primeiro em que é dobrado o IPTU. Porém, ela não é duplicada *ad aeternum*, a majoração da alíquota não deve exceder o teto de 15%, podendo esta alíquota máxima ser mantida “até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar, utilizar o imóvel ou que ocorra a sua desapropriação” (art. 98,º, § 3º, PDE 2014, páginas 74 e 75). Desta forma, o instrumento não possui caráter punitivo, mas sim assume um caráter de indução, sendo que – como bem observado no caderno do MCidades – o sucesso do instrumento se dá na medida em que os lançamentos tributários progressivos se tornam ausentes e ao imóvel é atribuído um uso, uma edificação com vistas à utilização ou é dado seu parcelamento.

O legislado na Subseção III é ilustrado na Figura 3.

Apesar dos parâmetros definidos na revisão do plano diretor, o IPTU Progressivo no Tempo ainda foi necessário um decreto municipal em parceria com a Secretaria de

¹⁹² MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, página 38.

Finanças para a regulamentação dos procedimentos do instrumento. O decreto 56.589/2015 possibilitou assim o prosseguimento do processo sobre a lista dos 19 imóveis enviados à SF que, notificados através do PEUC ainda nos meses finais de 2014, não cumpriram com suas obrigações ao longo do ano de 2015. Dispõe o artigo primeiro do decreto citado:

Este decreto regulamenta os procedimentos para a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo - IPTU Progressivo no Tempo, como instrumento indutor do cumprimento da função social da propriedade, nos termos da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, com alterações da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.¹⁹³

4.4.3 Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública (Desapropriação-Sanção)

Não cumprido os cinco anos do IPTU Progressivo no Tempo, a prefeitura municipal possui a opção de desapropriá-lo através do pagamento em Títulos da Dívida Pública (chamaremos tal instrumento a partir de agora de Desapropriação-Sanção, seguindo modelo colocado pelo Ministério das Cidades em publicação de 2015).

A Desapropriação-Sanção, quando executada, colocará o imóvel em estado irregular sob propriedade da prefeitura. Sua utilização deverá ser dada vinculada à implantação de ações estratégicas urbanas contidas no plano diretor, conforme coloca o parágrafo quarto do art. 99.º.

¹⁹³ SÃO PAULO. Decreto nº 56.589 de 10 de novembro de 2015.

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Enquanto o proprietário do imóvel não se adequar às obrigações para que seu imóvel cumpra a função social da propriedade o seu IPTU irá aumentar anualmente:

IMÓVEL QUE CUMPRE A
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

PAGAMENTO = IPTU

IMÓVEL QUE **NÃO** CUMPRE A
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

após ser notificado e enquanto não se adequar às obrigações
PAGAMENTO = IPTU + aumento anual

Caso o imóvel permaneça ocioso passados 5 anos da cobrança do IPTU Progressivo no Tempo

**A PREFEITURA PODERÁ DESAPROPRIAR O IMÓVEL
MEDIANTE PAGAMENTO EM TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA**

Figura 3: Aplicação do IPTU Progressivo no Tempo e sistema de majoração de alíquotas progressivas.

Fonte: PDE São Paulo 2014 (SMDU, 2014b).

Art. 99.º [...] § 4º Adjudicada a propriedade do imóvel à Prefeitura, esta deverá determinar a destinação urbanística do bem, vinculada à implantação de ações estratégicas do Plano Diretor, ou iniciar o procedimento para sua alienação ou concessão, nos termos do art. 8º do Estatuto da Cidade.¹⁹⁴

No parágrafo seguinte é também colocado que, em caso de não interesse do município na utilização do imóvel, é possível aliená-lo a terceiros, com o objetivo de que estes possam dar uma função social à propriedade.

O esquema apresentado na Figura 4 ilustra o processo da Desapropriação-Sanção.

Figura 4: Processo de desapropriação através de Títulos da Dívida Pública
Fonte: PDE São Paulo 2014 (SMDU, 2014b)

Ainda sobre o pagamento da indenização, este se dará em Títulos da Dívida Pública, resgatáveis em dez anos em prestações anuais, iguais e sucessivas

¹⁹⁴ Plano Diretor Estratégico de São Paulo, art. 99º, parágrafo quarto, página 75.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015). Desta maneira, o proprietário não poderá usar tais títulos para o pagamento de qualquer tipo de tributo ou débito com o município, o que em alguns casos, se o contrário fosse possível, poderia resultar numa alternativa para o “desfazimento” do imóvel por parte do proprietário, intenção que não é aquela contida no instrumento, o qual pretende estimular o uso e não a simples constituição de um parque público de imóveis.

O caderno “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo”, parte da coleção “Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade” – que visa capacitar tecnicamente as equipes parte da gestão pública dos municípios brasileiros para a implementação de legislação e instrumentos urbanísticos – traz ainda uma interessante colocação quanto à Desapropriação-Sanção.

De acordo com a própria Constituição, sua emissão [dos pagamentos das indenizações em títulos da dívida pública] por parte dos municípios deverá ser previamente aprovada pelo Senado Federal. Contudo, há mais de 20 anos essa autorização não tem sido possível.¹⁹⁵

Continua o caderno em nota de rodapé que julgamos merecer destaque.

A Emenda Constitucional nº3, de 17 de março de 1993, estabeleceu que, até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderiam emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos (Art. 5º). No âmbito do Senado Federal, a matéria foi regulada pelas Resoluções do Senado Federal nº 69, de 14 de dezembro de 1995 (revogada), 78, de 1º de julho de 1998 (revogada) e 43, de 21 de dezembro de 2001 (em vigor), nas quais a proibição de emissão dos títulos foi sendo mantida.¹⁹⁶

¹⁹⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo*. Brasília, 2015, página 19.

¹⁹⁶ Ibidem, página 19, nota de rodapé.

Assim, a Desapropriação-Sanção fica impedida de acontecer. A intenção do EC é que ela não chegue a ser precisa, de modo que o uso do imóvel possa ter sido induzido anteriormente, durante o período do IPTU Progressivo no Tempo ou até mesmo da notificação. Entretanto, a Desapropriação-Sanção surge como último recurso para que seja dado um real e efetivo uso ao imóvel. Todavia, a legislação federal, de certa maneira, se “auto-sabota”, impedindo que o município tome em suas mãos – como último recurso, reiteramos – uma possibilidade de auxílio na eliminação da ociosidade de seus imóveis.

4.4.4 Onde o PEUC e seus sucedâneos podem incidir e uma breve apresentação dos demais instrumentos de indução à função social da propriedade presentes no Plano Diretor Estratégico de São Paulo 2014

O PEUC e seus sucedâneos, apresentados acima, não podem, entretanto, ser aplicados em qualquer lote ou imóvel da capital paulista. Eles devem obedecer a áreas restritas, nas quais, dentro de sua circunscrição, é possível aplicar os instrumentos. Segundo o art. 91º do PDE 2014, os instrumentos de indução à função social da propriedade podem ser aplicados nas ZEIS 2, 3 e 5; o perímetro da Operação Urbana Centro (área que abrange as regiões do centro da cidade e parte dos bairros Bixiga, Brás, Glicério, Santa Ifigênia e Vila Buarque); e as Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação Urbana são importantes recortes dessas aplicações, cada uma possuindo um perfil específico de demanda populacional e de mercado onde esses imóveis ociosos seriam bem vindos enquanto produção de cidade através do estímulo de sua função social (as ZEIS, por exemplo), ou mesmo áreas onde a infraestrutura já se encontra consolidada e a possibilidade de um imóvel permanecer ocioso é absurda numa cidade onde o metro quadrado possui elevado preço e raro é de se encontrar livre em áreas sem extremas carências sociais e econômicas (os distritos centrais aqui podem ser encaixados).

Entretanto, na escolha dos territórios onde é possível aplicar o PEUC, às próprias características específicas das áreas que as tornam locais com necessidade de incidência do PEUC soma-se também a capacidade operativa do DCFSP em dar conta destas extensas territorialidades. O departamento chegou a contar com 17 pessoas, responsáveis pela organização dos dados, processamento destes, prospecção de imóveis, checagem *in*

loco, notificação, reposta aos munícipes e acompanhamento e monitoramento dos processos. Tamanho volume de trabalho limitava a capacidade operativa da equipe, não obstante o empenho e capacidade de trabalho surpreendente apresentada (BRUNO FILHO, 2019). Somado a isso, se encontra a própria capacidade de transformação que o instrumento proporciona, pois se um certo número de notificações – digamos, para efeito de entendimento, os 1330 imóveis notificados entre 2014 e 2016 – é feito de maneira a ser distribuída mais ou mesmo equitativamente pelo território de toda a cidade de São Paulo, a transformação do tecido urbano do entorno de um único imóvel que tenha de fato sido induzido ao uso tende a ser de baixo impacto (não obstante a importância em que seja notificado). Considerando o mesmo número da hipótese anterior, mas, dessa vez, concentrados em regiões específicas – uma mesma ZEIS, subprefeitura, mesmo bairro, rua ou quadra – podemos inferir que o impacto no tecido urbano imediato será maior por conta do próprio volume de imóveis induzidos ao uso contidos num perímetro que os aproxima (BRUNO FILHO, 2019), os quais poderão se retroalimentar no tocante à qualidade de vida e uso efetivo do local. Por estes motivos, os perímetros estabelecidos no art. 91º do PDE 2014 foram selecionados a partir do cruzamento entre a necessidade de concentração das notificações através do PEUC e da possibilidade de potencialização de sua efetividade através das características próprias de cada território, como as ZEIS e a área central, onde sabidamente muitos edifícios em estado de ociosidade se encontram.

As áreas apresentadas no parágrafo anterior são aquelas onde não apenas o PEUC pode ser aplicado, mas também os outros instrumentos de indução à função social da propriedade. Afora a tríade apresentada (PEUC, IPTU Progressivo no Tempo, Desapropriação-Sanção), outros instrumentos também são relacionados no PDE 2014 paulistano dentro da Seção I (Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade) já citada, não configurando apenas o PEUC e seus sucedâneos como os únicos instrumentos que buscam a indução e cumprimento da FSP, ainda que possamos reconhecer que esta tríade seja a linha de frente ou aqueles que mexem com a ordem social e o *status quo* de maneira mais incisiva num primeiro momento. Os outros instrumentos – classificados por Bruno Filho (2019) como instrumentos-satélite dentro da operação do DCFSP, pois “flutuavam” ao redor da tríade principal – ainda que não coadjuvantes, mas talvez auxiliares, se apresentam em número de quatro. São eles:

Consórcio Imobiliário: presente na Subseção VI – Do Consórcio Imobiliário e art. 102.º, prevê que a prefeitura poderá realizar parcerias, consórcios com proprietários de imóveis sujeitos ao PEUC, de modo a viabilizá-los financeiramente em sua atribuição de uso, edificação ou parcelamento. Este instrumento permite que a prefeitura receba o imóvel “diretamente ou por outra modalidade admitida em lei” (PDE 2014, art. 102.º §1º, página 77) e o proprietário receba, como forma de pagamento, unidades imobiliárias ou edificadas que possuam um valor correspondente ao imóvel então adquirido pela prefeitura antes do início do processo.

Figura 5: Possibilidades e tratativas do Consórcio Imobiliário
Fonte: PDE São Paulo, 2014 (SMDU, 2014b)

Direito de Preempção: instrumento constante na Subseção VII, e engloba os artigos que vão do 103.º ao 107.º. Estabelece que a prefeitura terá preferência na aquisição de imóveis sobre os quais exista interesse público vinculado ao cumprimento das ações estratégicas contidas no plano diretor. Em parágrafo único do art. 103.º, são listadas as ocasiões em que o poder público poderá exercer seu direito de preempção (com o art. 104.º reservando à lei a capacidade de definir áreas e lotes onde será exercido o direito de preempção):

I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

II - regularização fundiária;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer ou áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.¹⁹⁷

Figura 6: Sobre o Direito de Preempção
Fonte: PDE São Paulo 2014 (SMDU, 2014b)

A prefeitura se reserva-se também o direito anular a comercialização de imóvel realizada em situação não conforme o que estabelece o direito de preempção. Desta maneira, o poder público garante a si e ao interesse coletivo a aquisição de imóveis que lhe interessem, ou seja, aqueles que podem ser úteis e operações ou ações vinculadas às ações estratégicas do plano diretor.

¹⁹⁷ Plano Diretor Estratégico de São Paulo, art. 103º, parágrafo quarto, página 77.

Arrecadação de Bens Abandonados: descrito na Subseção VIII como a possibilidade de incorporação ao patrimônio público municipal como bem vago de imóvel abandonado pelo proprietário – e não em posse de outrem – o qual, após três anos nesta condição, poderá ser incorporado ao município no caráter de propriedade. Ao englobar os artigos 108.º, 109.º e 110.º, esta subseção dá as circunstâncias nas quais o imóvel poderá ser arrecadado pelo município, as providências cabíveis à Prefeitura para incorporação definitiva do bem e o emprego a ser dado a ele em caso da incorporação se efetivar de fato, devendo o bem ser utilizado “diretamente pela Administração, para programas de

Figura 7: Processo de Arrecadação de Bens Imobiliários Abandonados

Fonte: PDE São Paulo, 2014 (SMDU, 2014b)

habitações de interesse social, de regularização fundiária, instalação de equipamentos públicos sociais ou de quaisquer outras finalidades urbanística” (PDE São Paulo 2014, art. 109.º, página 79). Na impossibilidade da destinação prescrita no caput do artigo 109.º, o parágrafo único do mesmo artigo afirma a possibilidade de alienação do bem e a obrigatoriedade da incorporação do valor ao Fundo Municipal de Habitação¹⁹⁸. Na figura 7, ilustra-se o esquema de condução do processo referente à arrecadação de bens imobiliários abandonados.

A Arrecadação de Bens Imobiliários se coloca como um interessante instrumento de indução à FSP quando aplicado numa cidade que possui o volume de edifícios abandonados que a capital paulista possui, principalmente em seu centro histórico e centro expandido. Exploraremos mais este assunto no Tópico 4.6.3.

¹⁹⁸ O Fundo Municipal de Habitação, estabelecido pela lei nº11.632, de 22 de julho de 1994, é vinculado à COHAB/SP (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo) e é destinado a apoiar e suportar financeiramente a política habitacional municipal paulistana, subsidiando assim programas e projetos habitacionais de interesse social.

Figura 8: Procedimentos e possibilidades relativos a operacionalização da Cota de Solidariedade
Fonte: PDE São Paulo, 2014 (SMDU, 2014b)

Cota de Solidariedade: presente na Subseção IX – Da Cota de Solidariedade, engloba os artigos 111.º e 112.º e estabelece como exigência para o recebimento de certificado de conclusão por parte dos proprietários de grandes empreendimentos imobiliários ou implantação de planos e projetos urbanísticos “a Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor [do empreendimento em questão], doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais completos à moradia” (PDE 2014 São Paulo, art. 111.º, página 79).

Dentro da Cota de Solidariedade podemos ver uma aplicação direta da função social da propriedade, ainda que seja em forma de contrapartida por conta de um empreendimento de grande porte que poderá causar impactos na cidade para além de seu entorno imediato. A Cota de Solidariedade obriga os empreendimentos com área construída computável que seja superior a 20.000m² a destinar 10% de sua área construída à produção de Habitação de Interesse Social, para famílias com renda de até seis salários mínimos – ressaltando no primeiro parágrafo do art.112.º a não computabilidade de área construída já voltada à Habitação de Interesse Social.

Outras opções, para além da doação de 10% da área da mesma gleba para Habitação de Interesse Social são dadas. São elas a possibilidade da produção de área construída de Habitação Social com no mínimo a mesma área exigida anteriormente, mas agora em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (excetuando casos específicos definidos no primeiro inciso do segundo parágrafo do art. 112.º); a possibilidade de doar terreno localizado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (excetuando casos específicos definidos no segundo inciso do

segundo parágrafo do art. 112.º) com valor equivalente a 10% do valor total da área do terreno do empreendimento em questão, cujo cálculo será feito através do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga onerosa; a possibilidade de depósito no FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano) – em sua conta vinculada à Habitação de Interesse Social – de valor equivalente a 10% do valor total da área do terreno do empreendimento em questão, com cálculo feito através do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga onerosa. O valor arrecadado neste último será “destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3” (PDE São Paulo 2014, art. 112.º, § 2.º, inciso III, página 80).

A Cota de Solidariedade é ilustrada pelo PDE 2014 como mostra a Figura 8.

A Subseção V - Da Listagem dos Imóveis que não Cumprem a Função Social, por fim, dá as diretrizes de como os imóveis em tal situação deverão ser conduzidos pelo poder público em sua divulgação, incluindo prazos para que esta se realize, informações a constar – número de Setor-Quadra-Lote, endereço do imóvel, data da notificação, identificação do instrumento de indução à função social da propriedade aplicado, data de início de aplicação do instrumento, datas de protocolo da aprovação de aplicação do PEUC, data de expedição de alvará de execução de parcelamento, data de comunicação da ocupação do imóvel (no caso de subutilização o ociosidade) e data da conclusão de obras ou parcelamento dos imóveis sujeitos ao PEUC, data da primeira aplicação de alíquota progressiva e o valor de cada alíquota subsequente (no caso de imóveis sujeitos ao IPTUp), data de proposição de desapropriação e imissão na posse, bem como destinação do imóvel e justificativa da ausência de interesse em sua aquisição (para imóveis sob processo de Desapropriação-Sanção) – dentre outras colocações que englobam majoritariamente a publicização dos passos executados frente a aplicação do PEUC e seu sucedâneos, referendando-os uma vez mais como o “carro-chefe”, a tríade principal dos instrumentos de indução à função social da propriedade.

Uma das conclusões a que podemos chegar ao finalizar nossa análise sobre os instrumentos de indução à função social da propriedade presentes no plano diretor paulistano é que – assim como já chamamos atenção no Capítulo 3 – não existe a intenção direta ou explícita, ao menos em um primeiro momento e ao menos durante o período de

notificação do PEUC e a aplicação do IPTUp de que o cumprimento da função social da propriedade pelos proprietários a ela induzidos atenda à resolução de problemáticas sociais. Assim, tão somente busca dar uso a um imóvel que se encontra em região dotada de infraestrutura e/ou possui demanda de utilização, não importando se a demanda é estabelecida por uma população de nível econômico de alto ou baixo poder aquisitivo. Não obstante a importância desse movimento legal em busca de uma utilização mais racional do tecido urbano, bem como o auxílio à redução de custos do poder público com instalação de infraestrutura em locais antes desprovidos da mesma, o PEUC e o IPTUp não procuram sanar de maneira direta e mandatória as mazelas sociais. Entretanto, em todos os casos que o poder público chega a incorporar o imóvel em questão ao patrimônio público – como acontece nos casos em que é ativado o Direito de Preempção, a Arrecadação de Bens Abandonados, porém, ironicamente, ainda não a Desapropriação-Sanção, por conta do impedimento através de legislações superiores – a prefeitura é obrigada à vincular a utilização de tal imóvel às políticas urbanas estratégicas estabelecidas em plano diretor, ou mesmo aplicar os rendimentos adquiridos nos casos de alienação do imóvel ao Fundo Municipal de Habitação, o qual tem por fim subsidiar projetos e programas habitacionais de interesse social, ou seja, para a população de mais baixa renda.

Em síntese, podemos dizer que enquanto o imóvel se encontra em propriedade de particulares, o poder público procura induzi-lo a dar um uso ao imóvel ou parcelar sua gleba para que seja colocada novamente em circulação no mercado e um uso ao lote que surja possa ser dado. Os instrumentos de indução, porém, não pautam usos aos edifícios/lotes para além das diretrizes já dadas pelo zoneamento urbano. Entretanto, quando em poder do município, os imóveis devem ter seus usos conduzidos à resolução das mazelas sociais que afligem a população do município, sejam elas em função do déficit habitacional, de serviços ou equipamentos urbanos, sempre vinculadas ao exposto no plano diretor.

Assim, a gestão municipal paulistana 2013-2016 construiu uma estrutura administrativa (o DCFSP) e legislativa (o PDE 2014 e leis complementares) de maneira a dar início ao enfrentamento da ociosidade e retenção imobiliária na cidade de São Paulo e encerrou seu mandato, no que tange a função social da propriedade, com um departamento estruturado para que sua indução possa ser levada a cabo, deixando em aberto e com vistas ao atendimento da gestão seguinte a conclusão de uma série de

processos iniciados entre 2014 e 2016 – como é próprio das políticas urbanas de grande fôlego – consolidando legislação e atuação de médio e longo prazo extremamente cara à cidade como um todo e que não pode ser contida numa única gestão municipal.

São sobre esses processos de notificação, cobrança de IPTU Progressivo no Tempo, sua aplicação e seus números que agora procuraremos elaborar uma leitura.

4.5 O DCFSP em funcionamento: o processo e as etapas de indução à função social das propriedades imobiliárias paulistanas ociosas e/ou precariamente utilizadas

Com o departamento estruturado, equipe formada e capacitada tecnicamente, o primeiro desafio de Bruno a frente do DCFSP era realizar um irrepreensível primeiro ciclo de notificações, de modo a superar a disputa judicial que certamente iria existir e criar uma cultura de aplicação do instrumento (SUTTI, 2018), caso contrário ele poderia ter vida curta ao “não colar”. Tal determinação em possuir um primeiro ciclo impecável advém também do conhecimento adquirido em experiências precedentes. Como citado anteriormente, a cidade de Porto Alegre procurou aplicar o PEUC antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, baseando sua ação no que havia sido estabelecido tão somente pela CF. Isto levou à judicialização dos processos, ou seja, à contestação de sua aplicação a partir da alegação de que não haviam bases legais sólidas suficientes para que aquilo fosse aplicado, contestando assim sua legitimidade sem a regulamentação que tais instrumentos previam, tanto no âmbito federal (sanado com a aprovação do EC em 2001) quanto em âmbito municipal (sanado com a inclusão da regulamentação dos instrumentos em lei específica na capital do Rio Grande do Sul, em 2010).

A experiência da capital gaúcha foi abortada naquele momento ainda em seu estado embrionário, porém a experiência de Palmas (TO) daria demonstração da correta medida em que as notificações deveriam se assegurar quando da aplicação do PEUC. A capital tocantinense aprovou no ano de 2009 lei específica que regulamentava a principal tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade, entretanto foi só em 2011 que sua aplicação de fato teve início (CORIOLANO et al, 2013), realizando 250¹⁹⁹ notificações (DENALDI et al, 2015). Todas elas, entretanto, foram judicializadas e canceladas posteriormente. Isto se deveu à fragilidade com que seus processos de

¹⁹⁹ CORIOLANO et al chega a ser mais específico, identificando 254 imóveis notificados para edificação e outros 8 para parcelamento.

notificação se sustentavam (BRUNO FILHO, 2019), sendo assim, era relativamente fácil realizar a contestação da legitimidade de suas notificações. Não obstante a boa e democrática intenção que gostamos de acreditar tinha a equipe técnica de Palmas quando da aplicação das notificações, “havia falhas, irregularidades e incorreções procedimentais” (DENALDI et al, 2015, página 104), os processos eram demasiados suscetíveis à processos que colocavam em questão a propriedade com que notificavam os imóveis. Palmas só voltou a realizar notificações em 2014, quando notificou 243 imóveis, e em 2015 mais 91. Tais números são baixos diante das expectativas iniciais e tem tido pouca efetividade na transformação do território da cidade, nos levando a deduzir “que o PEUC em Palmas não conseguiu cumprir o seu papel de promover o acesso igualitário à terra urbanizada, [sendo que] essa fatia de mercado está sendo reservada para a classe alta” (BAZOLLI, 2016, página 1272).

É inegável que muitos outros fatores influíram e ainda influem no insucesso que Bazolli (2016) constata na aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em Palmas – entre eles o autor inclui o planejamento urbano da última cidade brasileira projetado no século XX, a qual repete também a lógica de segregação espacial, e a elite ligada ao capital imobiliário especulativo da cidade –, mas nos parece claro, a partir da bibliografia consultada, que a judicialização e posterior o indeferimento dos processos da primeira fase de notificações fragilizou a aplicação do instrumento e impediu que uma ação sistematizada fosse levada à cabo. Durante os primeiros passos da experiência de São Paulo – com o conhecimento das experiências anteriores, seus sucessos e insucessos – havia a consciência de que um primeiro ciclo notificações completas, não judicializadas ou contestadas poderia dar extenso fôlego à aplicação do PEUC.

Este “primeiro ciclo impecável”, dependeria de um processo pautado em criteriosas aplicações do PEUC, as quais só poderiam ser feitas com o desenvolvimento de etapas muito bem definidas, iniciando-se com a identificação dos imóveis sujeitos aos instrumentos, passando pelas notificações daqueles sujeitos a ela e culminando na publicização e transparência de todos os dados das ações executadas dentro do âmbito do departamento.

O Ministério das Cidades, em publicação do ano de 2015, classifica e recomenda o seguimento das etapas e respectivas atividades condutoras no que tange ao PEUC da seguinte maneira:

Etapas	Atividades Condutoras
Planejamento da Aplicação	Identificação do universo notificável
	Definição de etapas de notificação/ escalonamento
	Definição dos procedimentos para notificação, impugnação e averbação
	Definição de modelos de documento a utilizar
	Definição do arranjo institucional/ competências
	Elaboração dos termos da regulamentação administrativa (decreto)
Notificação	Abertura de processos de notificação com a juntada da documentação pertinente
	Ato da notificação (presencial ou por edital)
	Cumprimento do prazo reservado para impugnações e análise de eventuais requerimentos de impugnação
Averbação	Solicitação ao cartório de registro de imóveis para que proceda à averbação
	Atendimento a eventuais exigências registrais

Monitoramento	Acompanhamento da situação dos imóveis notificáveis e notificados por meio de um adequado sistema de informações
----------------------	--

Tabela 6 *Etapas de aplicação e acompanhamento do PEUC*
Fonte: Ministério das Cidades, 2015.

Assim como uma lei federal define diretrizes a partir das quais os municípios deverão regulamentar suas legislações próprias, acontece algo semelhante com as recomendações do MCidades contidas no caderno técnico, onde elas não são exatamente uma receita a ser seguida, mas uma orientação a ser usada dentro do contexto particular do município em questão. O departamento paulistano segue este mesmo caminho, utilizando as recomendações ministeriais como base para, nos momentos de necessidade, estabelecer os necessários desvios, ainda que estas sejam, em sua maioria, utilizadas no refinamento das informações e na criteriosidade utilizada pela equipe, muito por conta das dimensões urbanas de São Paulo e da exigência de um primeiro ciclo de notificações irrepreensíveis.

Para esmiuçarmos o processo notificadorio, nos valeremos aqui da etapização proposta por Fernandes e Ferreira (2019)²⁰⁰, não apenas para descrevê-las, mas também como meio de explorar o funcionamento do DCFSP e a maneira como cada uma delas foi conduzida, bem como as dificuldades contidas em seu desenvolvimento.

4.5.1 Prospecção de imóveis

Como descrito anteriormente, havia uma clara intenção do departamento de produzir um primeiro ciclo de notificações irrepreensível do ponto de vista legal, com vistas a evitar a fragilização dos instrumentos de indução à função social da propriedade na cidade e estabelece-los como uma política viável dentro do município de São Paulo. Para tanto, o departamento se armou de todas as fontes possíveis de dados para que a prospecção,

²⁰⁰ O Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016, do DCFSP/SMDU, traz uma definição destas etapas, porém o faz de forma um tanto burocrático, como é de praxe a um relatório oficial. A etapização proposta por Fernandes e Ferreira, ainda que se utilize daquela feita no relatório, a expande com o conhecimento empírico adquirido da atuação das duas autoras no DCFSP, por isso nossa escolha em utilizá-la como referência.

avaliação e posterior enquadramento e caracterização dos imóveis dentro do PEUC fosse a mais completa possível, de maneira a tornar difícil sua contestação diante dos apontamentos feitos sobre sua ociosidade, vacância ou não edificação. Desta forma, consolidou-se um razoável número de bases de dados onde acontecia a primeira etapa da prospecção de imóveis, fazendo uso, por exemplo, da listagem de imóveis organizada pelo gabinete de Police Neto e consolidada em 2011 – a qual ficou restrita apenas ao chamamento prévio (FERREIRA, 2019) e sobre a qual já expusemos anteriormente o debate e disputa em torno de sua real efetividade no Subcapítulo 4.3. Os imóveis desta lista, analisados e constatados como passíveis de notificação, eram enquadrados como reincidentes, comprovando a necessidade de uma consolidação de fato do processo notificadorio, não encontrada anteriormente.

Um dos principais meios de obtenção de informação foi o cadastro imobiliário provido pela Secretaria Municipal de Finanças, na qual eram exibidas a relação entre a área de cada lote e a área construída, sendo possível identificar os imóveis não edificadas ou subutilizados. As listas oficiais da Secretaria Municipal de Finanças eram essenciais para as primeiras definições dos imóveis que constariam na primeira etapa de atuação. Outras bases de dados auxiliares eram também utilizadas, como o estudo realizado pela FUPAM em parceria com a COHAB – onde encontrava-se o levantamento de aproximadamente 220 imóveis na área central ²⁰¹ – ou as bases de concessionárias de serviços essenciais (FERNANDES & FERREIRA, 2019), como a Comgás e a Eletropaulo. Essas bases eram importantes para a confirmação da ociosidade dos imóveis, pois nelas era possível saber a quanto tempo os imóveis sem encontravam sem utilização – elemento importante para a classificação dos imóveis enquanto não utilizados, o que implica em desocupação a ao menos um ano – pois possibilitava a aferição da interrupção do fornecimento de gás, água ou energia elétrica.

Fernando Bruno (2019) também chama atenção para uma outra – e talvez surpreendente – base de dados usada: a cobrança municipal pelo uso de elevadores registrada no Sistema de Elevadores. O ex-diretor relata o fornecimento de uma extensa relação, registrada em caderno impresso e anteriormente inexistente em base eletrônica,

²⁰¹ O Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016, do DCFSP/SMDU, registra que este estudo foi feito com o objetivo de identificação imóveis com possibilidade de serem transformados em habitação de interesse social, não a identificação de imóveis em estado de ociosidade. Sendo assim, ela se constituía como uma base de dados auxiliar, porém não definitiva ou suficiente em si mesma para sustentar a argumentação da ociosidade dos imóveis localizados na área central paulistana.

de elevadores vinculados aos endereços correspondentes fornecida pela Secretaria Especial de Licenciamento em 2013. A partir desta relação era possível identificar os proprietários que não pagavam a taxa anual há algum tempo ou mesmo aqueles que haviam comunicado a desativação de seus elevadores, ambos indicativos de possível ociosidade dos imóveis.

Todos esses dados eram compilados em torno de imóveis que apresentavam características de não edificação, subutilização ou não utilização para então tornar possível a continuidade segura dos processos, evitando sua contestação através da alegação de fragilidade dos argumentos de caracterização do enquadramento dentro do PEUC.

Assim, o acúmulo de informações sobre cada imóvel era feito de maneira a municiar o DCFSP contra possíveis contestações da legitimidade de suas futuras possíveis notificações. É justamente nesse sentido que o departamento lograva um “primeiro ciclo impecável” de notificações, de maneira a não dar brechas para o enfraquecimento da aplicação do instrumento, como nas experiências anteriores de Palmas ou até mesmo Porto Alegre.

A prospecção de imóveis acontecia dentro do GIT, o núcleo por onde a maior parte das informações territoriais com vistas ao cadastramento dos imóveis passíveis de aplicação do PEUC entrava para então incorrer no cadastro dos mesmos.

4.5.2 Cadastramento de imóveis

Os volumosos dados vindos das bases utilizadas para a prospecção de imóveis precisavam ser compilados de maneira sistemática para que então pudessem ser cadastrados devidamente. Este era um importante passo do processo, pois não se poderia lidar com centenas de imóveis e seus atributos e indícios de possibilidade de incidência do PEUC de maneira dispersa ou desorganizada.

É nesse espírito que é criado, através do núcleo GIT, uma parceria com DEINFO para a concepção do Cadastro da Função Social, “cujo banco de dados permite sistematizar as informações relativas aos imóveis nas próximas etapas e após a notificação acompanhar os prazos de impugnação, averbação, cumprimento das obrigações e outros” (SMDU, 2015b apud FERNANDES & FERREIRA, 2019, página 9).

Contudo, um outro sistema vinha sendo desenvolvido com o objetivo de otimizar o cadastramento dos imóveis, facilitar o cruzamento de informações e concentrar a exposição das informações nele contidas. Atendendo pelo nome de Sistema da Função Social da Propriedade, foi desenvolvido pela PRODAM (Empresa de Tecnologia do Município de São Paulo) e tinha por objetivo substituir o Cadastro da Função Social, o qual tinha por base.

Cabe ressaltar também que o Relatório 2016 e Plano de Trabalho 2017, produzido pelo DCFSP com informações e dados compilados até novembro de 2016, afirma que o programa continuava em desenvolvimento, não tendo ainda sido concluído. Já o Relatório de Gestão PRODAM 2013-2016, inclui o mesmo programa no seu capítulo “Outros Produtos e Serviços Entregues Entre 2013 e 2016”, com a seguinte descrição:

É um sistema departamental que permite cadastrar, controlar e gerenciar os imóveis ociosos a partir das vistorias, análises de matrículas e outras diligências. O sistema inclui informações a partir da integração com a base de dados de outros sistemas como IPTU (base Oracle), CADLOG - Cadastro de Logradouros (base Oracle), SIMPROC - Cadastro e consulta de dados de processos (base DB2), Filiação (base Oracle) e outros. Ação conjunta com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano SMDU.²⁰²

Dando a entender que o programa foi concluído e entregue ao departamento, o relatório da PRODAM, ligada à Secretaria Municipal de Gestão, entra em contradição com o apresentado pelo próprio DCFSP, o qual destaca que uma primeira versão havia sido entregue no mês de novembro, mas o cronograma da entrega da versão final alterado por conta de mudanças e otimização de funcionalidades considerada pela própria empresa. O relatório do DCFSP, por fim, classifica o programa como “em andamento” nos últimos meses da gestão 2013-2016.

Não obstante, o cadastramento dos imóveis é etapa essencial para o processo, consolidando os dados e informações até então levantados em um sistema centralizado e preparando o registro de cada imóvel para a próxima etapa, a das análises e diligências edilícias.

²⁰² PRODAM. *Relatório de Gestão 2013-2016*. São Paulo, 2016, página 53.

4.5.3 Análises e diligências sobre os indícios de ociosidade

Esta etapa dava início ao trabalho de um núcleo interno ao departamento diferente daquele responsável pelas etapas anteriores: aqui entrava em ação o Núcleo de Análise Edilícia.

Composto, em sua maioria, por profissionais com formação em arquitetura e urbanismo, este núcleo tinha como uma de suas funções a verificação dos aspectos e indícios de ociosidade apontados pelas etapas anteriores. Para tanto, esta etapa consistia na consulta de outros cadastros anteriormente não conferidos, como o Cadastro de Edificações (CEDI), onde é possível verificar o histórico da edificação, alvará de construção ou reforma, bem como obter seu certificado de regularidade ou notificação de irregularidade (vinculada ou não ao PEUC).

Combinada a estas, são também realizadas visitas *in loco* para a aferição dos indícios apontados. Nelas são feitas observações sobre a situação do imóvel, registros fotográficos e verificação do croqui da localização do imóvel (SMDUb, 2015).

4.5.4 Consultoria jurídica e situação cartorial

Em paralelo a etapa apresentada acima, ocorria também consulta à condição jurídica e situação cartorial dos imóveis cadastrados.

A avaliação da matrícula dos imóveis procura identificar o nome do proprietário – muitas vezes diverso daquele que consta no pagamento do IPTU – assim como incidentes ou ônus sobre a propriedade em questão. São verificadas também a possível ocorrência de Decreto de Interesse Social (DIS) ou Decreto de Utilidade Pública (DUP), de modo que a possível notificação a ser imitada pelo DCFSP não entre em conflito com ações do próprio poder público já incidentes sobre o imóvel – estas informações são fornecidas pelo Departamento de Desapropriações da Secretaria de Negócios Jurídicos da PMSP (Desap/SNJ). Já no tocante às matrículas registradas em nome de pessoa jurídica, é possível analisar a ficha cadastral da empresa através de consulta a Junta Comercial do Estado de São Paulo, sendo possível também a identificação do responsável pela sua gerência ou administração (SMDUb, 2015).

A primeira dificuldade encontrada foi a própria consulta das matrículas de cada imóvel. Para tanto, foi estabelecido um convênio com a ARISP que permitiu rápido acesso às matrículas, agilizando os procedimentos executados nesta etapa. Entretanto, os próprios cartórios não tinham um sistema integrado geral abrangendo toda a cidade, requisito básico para a atuação do departamento, ou que ao menos contemplasse as áreas de incidência dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Desta maneira, o DCFSP identificando esta questão, durante o período que precedeu as primeiras notificações, passou a trabalhar em contato direto com os cartórios, de modo a formular o sistema necessário para a disponibilização e catalogação geral das matrículas registradas em cada um deles.

O DCFSP também foi responsável pela espacialização dos territórios dos Cartórios de Registro de Imóveis [CRI] para a cidade como um todo, considerando que tal mapa não existia até então e foi elaborado pela equipe através de um esforço de pesquisa e visitas a cada CRI da cidade, mapeando sua área de atuação e depois georreferenciando. O produto final foi compartilhado para os CRIs e publicado também no Geosampa.²⁰³

Mais tarde o sistema produzido a partir do trabalho realizado pelo DCFSP foi disponibilizado para a ARISP, como devolutiva da colaboração estabelecida (BRUNO FILHO, 2019), beneficiando e ajudando também a avançar a sistematização dos cartórios paulistanos.

Não obstante todas as informações adquiridas até este ponto, alguns casos ainda se demonstravam de grande complexidade, causando incerteza sobre sua possibilidade concreta de notificação durante as etapas pelas quais passava. Para a resolução desses casos que formavam um nó no fluxo departamental, o DCFSP organizava reuniões, extraordinárias ou regulares, onde eles eram discutidos de maneira interdisciplinar, com todos os membros do departamento contribuindo para avançar a situação (AKAISHI, 2018; FERNANDES, 2019).

O processo todo descrito neste Tópico, envolvendo a compilação e cruzamento de dados advindos de bases geográficas, legislativas (como zoneamento), aferimento de

²⁰³ FERNANDES, 2019.

características físicas do imóvel e situação jurídica a partir das matrículas cartoriais, se consumava como um cadastro com características de semi-multifinalitário (FERNANDES, 2019), a serviço do DCFSP, mas com possibilidade de utilização dos dados publicados por diversas outras pastas municipais visando o interesse público.

4.5.5 Notificação

Finda a etapa de verificação jurídica e cartorial e a etapa de averiguação dos indícios físicos de ociosidade, havia então informações suficientes para proceder com uma notificação segura.

Os imóveis considerados aptos a notificação, eram encaminhados à diretoria do departamento. Seu então diretor, Fernando Bruno, analisava todos os processos notificatórios, dando seu aval para o prosseguimento dos mesmos (FERNANDES, 2019). Essa “peneira” executada, complexa, longa e minuciosa, era feita com vistas a responder ao objetivo de executar, como já mencionado, um primeiro ciclo perfeito, de modo a não fragilizar o instrumento.

Dado o aval para que as notificações fossem levadas à cabo, era possível que estas fossem executadas. Elas deveriam ser feitas pessoalmente, ou seja, entregues em mãos dos proprietários residentes em São Paulo. Caso estes proprietários não fossem encontrados quando da visita, duas mais eram feitas em dias posteriores, totalizando assim três visitas para a consumação da notificação. Mesmo com vários membros do departamento se revezando, o grande número de imóveis multiplicado pelas tentativas de notificação frustradas, que exigiam uma segunda ou ainda uma terceira visita, fazia com que o trabalho se avolumasse e a equipe, tendo que dividir as frentes técnicas e administrativas, se tornava então sobrecarregada por tão extensas tarefas (FERNANDES, 2019). No caso dos proprietários que não aceitavam o recebimento da notificação ou não foram notificados por ausência nas três visitas, o processo notificatório se dava então por edital público; no caso de proprietários residentes em cidades que não São Paulo, a notificação era enviada como AR (Aviso de Recebimento), com aviso de recebimento pelo correio.

Duas outras questões chamam atenção no processo de notificação.

A primeira delas diz respeito a uma proposta de integração e parceria entre o DCFSP e as Subprefeituras paulistanas para otimização do trabalho de notificações. Essa proposição – ficou pelo caminho logo no início da estruturação e do planejamento estratégico do departamento por falta de estrutura e mesmo disparidade entre equipes técnicas das Subprefeituras, mesmas características já notadas por Police Neto quando das notificações de 2011 e 2012 – tinha por objetivo delegar às Subprefeituras a responsabilidade das notificações, o que também desafogaria o volume de tarefas da equipe departamental. Se consumado o trabalho em parceria com as Subprefeituras, estas não fariam as notificações aos imóveis que se encontrassem necessariamente em seu perímetro, mas sim dos proprietários dos imóveis notificados cujo endereço de residência correspondesse a logradouro dentro da respectiva Subprefeitura. Seria, assim, possível economia de tempo, deslocamento e, por conseguinte, custos na tarefa de notificar tendo em vista que apenas quatro Subprefeituras – a saber: Sé, Vila Mariana, Pinheiros e Mooca – concentram o endereço de residência ou sede de pessoa jurídica de cerca de 95% dos proprietários da cidade de São Paulo (BRUNO FILHO, 2019).

[...] o papel da subprefeitura não foi algo que a gente conseguiu avançar. São poucas subprefeituras [em que] daria para ter feito [um trabalho conjunto, devido a infraestrutura que cada uma apresenta]. Não precisaria trabalhar com as 35, daria pra trabalhar bastante naquelas [que apresentam maior concentração de endereço residencial de proprietários notificados].²⁰⁴

É o setor centro-oeste da capital paulista – principalmente as áreas que abrangem as Subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana – onde a infraestrutura intra-urbana se concentra e a elite urbana reside (VILLAÇA, 1998), áreas com perfil diferente daquelas sobre as quais o PEUC normalmente incide.

Apesar do perímetro dos distritos centrais ser contemplado (especialmente com a Subprefeitura Sé), ficou evidente a não incidência do instrumento na Subprefeitura de Pinheiros e Vila Mariana e no Quadrante Sudoeste, de modo geral. Estas áreas possuem poucas ZEIS demarcadas e é uma região onde o

²⁰⁴ BRUNO FILHO, 2019.

mercado atua de forma dinâmica, tendencialmente, reduzindo a quantidade de áreas ociosas.²⁰⁵

Isto equivale a dizer que apenas as quatro Subprefeituras, se integradas ao sistema de notificações executado então apenas pelo DCFSP, poderiam otimizar o trabalho do departamento, diminuir custos públicos com deslocamento e permitir que todos os processos corresse de maneira mais ligeira.

A segunda questão que nos chama atenção no processo de notificação é uma diretriz estabelecida pela direção do departamento de realizar notificações em bloco. Isso significa que após a fase de cadastro e análises jurídicas e edilícias, um certo montante de processos pre-notificação era selecionado com base na proximidade dos seus imóveis, com o intuito de notifica-los “em bloco”. Eles ainda requeriam a entrega individual de cada notificação e como os proprietários, em boa parte dos casos, sequer frequentavam seus imóveis, a notificação em bloco não tinha o intuito necessariamente de otimizar a logística da entrega das notificações pela pequena equipe, mas sim a finalidade de transformação real do espaço urbano, ainda que em escala pequena ou média. Esta atitude se relaciona com os motivos pelos quais é impossível definir todo o tecido urbano municipal como passível de incidência dos instrumentos de indução à função social da propriedade, ou seja, notificações esparsas – mesmo quando dado uso real ao imóvel, quando induzida sua função social – surtem pouco impacto no tecido urbano. Portanto, esta era uma forma de forçar uma transformação palpável no tecido urbano quando imóveis próximos eram induzidos a exercer sua função social simultaneamente. Bruno Filho (2019) chama atenção para uma notificação em bloco feita na av. Rio Branco, onde todos os imóveis passíveis de serem notificados entre a Praça da República e a Praça Princesa Isabel o foram.

Alguns edifícios, entretanto, não se encontram sob apenas uma matrícula, podendo apresentar uma matrícula diferente para cada pavimento, sala ou unidade habitacional, por exemplo. O caso do edifício localizado ao número 895 da av. Ipiranga – logradouro ao qual voltaremos no Tópico 4.6.3 – é revelador, apresentando um total de 69 unidades habitacionais, das quais 61 foram notificadas como não utilizadas, tendo sido necessária a entrega de uma notificação para cada proprietário de cada uma das unidades.

²⁰⁵ CUSTÓDIO, 2017, página139.

Ainda que um proprietário possa ser dono ou dona de mais de uma unidade no mesmo edifício, a notificação não é feita de maneira unificada ao proprietário, sendo que um proprietário com mais de uma unidade recebe um número de notificações equivalente ao número de matrículas/imóveis identificados como irregulares. É necessária uma notificação para cada matrícula, não uma notificação para cada proprietário, pois a notificação fica atrelada ao imóvel, não ao seu dono, o que nos leva para a próxima etapa, a averbação.

4.5.6 Averbação

A averbação é um ato capaz de intervir no conteúdo de um registro, cancelando-o ou alterando seu conteúdo ou teor. Este procedimento é realizado de maneira a dar eficácia, segurança e publicidade aos atos jurídicos, sendo necessário aos propósitos e objetivos traçados pelo departamento.

Ao averbar o processo notificadorio de incidência do PEUC à matrícula de um imóvel – com pedido encaminhado aos Cartórios de Registros de Imóveis – aquele registro, aquele imóvel, ficava sob ação do instrumento até que sua regularização fosse executada ou o processo removido por alguma ação judicial – situação que, como veremos, foi rara dentro dos anos de atuação do departamento que aqui exploramos. O convênio feito com a ARISP possibilitava também a averbação online das matrículas, agilizando o processo como um todo.

A matrícula averbada com a notificação garantia também que o proprietário, sob pressão do PEUC, não pudesse vende-lo ou transferi-lo de seu jugo sem que a pessoa a tomar propriedade do imóvel soubesse da incidência do PEUC sobre ele. Desta maneira, podemos afirmar que a notificação é entregue ao proprietário – ou realizada conforme descrito no tópico anterior –, porém não é a ele atribuída, mas sim ao imóvel, sobre o qual de fato incidem os instrumentos. Assim, caso o imóvel deixe o nome do proprietário que recebeu a notificação, ao seu novo proprietário caberá responder pelo imóvel e sua situação de notificado, garantindo desta maneira a continuidade do processo e a garantia das pressões e sanções cabíveis para que se cumpra a sua função social.

4.5.7 Monitoramento e controle do cumprimento das obrigações

Esta etapa consiste nos procedimentos que se dão após a conclusão da notificação e sua averbação. Como já explorado no Subcapítulo 4.4, os instrumentos de indução à função social da propriedade estabelecem prazos para seu cumprimento e início das sanções caso tais prazos não tenham sido respeitados. Desta forma, é preciso que o departamento acompanhe o cumprimento (ou não) das obrigações dos imóveis sobre os quais o PEUC incidu, para que então possa aplicar seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo.

Nesta etapa também estão contemplados o monitoramento das contestações das notificações, ou seja, de seus recursos e impugnações, se tornando uma etapa essencial para a verificação do sucesso do rigoroso filtro de indícios pelo qual cada imóvel passou até a sua notificação. Consequentemente, esta etapa é um termômetro da real solidez do trabalho executado pelo departamento em busca do primeiro ciclo irrepreensível buscado e de seu trabalho de maneira geral.

Este monitoramento é possível através do Cadastro da Função Social (FERNANDES & FERREIRA, 2019), sendo que a intenção é que pudesse ser feito de maneira ainda mais eficaz a partir do uso do Sistema da Função Social da Propriedade, citado anteriormente.

4.5.8 Participação, transparência e publicização das informações;

A participação popular e a transparência foram marcas presentes desde os primeiros atos da gestão que assumiu a prefeitura paulistana entre os anos de 2013-2016, incluindo, no âmbito da política urbana, a construção do PDE e a divulgação das ações e resultados de cada secretaria. Com o DCFSP não foi diferente, existindo mesmo uma insistência do gabinete da SMDU para que o departamento fizesse a divulgação de seus resultados, até mesmo como uma forma de proteger a atuação do instrumento dentro do contexto de busca do primeiro ciclo impecável já citado anteriormente.

Weber Sutti, ex-chefe de gabinete da SMDU, depõe sobre a insistência na transparência dos dados, tanto da secretaria de forma geral – pois peça chave na implementação das políticas urbanas propostas pela gestão – como do departamento em específico:

[...] os relatórios são uma coisa que a equipe do gabinete [da SMDU] ajudou muito. Porque uma coisa que a gente tinha no gabinete, isso o Fernando Túlio [arquiteto urbanista assessor do gabinete da SMDU, atual presidente do IAB-SP] era um cara que fazia muito bem, porque ficava brigando com todo mundo, enchendo o saco de todo mundo até sair [a divulgação e publicização dos resultados]; a gente tinha muito claro uma questão de governança junto aos conselhos, de transparência. Acho que um dos maiores orgulhos que tenho, enquanto chefe de gabinete, é ter atuado de maneira decisiva para que nessa gestão [fossem efetuadas a abertura de] todas as bases de informação, a briga por abrir os *shapes* do plano diretor, do zoneamento. Isso não foi trivial.²⁰⁶

O DCFSP se insere então como parte da estrutura da administração pública que a gestão 2013-2016 insistia na total transparência. Não apenas seguindo uma diretriz da gestão, mas também respeitando o art. 100º do PDE, o DCFSP divulgou mensalmente, no website oficial da PMSP, a listagem dos imóveis cadastrados e notificados, de maneira que fosse possível também a verificação de informações como localização, área construída etc., bem como foi criada uma camada com os dados dos imóveis notificados na plataforma georeferenciada GeoSampa. (FERNANDES & FERREIRA, 2019).

Nela é possível verificar os imóveis notificados, aqueles com matrícula averbada. A averbação, com a vinculação do processo notificador diretamente à matrícula do imóvel, visa ela mesma a também dar publicidade ao ato notificador, permitindo que possíveis adquirentes dos imóveis tenham conhecimento de sua condição.

Como na etapa anterior, esta aqui também se reporta aos dados e informações compilados no Cadastro da Função Social, mas desta vez não para monitorar a situação, evolução, cumprimento ou descumprimento em relação aos imóveis notificados, mas sim para dar transparência ao trabalho feito e publicizar estas ações, as quais possuem como objetivo a otimização do espaço urbano, democratização de seu tecido e melhoria da qualidade de vida da população paulistana, sendo justo e necessário assim que ela possa ter acesso a tais dados, bem como participar da construção dessa cidade que procura ampliar seu espectro democrático.

Para tanto, o DCFSP se empenhou na produção de uma série de documentos visando transparência e publicização de seus resultados, como: cartilha publicada em

²⁰⁶ SUTTI, 2018.

2015 (e revisada em 2016), contendo todas as diretrizes de atuação adotadas pelo departamento a partir da legislação municipal; relatórios anuais contendo os dados relativos aos resultados atingidos no ano em questão e o planejamento para o ano seguinte; boletins periódicos advindos Sistema Municipal de Processos (SIMPROC), onde são apresentados, com atualizações mensais, os processos emitidos por proprietários notificados, de modo a ser possível acompanhar a atualização dos dados da função social da propriedade (SMDU, 2016a).

O departamento também realizava exposições regulares e submissão anual de relatórios ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), contendo nestes os resultados alcançados no ano em questão e o planejamento para o ano vindouro. Exposições também eram feitas às conferências municipais da cidade, com destaque para a sua sétima edição, a qual teve por tema justamente a problemática da função social da propriedade, onde a atuação do DCFSP não poderia passar despercebida.

As conferências municipais da cidade são espaços de debates, formulação e avaliação das políticas públicas executadas na escala do território municipal, realizadas a cada dois anos possuem um tema que deverá nortear o diálogo entre o poder público e a sociedade civil. O tema da 7ª Conferência Municipal de São Paulo foi “A Função Social da Cidade e da Propriedade: Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas”. Assim, considerando a interface direta com a atuação do DCFSP, este departamento apoiou e participou tanto das 32 conferências regionais preparatórias realizadas em todas as subprefeituras, nas quais foram apresentadas um panorama da aplicação do PEUC na cidade, como também da Conferência Municipal que além de eleger os delegados municipais para conferência estadual das cidades de São Paulo, elaborou um relatório final com propostas que objetivam garantir a função social da cidade e da propriedade.²⁰⁷

Para além da publicização dos dados e do constante diálogo estabelecido com instituições, públicas ou advindas de entes privados, o departamento procurava estabelecer pontes de incentivo à participação popular em sua atuação. Já contando com o marco referencial que se tornou o GeoSampa, uma plataforma georeferenciada com

²⁰⁷ SMDU, 2016a, página 21.

informações públicas sobre o Município de São Paulo, o DCFSP estabelece a iniciativa de desenvolvimento de uma ferramenta capaz de servir como interface entre o departamento e a população paulistana. Assim, o Mapa Colaborativo, iniciativa inédita no país lançada em outubro de 2016, surge com a possibilidade de qualquer munícipe apontar um imóvel que julgue não estar cumprindo com sua função social e, usando o georeferenciamento, registrá-lo no mapa (SMDU, 2016a). A ferramenta também faz jus ao requerido no art. 101º do plano diretor. O último relatório do departamento sob a gestão 2013-2016, finalizada em outubro do último ano, traz ainda a informação de que no período de um mês em que o Mapa Colaborativo esteve em funcionamento, 50 imóveis foram indicados por munícipes e 29 deles considerados aptos para notificação (SMDU, 2016a). Esta pequena amostra indica um potencial muito grande para a ferramenta, podendo captar a irregularidade de imóveis que porventura tenham escapado do pente fino feito pelo poder público através de suas bases de dados ou mesmo aqueles que entrem em estado de ociosidade ao longo do tempo. Em uma cidade das dimensões territoriais e da dimensão dos problemas urbanos que São Paulo possui, esta é certamente uma ferramenta capaz de atingir uma capilaridade que a municipalidade teria dificuldades em consumir.

Podemos concluir, portanto, que a capacidade de diálogo com os diversos níveis da administração pública – intra e extra municipal –, uma equipe multidisciplinar e comprometida, o estabelecimento de claras diretrizes, critérios rigorosos nas etapas que precedem a notificação/averbação e o empenho em monitorar e dar publicidade aos imóveis notificados fizeram parte essencial da construção e operacionalização bem-sucedida do departamento entre os anos de 2013 e 2016.

A concepção dos procedimentos empregados e as relações estabelecidas com outras estruturas para além do departamento, foram desenvolvidas a partir da caracterização do que era necessário investigar e aferir acerca da situação dos imóveis. Houve o cuidado de se desenhar procedimentos suficientemente sólidos com objetivo de evitar possíveis judicializações consequentes da aplicação dos instrumentos da função social da propriedade em atrito com a defesa do direito à propriedade privada. Nesse sentido, a preocupação por trás disso foi evitar que a política se fragilizasse, podendo ser reconhecida técnica e socialmente. E ainda, assegurá-la não como uma atuação de um ou outro

governo, mas sim enquanto política de Estado no sentido perene de sua continuidade e garantia.²⁰⁸

Esta política de Estado a qual Fernandes e Ferreira se referem, parece ter sido algo comum às outras políticas implementadas pela gestão Fernando Haddad, como o PMH, o qual não contém o nome do secretário no cargo da pasta responsável pela sua elaboração, sequer do então prefeito, se constituindo num documento legitimamente republicano e tratando a política municipal não apenas como uma sucessão de gestões onde se desenvolvem políticas finitas dentro de cada uma delas, mas sim políticas de caráter contínuo, visando a resolução de problemas urbanos e a qualidade de vida da população paulistana.

Entretanto, quando analisamos os números referentes à atuação do DCFSP na passagem da administração Haddad para a administração Dória/Covas, notamos uma quebra de expectativa e uma depressão dos promissores números anteriores. O que terá acontecido com a política de Estado anteriormente consolidada? Terá sido ela cooptada ideologicamente a partir de interesses que divergem da atuação necessariamente em prol da coletividade que o departamento exercia?

O tema desta dissertação permanece o estudo sobre a gestão 2013-2016, mas não podemos nos furtar à análise de tais mudanças de vento. Para tanto, olharemos primeiramente os números do DCFSP obtidos durante a gestão Haddad, procurando analisar, ainda que superficialmente, alguns edifícios notificados – um panorama necessariamente seletivo sobre imóveis notificados – para então colocarmos estes números lado a lado com aqueles apresentados pelo departamento a partir de 2017, agora rebaixado à condição de Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC).

4.6 O DCFSP em ação: números e transformação do tecido urbano entre 2014 e 2016 (com breve especulação sobre os anos que se seguiram)

Como ressaltado no Tópico 4.5.8, a combinação entre o respeito ao exigido pelo PDE 2014 e o cumprimento das diretrizes administrativas colocadas pela gestão Haddad

²⁰⁸ FERNANDES & FERREIRA, *idem*, página 11.

resultou em diversos meios de expressão do funcionamento e dos resultados, ainda que alguns parciais, alcançados pelo DCFSP, fosse por meio de exposições orais em seminários e conferências ou na forma de relatórios, manuais, listagens e adição de camadas de interesse ao GeoSampa.

Esta segunda metade, às quais chamaremos de informações relatoriais, podem nos ajudar a compreender de maneira mais apurada os resultados quantitativos alcançados pelo departamento entre os anos de 2014 e 2016, período, dentro da gestão Haddad, onde de fato foram feitas as notificações, sendo que de 2013 até setembro de 2014 o departamento se estruturava e colocava em prática seu planejamento estratégico para então dar início ao real processo de indução da função social da propriedade.

Desta forma, procederemos a uma retomada da análise comparativa em relação aos outros municípios que fizeram uso da tríade de instrumentos de indução – iniciada no Subcapítulo 4.1, porém agora podendo ser feita de maneira mais apurada a partir do que foi construído nos Subcapítulos anteriores – e, em seguida procederemos a uma avaliação quantitativa e, concomitantemente, ao esboço de um entendimento qualitativo das possíveis transformações no tecido urbano paulistano que o DCFSP tenha induzido.

4.6.1 Panorama quantitativo, qualitativo e comparativo em busca de um parâmetro de eficiência notificatória

O único departamento em todo o Brasil voltado ao tipo de ação empreendida pelo DCFSP talvez não pudesse ser em outra cidade que não São Paulo. A experiência de notificação a partir do gabinete de Police Neto entre 2011 e 2012 apresentou as dificuldades de se colocar a altura do desafio que uma cidade com a densidade e as problemáticas paulistanas oferecem. A tentativa de se utilizar da administração descentralizada, a partir das Subprefeituras, também se mostrou equivocada devido ao nível de disparidade destas estruturas regionais no tocante à eficiência e equipe técnica de cada uma. A solução parecia então ser a criação de uma estrutura capaz de concentrar as diversas etapas de avaliação e notificação que os instrumentos de indução à função social da propriedade requeriam.

Em funcionamento administrativo a partir de 2013, e de maneira a garantir a maior transparência possível em suas ações, o DCFSP – mais tarde CEPEUC, a partir do último mês do primeiro ano de governo da gestão Dória/Covas – disponibilizou uma série de cartilhas, relatórios e dados relativos à sua ação, sendo o último o Relatório Anual 2018,

divulgado em janeiro de 2019. Esses relatórios, somados às Listagens de Imóveis emitidas em abril de 2017 (ainda com Fernando Bruno na diretoria) e abril de 2018, nos proporcionam abrangente visão do funcionamento do departamento, seus resultados e números alcançados em seu arco de vida. Ainda que nosso objetivo aqui seja compreender a ação do departamento entre os anos de 2013 e 2014, os relatórios e listagens de 2017 e 2018 lançam luz sobre alguns aspectos dos quais nos valem em nossa análise do período referido.

Estabelecendo para o fim do ano de 2016 uma meta de 2000 imóveis cadastrados, o primeiro relatório anual, produzido em novembro e dezembro de 2015 (SMDUb, 2015), projetava o cadastro de cerca de 1040 imóveis para os 14 meses entre outubro de 2015 e dezembro de 2016. Tal meta, então colocada oficialmente pelo DCFSP em seu Relatório Anual 2015, estabelecia um objetivo anteriormente já definido entre a diretoria do departamento e o gabinete da SMDU (BRUNO FILHO, 2019; SUTTI, 2018). Já no relatório produzido em novembro de 2016 (SMDU, 2016), o DCFSP relata a presença de 2.223 imóveis no cadastro, a conclusão da análise de 1.759 destes, dos quais 1.435 foram considerados notificáveis, superando assim a meta estabelecida inicialmente dos cadastros e consolidando um bom resultado nas notificações ao fim da gestão Fernando Haddad.

Os números apresentados nos dois relatórios anuais do DCFSP dentro da gestão 2013-2016, revela um departamento estruturado e com capacidade de atingir suas metas ao executar um planejamento estratégico minucioso iniciado ainda no ano de 2013. Ao longo deste ano e no primeiro semestre do seguinte, a consolidação do departamento andou lado a lado com a aprovação do PDE 2014, sendo que o primeiro estava pronto para entrar em atividade de fato quando o segundo era consolidado enquanto lei municipal, ainda que sua estruturação viesse de meses antes. Pronto para dar vida ao planejamento estratégico traçado, o DCFSP inicia seu processo notificatório em outubro de 2014, desenvolvendo a partir de então o encadeamento de ações que agora procuraremos traçar e analisar.

De outubro de 2014 a outubro de 2015, 917 imóveis haviam sido analisados, 680 considerados notificáveis e 636 devidamente notificados, sendo 11% subutilizados, 22% não edificadas e 67% imóveis edificadas e não utilizadas. (SMDUb, 2015; SMDU 2016). Esses são os números apresentados nos primeiros 12 meses de atividade notificatória do DCFSP. Ele já havia passado pela seleção de sua equipe técnica, planejamento estratégico

e montagem de suas estruturas internas, bem como o estabelecimento de um fluxo de trabalho que passava pelos três núcleos formados e pela diretoria.

O trabalho desenvolvido no primeiro ano de vida do departamento paulistano culminaria então em 1330 imóveis notificados ao fim de 2016, com 27 meses de ação notificatória. Isto equivale a dizer que, em média, foram notificados 49,3 imóveis por mês na cidade de São Paulo. Essa é uma média, entretanto, perigosa de ser utilizada como parâmetro absoluto de sucesso. Ainda que consideremos que as cidades brasileiras – as metrópoles principalmente – apresentem altos números de imóveis ociosos e subutilizados, é natural que o número de notificações realizadas atinja um pico nos primeiros anos e depois venham a decrescer razoavelmente, pois o estoque de imóveis na cidade é finito, mesmo levando em conta a taxa de crescimento urbana. Desta maneira, a média de imóveis notificados mensalmente nos é útil para dar dimensão da escala, do tamanho do desafio enfrentado por cada cidade e apenas se considerada eficiência semelhante na ação notificatória entre os municípios comparados.

Comparemos então, no Gráfico 3, o número de imóveis notificados ao longo do período de atividade do DCFSP entre 2014 e 2016 e dos outros três municípios estudados no Subcapítulo 4.1 e, no Gráfico 4, a média mensal de imóveis notificados.

Gráfico 3: Imóveis Notificados

Fonte: Elaboração própria com base em dados de SDMU, 2016; SMUL, 2017; FERREIRA & FERREIRA, 2019; IPEA, 2015; SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016.

Gráfico 4: Média Mensal de Imóveis Notificados
 Fonte: Elaboração própria a partir dos mesmo dados utilizados no Gráfico 3

A partir da análise dos Gráficos 3 e 4, observamos que Santo André, apesar de ser a experiência pioneira – e talvez exatamente por conta disso – foi a que menos notificou, apresentando apenas 66 notificações. Cabe registrar que 53 delas foram feitas entre os anos de 2006 e 2008, ano em que a experiência é dada como encerrada, porém, outras 13 notificações são feitas entre 2009 e 2010 (DENALD et al, 2015), período registrado como “segunda fase”, no qual as notificações realizadas deduzimos terem sido assim conduzidas por conta de processos já iniciados ainda na fase anterior. Seu baixo número total de imóveis notificados é também traduzido em uma baixa média mensal, de 1,2 imóveis por mês.

Com média mensal de notificações quase cinco vezes superior a Santo André, São Bernardo do Campo apresenta também um número bem mais elevados de imóveis notificados totais, sendo do montante de 229 entre os anos de 2013 e 2016. Apresentando população total cerca de 16 vezes menor que São Paulo, seu total de imóveis notificados é quase 6 vezes menor do que a capital paulista e sua média mensal aproximadamente 9 vezes inferior. Levando em conta a escala urbana de ambas as cidades, estes dados atestam a sólida experiência apresentada pela cidade de São Bernardo em sua experiência, a qual abrange muito período próximo àquele em que analisamos a cidade sede da região metropolitana à qual pertence.

Maringá, cidade com o maior número de imóveis notificados entre as cidades que brevemente analisamos no Subcapítulo 4.1, possui 705 notificações consolidadas no período que abrange os anos entre 2009 e 2013. O alto número de notificações se traduz numa média mensal também alta, de 13,1 imóveis notificados por mês. Com uma população de aproximadamente a metade daquela encontrada em São Bernardo, surpreende por mais que triplicar seu número total de notificações em período de tempo de atuação semelhante. Guardadas as questões relativas às peculiaridades encontradas no processo notificador de Maringá – apontadas no Subcapítulo 4.1 e dissecadas por Brajato (2015) – é possível afirmar esta como uma das experiências de aplicação do PEUC (e atualmente seu sucedâneo, o IPTU Progressivo no Tempo) mais longevas do Brasil.

Todavia, não obstante a consistência apresentada em São Bernardo e os surpreendentes números de Maringá, é a experiência em São Paulo que se destaca quando considerados os números absolutos. Apresentando 1330 imóveis notificados nos 27 meses de atividade do DCFSP sobre os quais nos debruçamos, este possui também uma média mensal de 49,3 imóveis notificados ao mês, superando em mais de três vezes a média da cidade paranaense e quase dobrando o total de notificados por ela em período inferior.

O DCFSP se mostra assim, definitivamente, como a experiência nacional em maior escala conhecida até então. Notemos que tanto em números absolutos como na média mensal, o departamento paulistano notificou muito mais imóveis do que as outras três cidades, se destacando assim por sua abrangência e capacidade de notificar, a qual, defendemos, a constituição e estruturação de um departamento voltado à questão cumpre papel fundamental. Ressaltamos, uma vez mais, a necessidade destes dados serem lidos como relativos à população, área urbanizada, dinâmica urbana e principalmente à área notificável de cada cidade²⁰⁹, não podendo ser lidos apenas como forma de estabelecer patamares de chegada, ainda que a maior escala da cidade não seja um demérito para o número de notificações atingidas, mas sim um desafio às equipes técnicas em colocar em prática os instrumentos de indução à função social da propriedade. A comparação dos números absolutos nos dá as dimensões de atuação, mas para aferirmos mais corretamente

²⁰⁹ Essa é definida em cada cidade conforme as necessidades municipais apresentadas em cada uma delas, portanto, sua variação pode ser grande, podendo abranger desde alguns distritos até toda a área urbana do município, daí a dificuldade de se fazer uma comparação direta e incontestável entre os números obtidos em cada município.

cada experiência em sua própria atuação e podermos compará-la com as demais, é necessário estabelecermos padrões de eficiência interna, para aí então podermos julgar os resultados de cada município de forma apropriada e não estabelecer comparações desmesuradas.

Assim, ainda no espírito das análises comparativas, se analisarmos a média de imóveis considerados notificáveis e então a colocarmos lado a lado com a média mensal de imóveis de fato notificados, podemos começar a esboçar uma ideia da eficiência de cada município no tocante à caracterização de um imóvel enquanto passível de ser submetido ao PEUC.

A partir da observação do Gráfico 6, onde são expostas as médias mensais de imóveis analisados e considerados notificáveis, nota-se um grande crescimento da média apresentada por Maringá e um crescimento exponencial da média de Santo André quando comparadas às suas médias de imóveis de fato notificados. São Bernardo e São Paulo apresentam números menores, respectivamente, do que as duas cidades anteriormente citadas, porém apenas pouco acima daqueles apresentados por elas mesmas no Gráfico 4 de imóveis notificados. Maringá, neste gráfico, supera os números paulistanos, apresentando 1500 imóveis considerados notificáveis e São Paulo 1437, apesar da escala consideravelmente menor da capital paranaense. Enquanto isso, Santo André, muito abaixo de São Bernardo no gráfico onde eram apresentados os imóveis notificados, aqui cresce e apresenta 695 considerados notificáveis contra 261 de sua vizinha de ABC paulista. Em suma, São Paulo e São Bernardo mantêm números de imóveis notificáveis muito mais próximos de seus números de imóveis notificados do que as cidades de Maringá e Santo André.

Gráfico 5: Imóveis Notificáveis

Fonte: Elaboração própria com base nos mesmos dados utilizados no Gráfico 3

Gráfico 6: Média Mensal de Imóveis Analisados e Considerados Notificáveis

Fonte: Elaboração própria com base nos mesmos dados utilizados no Gráfico 3

Ao contrário do que se pode pensar num primeiro momento, o aumento modesto da média de imóveis considerados notificáveis em relação aos notificados é um elemento bem-vindo, o qual pode servir-nos a esboçar um parâmetro de eficiência para comparação mais acurada dos municípios. A observação do Gráfico 7, onde ambas as médias mensais são colocadas lado a lado – para cada uma das quatro cidades – pode esclarecer o que tentamos apontar.

Gráfico 7: Comparação Entre Média Mensal de Imóveis Considerados Notificáveis e Imóveis Notificados
Fonte: Elaboração própria com base nos mesmos dados utilizados no Gráfico 3

Ao notar que o universo notificável estabelecido por uma cidade não é completamente notificado, nos resta perguntar quais os motivos que impedem a totalidade destes imóveis pré-selecionados de receberem a notificação do PEUC. Uma possibilidade é que as cidades de São Paulo e São Bernardo tiveram mais sucesso em sua caracterização inicial dos indícios de ociosidade presentes em cada imóvel analisado, permitindo que as notificações fossem levadas à cabo, ocorrendo o processo contrário nas demais cidades. Outra possibilidade é que a caracterização da ociosidade dos imóveis em Maringá e Santo André tenha sido correta, porém tenha faltado a real iniciativa da notificação, seja ela por capacidade técnica ou impedimento político. Ambas as colocações parecem conter certo conteúdo de realidade, porém, a partir dos números apresentados e com eles o que podemos de fato aferir quantitativamente, nos parece plausível afirmar que é a eficiência com que os imóveis previamente selecionados foram tratados no processo em direção às

suas notificações – ou seja, a segurança mesma conferida à notificação através dos indícios de ociosidade – que determina a eficiência na efetivação das notificações.

A análise do Gráfico 7 nos permite constatar o nível de eficiência de cada cidade analisada quando comparados os números de imóveis considerados notificáveis e o número de imóveis de fato notificados. A comparação entre esses dois quesitos nos permite inferir o nível de segurança conferido à cada notificação através dos indícios de ociosidade que embasam cada processo. Desta maneira, podemos entender o sucesso em notificar a partir de uma seleção prévia como um termômetro da eficiência na composição de um quadro notificatório de indícios sólidos no processo referente a cada matrícula: quanto maior a porcentagem de imóveis notificados dentro dos imóveis considerados notificáveis, maior a segurança jurídica de cada notificação, ou seja, mais sólidos são os argumentos que justificam a aplicação do PEUC, sendo o seu contrário – a menor porcentagem de imóveis notificados dentro dos imóveis notificáveis – um indício de fragilidade na caracterização dos indícios que resultam na aplicação do PEUC e, consequentemente, maiores chances de contestação judicial e, quando destas, maiores chances de deferimento de impugnações e recursos (analisados comparativamente logo mais).

Santo André apresenta boa média mensal de imóveis notificáveis, 23,2 imóveis por mês. Entretanto, a média de notificados é 1,2, o que leva o município a apresentar uma eficiência – e aqui calcularemos essa eficiência com base nas médias mensais apenas – de apenas 5,2%. Maringá, que em números absolutos superava o número de imóveis notificáveis de São Paulo, apresenta média de notificáveis de 27,8 e de notificados de 13,1, ou seja, menos da metade dos imóveis considerados notificáveis eram notificados mensalmente, resultando em uma eficiência de 47,1%.

Paralelamente, São Paulo e São Bernardo apresentam eficiências de número mais elevado. Esta última, apesar de número reduzido de 6,2 imóveis notificáveis por mês, terminou por notificar de fato 5,5, números cuja eficiência se consolida em 88,4% de aproveitamento. Mais um indício da sólida experiência de São Bernardo, possuindo, ao menos no nível da notificação em seu primeiro momento, argumentos notificatórios embasados e capazes de sustentar a ação notificatória.

São Paulo, entretanto, estabelece outros patamares, tanto no que tange aos números absolutos como na eficiência do departamento em notificar. Seu número de

imóveis notificados é indiscutivelmente o maior, com 1330 de 2014 a 2016. No que tange às médias mensais também possui impressionante desempenho, sendo 49,3 imóveis notificados por mês e 53,2 considerados notificáveis, resultando em um aproveitamento de 92,7%. Este valor é próximo, ainda que superior, ao de São Bernardo, porém é necessário ressaltar o grande fato de diferenciação: ainda que o aproveitamento da cidade do ABC seja apenas 4 pontos percentuais abaixo de São Paulo, sua média de notificações mensais é bem inferior, 43,8 imóveis a menos. Eficiência na notificação dentro do universo considerado notificável e alto número final de imóveis notificados é um feito que apenas a experiência de São Paulo levada entre os anos de 2014 e 2016 foi capaz de realizar – e é necessário enfatizar o período em que essa média é mantida, pois a partir da gestão seguinte estes caem drasticamente, como veremos no Tópico 4.6.5.

A superioridade de resultados evidente em São Paulo se deve ao preparo das estruturas administrativas montadas, ao preparo da equipe técnica, planejamento estratégico prévio e autonomia dada ao departamento no cumprimento da diretriz estabelecida, e anteriormente já citada, de realizar um primeiro ciclo irrepreensível nas notificações do PEUC durante a gestão que se encerraria em 2016. A rigidez e o grande número de dados que serviram como indícios da ociosidade dos imóveis, retiradas das muitas bases de consulta das quais o departamento se utilizava, tornaram raras as vezes em que um imóvel que chegava ao ponto de ser notificado não o fosse. Podemos dizer que apenas um imóvel em cada dez dos considerados como notificáveis não o foi de fato, uma marca que supera em muito a eficiência das duas experiências pioneiras, Santo André e Maringá.

Neste mesmo raciocínio de busca dos parâmetros capazes de analisar e medir a eficiência do DCFSP em suas notificações, podemos analisar as impugnações aos imóveis paulistanos notificados. Por mais que se consiga um alto nível de segurança nos argumentos notificativos, é de se esperar que existam pedidos de impugnação dos processos, fundados seja no devido direito que cabe ao proprietário do imóvel, seja dentro da lógica patrimonialista e privatista fundiária. Com São Paulo não foi diferente.

Apresentando 590 pedidos de impugnação ou recurso até dezembro de 2018²¹⁰, apenas 74 foram deferidos, sendo que 509 foram indeferidos e 7 permaneciam em análise

²¹⁰ Impugnações e recursos referentes apenas às notificações feitas entre 2014 e 2016, com base no Listagem de Imóveis Notificados em Virtude do Descumprimento da Função Social da Propriedade (SMUL, 2018a).

na data citada. Isto equivale a dizer que dos 1330 imóveis notificados em São Paulo entre os anos de 2014 e 2016, 38,3% deles sofreu contestação. Porém, mais importante do que isto – movimento esperado e direito dos proprietários imobiliários – se faz notar que apenas 12,5% das contestações foram deferidas, nos levando ainda ao expressivo resultado de 5,6% de impugnações e recursos deferidos do total de imóveis notificados, enquanto Maringá apresenta 7,7%, São Bernardo do Campo 29,2% – colocando um questionamento sobre a solidez das notificações dentro da experiência que antes parecia clara pelos números apresentados anteriormente – e Santo André 9,1%²¹¹. As diferenças na porcentagem de impugnações deferidas em relação ao total de imóveis notificados são menos expressivas do que as do total de imóveis impugnados ou em recurso, principalmente quando São Paulo é comparada à Maringá, mas, novamente, quando a escala de atuação e o tempo de aplicação do PEUC são levados em conta podemos compreender o quão significativamente baixo são os 5% de impugnações deferidas em São Paulo entre 2014 e 2016.

Podemos concluir assim que a experiência paulistana entre os anos de 2014 e 2016 tem obtido números de avaliação de imóveis e notificações muito superiores aos de outras cidades que exerceram a aplicação do PEUC. É necessário, por óbvio, levarmos em conta as dimensões, a escala da capital paulista, muito superiores às cidades comparadas acima e onde seria razoável supor maior número de imóveis e condições de incidência do PEUC, o que não diz nada sobre maior facilidade em sua prospecção.

Proporcionalmente à área de tecido urbano ou população residente, algumas das cidades apresentadas talvez tivessem números superiores aos de São Paulo. Entretanto, a avaliação que nos cabe aqui é frente ao desafio quantitativo que se impõe na capital paulista, considerando que os imóveis cadastrados em cada cidade num determinado período foram o número máximo alcançado nesse tempo delimitado. A construção de uma estrutura administrativa – um departamento dotado de autonomia e com a participação de uma equipe multidisciplinar e empenhada – foi de suma importância para o exercício das atividades notificatórias e de acompanhamento, colocação corroborada pelas vozes de Rosana Denaldi e Bruno Filho (2009), dois participantes chave da experiência ocorrida em Santo André, à qual atribuem à falta de continuidade política e à

²¹¹ Cálculos feitos a partir dos dados apresentados em SMDU, 2016a; SMUL, 2017; FERNANDES & FERREIRA, 2019; IPEA, 2015; SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016.

falta de estrutura a defasagem na continuidade das notificações do PEUC a partir de dezembro de 2008. Da continuidade de implementação da política pela qual o departamento paulistano era responsável já podemos assemelhar o DCFSP à situação vivida e Santo André, possuindo uma descontinuidade em seus trabalhos a partir de 2017, período que brevemente trataremos no Tópico 4.4.5 deste subcapítulo.

Em suma, os resultados dissecados nos parágrafos anteriores – eficiência de 92,7% de notificações dentro do universo notificável e apenas 5% de deferimento de impugnações e recursos do número total de imóveis notificados – atestam que o ciclo de notificações realizado entre outubro de 2014 e dezembro de 2016 de fato cumpriu seu objetivo de dar segurança e fortalecer a aplicação dos instrumentos de indução à função social da propriedade, nos dando tranquilidade para afirmar que a experiência paulistana no período estudado foi a experiência do tipo mais sólida e eficiente levada à cabo no Brasil até os dias atuais.

Como temos feito ao longo desta dissertação, consideramos aqui uma nítida separação entre a atuação do Departamento de Controle e Função Social da Propriedade, atuante entre os anos de 2013 e 2016 – sob a direção de Fernando Bruno –, e a atuação da Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade, em atividade sob esse nome desde o mês de dezembro de 2017. Contando com o mesmo Fernando Bruno como seu coordenador nos primeiros três meses e meio de transição – ainda sob o título de diretoria – e com a arquiteta Heliana Lombardi da saída de Bruno Filho até o presente momento. Nosso objeto de estudo, o departamento, o DCFSP entre os anos de 2013 e 2016, possui dois anos completos de funcionamento notificador e mais os três últimos meses de 2014 nesse mesmo processo. De forma a compreendê-lo de maneira mais pormenorizada – e talvez numa tentativa de esboçar uma análise em brusca do entendimento da queda de atuação ao longo no ano de 2017 – analisaremos os anos de existência da divisão administrativa enquanto departamento ano a ano.

A primeira dificuldade para tanto se apresenta na utilização dos próprios relatórios, os quais, como demanda uma política de estado, apresentam os resultados cumulativos do departamento, não os separando por ano, inclusive omitindo o mês de dezembro do Relatório Anual de 2016 – omissão compreensível pela data de fechamento do relatório, impossível de contemplar o mês no qual o relatório era editado e publicizado.

O Relatório Anual 2016, assim, apresenta números de impugnações e recursos – indeferidos, deferidos ou em análise – sobre imóveis notificados de outubro de 2014 até novembro de 2016. Porém, a “Listagem de Imóveis Notificados em Virtude do Descumprimento da Função Social da Propriedade” (SMUL, 2018a) apresenta a situação dos imóveis notificados até a data de 12 de dezembro de 2018, donde podemos extrair os imóveis notificados e suas possíveis contestações no mês de dezembro de 2016, completando assim o quadro deste ano. Para as análises feitas nos Tópicos 4.6.2, 4.6.3 e 4.6.4 decidimos, assim, refazer a estimativa de impugnações e recursos, apontando nos tópicos os números referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016, respectivamente, utilizando a “Lista de Imóveis...” como base por se tratar do documento oficial mais atualizado quanto ao estado do processo de cada imóvel notificado. Dois fatores nos levam a decisão de optar por uma nova estimativa elaborada a partir da “Lista de Imóveis...” ao invés de nos utilizarmos dos dados já compilados do Relatório Anual 2016, os quais abrangem o período aqui estudado (2014-2016): o primeiro fator é, como já dito anteriormente, a não contemplação do mês de dezembro de 2016 no Relatório Anual do mesmo ano, fato que num primeiro momento pode não parecer de grande importância numa análise geral, porém tendemos a acreditar, a partir dos depoimentos de ex-funcionários e ex-funcionárias, que uma equipe comprometida, como a presente entre os anos de 2013 e 2016 no DCFSP, procuraria deixar o menor número de pendências possíveis em seu último mês sob a gestão na qual atuavam, suposição esta comprovada pela constatação das 70 notificações realizadas apenas no mês de dezembro de 2016, número longe de ser desprezível, principalmente quando notamos que ao longo de todo o ano de 2017 foram emitidas 50 notificações; a segunda razão é, como já comentado, o fato de ser o documento oficial mais atualizado quanto ao estado em que se encontram os imóveis notificados, documento este o único apresentado após um de mesmo tipo divulgado em abril de 2017, quando o departamento ainda se encontrava sob a direção de Fernando Bruno, o qual deixa-o em 12 de abril do mesmo ano, desligando-se definitivamente do DCFSP.

Analisada em panorama – e com a devida depuração dos números apresentados nos dois relatórios anuais e nas duas listagens de imóveis –, podemos agora analisar tal experiência ano a ano, procurando conhecer suas peculiaridades e os desafios enfrentados pelo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade.

4.6.2 O Ano de 2014: as notificações piloto e a dimensão do desafio

A partir do dia 1º de janeiro de 2016, o IPTU progressivo no tempo começa a ser cobrado dos imóveis notificados em outubro de 2014 que não apresentaram projeto e não deram uso aos mesmos. O número foi de apenas 20 proprietários, pois foi possível trabalhar somente com o universo de imóveis notificados entre outubro e dezembro de 2014, os três primeiros meses do departamento em ação notificatória. Nestes meses, como pode ser observado no Gráfico 8, o DCFSP notificou 100% dos 78 imóveis que considerou notificáveis, bem como vistoriou e analisou 100% das 141 matrículas de imóveis que havia cadastrado desde meados do ano de 2014.

Considerando que a primeira notificação é feita apenas no início de novembro – no mês de outubro foi dado o início do processo, mas não feita notificação alguma de fato – o funcionamento notificatório do departamento em 2014 é executado durante os dois últimos meses do ano. Isto equivale a dizer que a sua média mensal de notificação em 2014 foi de 39 imóveis, ainda abaixo daquela que atingiria ao final de 2016, com mais de dez imóveis a mais na média. A média mensal de 2014 abaixo da média mensal dos 27 meses de atuação do departamento se explica pelo seu início de atuação, onde os processos e fluxos ainda seriam ajustados, de maneira que os números – e principalmente a eficiência – aumentariam exponencialmente nos anos seguintes.

Gráfico 8: DCFSP em números entre outubro e dezembro de 2014

Fonte: Elaboração própria com base dados apresentados em SMDU, 2015b; 2016

A totalidade de notificações sobre os imóveis notificáveis e a totalidade de matrículas analisadas sobre os imóveis cadastrados e vistoriados se deve ao fato de o

processo preparatório não ter se iniciado em outubro de 2014 ou mesmo com a aprovação do PDE 2014, ainda que este tenha dado a base legislativa oficial para a atuação do departamento. Sua estruturação, como já descrito no Subcapítulo 4.2, vinha sendo feita desde meados do ano de 2013, bem como o planejamento estratégico que prepararia a multidisciplinar equipe para a complexa atuação na qual se empenharia. Era extremamente necessária que todas as peças estivessem alinhadas e as linhas de ação muito claras; era necessário que o processo estivesse “azeitado”, como diz o jargão do funcionalismo público. E é com esse quadro harmonizado que o departamento inicia o processo notificatório em outubro de 2014, notificando seus primeiros imóveis ao início do mês de novembro do mesmo ano, utilizando-se para tanto de uma lista de imóveis piloto da primeira ação notificatória (SMDU, 2014c). Esta lista apresentava 20 unidades imobiliárias²¹², divididas em 78 matrículas. Destas vinte unidades imobiliárias, duas foram escolhidas como os primeiros imóveis a serem notificados: o primeiro localizado na av. Prestes Maia, número 526, e o segundo na rua dos Sitiantes, imóvel de números 688 e 726.

Cada um deles nos parece ter sido escolhido por representarem distintas classificações territoriais que o departamento suspeitava serem das mais recorrentes entre aquelas sobre as quais o PEUC incide segundo o PDE: o imóvel da av. Prestes Maia se encontra dentro do perímetro da Operação Urbana Centro (OU Centro) e o da rua dos Sitiantes dentro do perímetro de uma Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2), áreas caracterizadas por lotes não edificados ou subutilizados adequados à urbanização (PDE, 2014). A escolha deliberada dos dois primeiros imóveis notificados se justifica enquanto percepção de duas tipologias imobiliárias que provavelmente seriam recorrentes durante a atuação do departamento, suposição confirmada pelo Relatório Anual 2015, o qual informa que em seus primeiros 12 meses de trabalho o DCFSP registrou nas ZEIS a maior área de terrenos de incidência de notificações, 1.317.631m², e na OU Centro a maior área de notificação em área construída, com 167.617m² notificados (SMDUb, 2015).

O imóvel número 526 da av. Prestes Maia, um edifício composto por térreo mais oito pavimentos tipo e cobertura, porém dividido em dez matrículas distintas – resultando

²¹² Cada matrícula notificada é considerada um imóvel notificado, mesmo que esteja dentro de um edifício de caráter condominial ou pertença a uma mesma gleba que não possua divisões físicas. À esta unidade física de matrículas distintas estamos chamando de unidade imobiliária.

também em dez notificações distintas – foi notificado por completo no dia 04/11/2018²¹³, tendo um resultado surpreendentemente rápido: no dia 18 de novembro quatro matrículas já haviam comprovadamente dado utilização à área construída que abrangiam e as outras seis assim o fariam até a data de 27 de julho de 2015²¹⁴, cumprindo com suas obrigações de dar utilização ao imóvel antes do prazo máximo de um ano após a notificação. Estas informações sobre o primeiro imóvel notificado pelo departamento, podem ser encontradas na Listagem de 2017, porém não são encontradas na de 2018, onde foram omitidos os imóveis que cumpriram suas obrigações.

O primeiro caso, então, havia sido um sucesso, induzindo o uso a um edifício antes não utilizado. O segundo imóvel, localizado na rua dos Sitiantes – bairro de Itaberaba, Subprefeitura da Freguesia do Ó – apresenta perfil e resultados distintos, permanecendo exposto na Listagem de 2018 por não ter cumprido com suas obrigações. A extensa gleba, localizada em perímetro de ZEIS 2, teve suas cinco matrículas distintas notificadas ao dia 06 de novembro de 2014. Elas se dividem em quatro matrículas caracterizadas como não edificadas e uma como subutilizada. Esta matrícula subutilizada é assim considerada por, num terreno de 2600m² (portanto, superior aos 500m² mínimos exigidos pelo PDE) apresentar área construída de 373m², sendo que o coeficiente de aproveitamento mínimo em ZEIS 2 é de 0,5 (PDE,2014), ou seja, de no mínimo 1300m² para a gleba a qual corresponde esta matrícula.

Com os primeiros dois imóveis pilotos notificados, o fluxo de trabalho anteriormente estabelecido foi considerado eficiente, de maneira geral, e ajustado onde necessário, ainda que a flexibilidade deste fluxo fosse necessária para a miríade de situações que se apresentariam nos meses e anos a seguir.

Uma das situações mais comuns se tornou a notificação de unidades imobiliárias divididas em diversas matrículas. Já presente nos primeiros dois imóveis notificados pelo departamento – ainda que não na escala de fragmentação da unidade imobiliária que seria enfrentada em outros casos – ela se apresenta como complexa pelo fato de cada uma das matrículas precisar ser tratada com proprietários usualmente distintos. Por se situarem em uma mesma unidade imobiliária, os argumentos notificatórios tendem a ser os mesmos e

²¹³ Apesar desta primeira notificação ter sido efetuada já no mês de novembro, considera-se o início da notificação do DCFSP no mês de outubro pelo fato do processo notificador ter se iniciado nesse mês.

²¹⁴ Cinco ao dia 02/06/2015 e a última ao dia 27/07/2015.

apresentar a mesma força argumentativa, facilitando a ação e reduzindo a multiplicidade de indícios de ociosidade a cair sobre cada matrícula, porém exigindo também que cada notificação seja feita em separado para o número correspondente de proprietários, sobrecarregando o departamento, principalmente ao levar em conta a necessidade de cumprir três tentativas de notificação nos casos em que o proprietário não se encontra em seu endereço de residência.

O exemplo de mais alta fragmentação dentre aqueles presentes na lista de notificações piloto, é a unidade imobiliária presente à av. São João, número 1151. Conhecido como Condomínio Edifício Itaguaré, apresenta térreo mais onze pavimentos tipo e cobertura, tendo suas 24 matrículas notificadas entre 24/11/2014 e 12/12/2014. Com todas as suas notificações considerando imóveis – as 24 matrículas – como não utilizados, apenas um cumpriria sua obrigação de ocupar devidamente o imóvel e dezesseis pediriam a impugnação da notificação, resultando em 9 indeferimentos e 6 deferimentos. As sete matrículas restantes ficaram sujeitas a incorrer em IPTU Progressivo no Tempo, assim como aquelas com impugnações e recursos indeferidos. A partir de 2016 seis dessas matrículas entraram no IPTUp, pagando alíquota de 3%. Estas, no ano de 2018 registrariam pagamento de 12% da alíquota, acompanhadas do pagamento de 6% das outras nove matrículas que incorreram em IPTUp a partir de 2017.

Gráfico 9: *Impugnações e Recursos no ano de 2014*²¹⁵

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDUC, 2014; 2015b ;SMUL, 2017*

²¹⁵ Os dados relativos aos Imóveis que Cumpriram Suas Obrigações e as Impugnações e Recursos Deferidos não constam na lista apresentada em 12/12/2018 pelo CPEUC. Para estes dados foi utilizada a

Exploraremos com mais atenção a questão do IPTUp quando tratarmos diretamente do ano de 2016, onde as primeiras aplicações do sucedâneo do PEUC foram registradas na cidade de São Paulo. Por enquanto cabe-nos ressaltar que 29 dos 78 imóveis notificados no ano de 2014, passaram a incorrer em IPTUp em 2016, ou seja, um equivalente a aproximadamente 31,2% do total de imóveis notificados no ano. Destes 29, 19 foram aqueles que tentaram a impugnação das notificações, sendo todas estas indeferidas. O resultado de impugnações e recursos deferidos foi de também 19 (dentro o total de imóveis notificados em 2014), aproximadamente um quarto do total de notificações. Este número se reduziria drasticamente nos dois anos seguintes e, como comentado anteriormente, seria de apenas 5% no quadro total dos 27 meses de atuação do DCFSP dentro da gestão Haddad.

Isto demonstra justamente a ideia que se espera de notificações piloto, onde o fluxo de trabalho e sua eficiência são testados, verificando se o planejado para dar conta da realidade de fato corresponde à esta. Os bons números do departamento paulistano em seus primeiros três meses de funcionamento notificador atestavam que sua atuação era promissora, ainda que precisasse ajustar alguns elementos, “azeitar” suas engrenagens. Os resultados apresentados nos dois tópicos seguintes parecem sugerir que tais ajustes foram bem-sucedidos.

4.6.3 O Ano de 2015: as unidades imobiliárias fragmentadas e a qualidade infraestrutural das áreas centrais

O ano de mais intensa atividade do departamento – tanto em termos de imóveis cadastrados, vistoriados, matrículas analisadas, notificáveis e notificadas – superam sua atividade em 2014 não apenas em números absolutos (630 imóveis notificados em 2015 contra 78 em 2014, por exemplo), mas também na eficiência, apresentando média mensal de notificação de 52,5 e um aproveitamento de aproximadamente 90,5% dentro de seu universo notificável.

É neste ano que também quase metade dos 2223 imóveis cadastrados entre 2014 e 2016 são inseridos no Cadastro da Função Social. Impressionam também os 1086 imóveis vistoriados: mesmo que consideremos que os 17 funcionários do departamento realizavam vistorias (sendo que nem todos cumpriam este papel e que este foi o número máximo de integrantes no departamento, não seu número permanente), isto resulta em mais de 63 vistorias por funcionário ao ano. Considerando a ficha a ser preenchida para cada imóvel, com uma série de caracterizações de modo a atestar o estado de ociosidade ou subutilização do mesmo, as distâncias percorridas entre a sede do departamento e os imóveis, as dificuldades de acesso presentes e diferentes em cada um deles, este se transforma num trabalho de grande fôlego.

Gráfico 10: DCFSP em número no ano de 2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2015b; SMUL, 2017; 2018

Com o crescimento do número de imóveis notificados, cresce com ele o número de impugnações, as quais, ao fim de 2015, são da ordem de 325. Destas, 283 são indeferidas e 42 deferidas, correspondendo estas últimas há 6,7% do total de notificações emitidas no ano. Junto ao aproveitamento notificatório dentro do universo notificável, este é um forte indício do sucesso logrado pelo departamento no ano em questão.

Os 45 imóveis que cumpriram suas obrigações de maneira integral continuam um pequeno percentual do total notificado (aproximadamente 7,1%), mas capaz de mostrar que, mesmo em pequena escala, a função social da propriedade pode ser induzida quase de imediato. Alguns bons exemplos destes imóveis que se adequaram às exigências do departamento são aqueles encontrados na rua São Caetano nº40, av. Marquês de São Vicente nº2015 e rua Robert Bosch nº315-375: todos imóveis notificados por sua condição de não utilização e hoje ocupados, respectivamente, por uma alfaiataria, agência de aluguel de carros e um comércio de artigos para festa.

Com data de comunicação sobre sua ocupação em 29/08/2016, o imóvel da av. Tiradentes nº92 foi notificado exatos onze meses antes, em 29/09/2015. Localizado defronte à Pinacoteca do Estado, Jardim da Luz, próximo ao Museu da Língua Portuguesa, Estação Júlio Prestes e tantos outros marcos do patrimônio arquitetônico e cultural do bairro da Luz – bem como o fácil acesso às estação de metrô da Luz e Tiradentes – o imóvel, com cornija e pequenos frontões triangulares acima das portas-balcão altas e estreitas, possui 2500m² de área construída e remete às construções das primeiras décadas do século XX, acompanhando o gabarito de pavimento duplo das outras construções em mesma estética à sua esquerda, apenas com o contraste da altura das duas pequenas torres da igreja de São Cristóvão se destacando ao seu lado direito. Tal edifício, inserido na malha urbana dotada de infraestrutura na qual se encontra e contando com as suas qualidades construtivas, se torna um nó a partir do momento em que um uso a ele não é dado. Nó este que a aplicação do PEUC conseguiu estimular a ser desfeito, abrigando hoje uma loja de vestidos de noiva, atividade que todas lojas térreas de sua calçada também exercem, inserindo-se então em uma área de venda especializada e extraindo o máximo proveito do uso que se vincula diretamente à localização.

Aqueles que não se adequaram às exigências da legislação em 2015, porém, incorreram no IPTUp a partir do ano de 2017, sendo estes do número de 269 até a data de publicização dos dados da Listagem de Imóveis 2018. Boa parte dos proprietários que hoje pagam o IPTUp de seus imóveis notificados em 2015, entraram com pedido de impugnação do processo, porém a maioria foi indeferida, restando então o pagamento da alíquota majorada ano após ano – com o limite de 15% – até que tenha adequado seu imóvel ao exigido pelo DCFSP. Esta situação – imóveis notificados no ano em questão e mais tarde incorrendo em IPTUp – foi fato recorrente em 2015, mais do que qualquer outro ano de atividade, seja como departamento, seja como coordenadoria, exatamente

pelo alto número de notificações que o departamento realizou, sendo este, em números, seu ano de atividade mais intensa.

Gráfico 11: Impugnações e Recursos no Ano de 2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2015b; 2016; SMUL, 2017; 2018

Para além dos impressionantes números apresentados pelo DCFSP, uma situação muito perseguida pelo departamento – ao longo de toda sua existência e porque condicionada pela lei municipal regulamentadora, mas com ímpeto especial no ano de 2015 – parece ter sido a notificação em imóveis não utilizados ou subutilizados dentro do perímetro da Operação Urbana Centro (OU Centro). Devido ao grande número de imóveis em tal estado na região central, a área foi escolhida como uma das prioritárias no recebimento da incidência do PEUC, onde, em estudo já citado realizado por FUPAM e COHAB-SP, foram apontados cerca de 220 imóveis em estado de ociosidade. Daí a ofensiva do departamento frente ao distrito central da cidade de São Paulo, onde, o número de edifícios ociosos, ou seja, passíveis de aplicação do PEUC sob a caracterização de não utilizados, é mais de 16 vezes maior que em outros distritos da cidade, como mostra o Gráfico 12 para o período outubro de 2014/fevereiro 2017.

Gráfico 12: Notificações por Tipologia e Distrito, entre outubro de 2014 e 28 de fevereiro de 2017.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos por CUSTÓDIO, 2017

A notificação nas áreas centrais é um movimento do departamento que já poderia ser notado nas notificações feitas nos meses finais de 2014, onde, das 20 unidades imobiliárias notificadas, 10 se encontravam nos distritos centrais, correspondendo a 42 matrículas notificadas. Um exemplo interessante de sucesso dessa política iniciada ainda no primeiro ano de notificações do DCFSP é o imóvel número 67 da rua Francisca Miquelina. Com um terreno de 784m², apresentava, em 2014, área construída de apenas 15m². Sua caracterização como subutilizado leva então à sua notificação em 07 de novembro de 2014. A impugnação tentada sobre sua matrícula é indeferida, porém, em meados de 2015, seu proprietário passa a cumprir parcialmente suas obrigações através da execução de um projeto protocolado anteriormente, em 30 de abril de 2014. Atualmente, no lugar da antiga construção de 15m², existe um edifício com térreo mais vinte pavimentos, fazendo uso muito mais racional do espaço no qual está inserido ao se aproveitar da infraestrutura local que conta com acesso rápido aos metrô Anhangabaú e Liberdade, inúmeras linhas de ônibus próximas, supermercados, farmácias, feiras livres e demais elementos básicos à vida de quem habita ou trabalha na região. Este é um bem-sucedido exemplo da atuação do departamento, onde a função social foi induzida e pode ser observada, ainda que apenas no âmbito do impacto do edifício em questão e não da transformação do território do entorno como um todo.

Outro fato notório no ano de 2015, ainda no âmbito das notificações feitas nos distritos centrais, é a constatação da fragmentação das unidades habitacionais em diversas diferentes matrículas em diversos edifícios. No ano de 2014, ainda na lista piloto de imóveis notificados, já havíamos constatado esse fato, com as 78 notificações aplicadas podendo ser reduzidas à 20 unidades imobiliárias. Em 2015 a escala da fragmentação aumenta, não sendo mais apenas da ordem de algumas poucas dezenas em uma mesma unidade habitacional, por exemplo, mas chegando a ordem das centenas em ao menos uma delas e de consideráveis dezenas em outras.

Rasgando o centro histórico paulistano até os limites daquilo que então pode ser considerado já o “centro novo”, a famosa av. Ipiranga apresenta dois imóveis notificados com uma característica interessante: a fragmentação da unidade imobiliária em diversas matrículas, presente em dois grandes edifícios. Os 129 imóveis notificados na avenida ao longo do ano de 2015 na realidade se reduzem à apenas quatro unidades imobiliárias, concentrando 66 matrículas no edifício de número 1064 e outras 61 no edifício número 895 (os outros dois edifícios, notificados em 2016, serão brevemente abordados no tópico seguinte).

O primeiro, fazendo esquina com a av. Rio Branco, apresenta térreo mais cinco pavimentos. Rodeado por edifícios de caráter mais moderno, além da altura mais desafiadora, o edifício de gabarito modesto quando comparado ao seu entorno apresenta também estilo de construção mais datado (mesmo tendo sido concluído na década de 1970), com mísulas e capitéis e arcadas adossados à fachada. Abrigando em seu pavimento térreo o Bar Sujinho – famoso pela bisteca de proporções generosas – o edifício atualmente exhibe também em sua fachada bem cuidada uma placa anunciando a venda de unidades reformadas em seu interior. Independente da iniciativa de venda ter sido tomada antes ou depois da notificação, a aplicação do PEUC evita que o proprietário especule por tempo indeterminado através do possível argumento de que não existem compradores, estimulando-o a tornar seu imóvel mais acessível ao mercado e, conseqüentemente, a colocá-lo em atividade, em uso. Segundo o website Imóvelweb²¹⁶, estima-se a compra de uma unidade habitacional de 33m² em R\$ 295 mil. Não encontramos informação sobre aluguel de unidades.

²¹⁶ <https://www.imovelweb.com.br/propriedades/apartamento-no-palacete-martins-costa-republica-2925819927.html> - acessado pela última vez em 30/01/2019.

Já o edifício número 895, atualmente conhecido como edifício Vanguard, possui uma história diferente. Abrigando até a virada do milênio o Europa Palace Hotel, passou a abrigar em seu térreo um bingo, até a proibição do jogo. Desocupado desde então, edifício de térreo mais treze pavimentos, com amplas varandas em cada um deles, rapidamente se degradou. Com o interesse da construtora HM Engenharia, parte do Grupo Camargo Côrrea, no ano de 2012, ao longo de 2013 sofreu o primeiro processo de retrofit através do PMCMV em São Paulo, através de uma parceria com a COHAB-SP. Pronto em 2014, os antigos quartos do hotel foram transformados em unidades habitacionais de 1 e 2 dormitórios, bem como o térreo em área de convívio, salão de festas e academia, ainda que preservando a fachada externa com os seis pilares que acompanham seu pé direito duplo.

Pronto para a comercialização em 2014, grande parte de suas unidades habitacionais permaneceu sem ocupação, levando ao processo de notificação através do PEUC em 2015. O website Vivareal indica que uma unidade habitacional de 54m² possui valor de locação de R\$1.200 ao mês, mais o condomínio de R\$815, bem como preço de venda de R\$350 mil²¹⁷.

Figura 9: Antigo edifício do Hotel Palace Europa em 2010 (à esquerda, fonte: website São Paulo Antiga, 2013, acessado em 29/01/2019) e atual edifício Vanguard em 2014 (à direita, fonte: Folha de São Paulo, 2016).

²¹⁷ <https://www.vivareal.com.br/imovel/apartamento-1-quartos-republica-centro-sao-paulo-54m2-venda-RS350000-id-91852422/> - acessado pela última vez em 30/01/2019.

Segundo a Listagem de Imóveis de 2018, o primeiro edifício – o número 1064 da av. Ipiranga – possui hoje em dia 56 das suas 66 unidades habitacionais em IPTUp, em alíquota de 6% no ano de 2018. Das 61 unidades habitacionais do segundo edifício – o edifício Vanguard – 49 se encontram sob IPTUp, porém sem demonstração de alíquota na Listagem de Imóveis 2018 (SMUL, 2018a). O uso em ambos não foi estabelecido imediatamente, porém o instrumento sucedâneo ao PEUC, o IPTUp, vem atuando em 105 das 127 unidades habitacionais dos dois edifícios, procurando induzir seu uso e usar estes imóveis como habitação numa região dotada de infraestrutura, pois, dada a infraestrutura presente de linhas de ônibus, estações de metrô, serviços e comércio próximos, a ocupação das 127 unidades habitacionais, adensadas em apenas dois edifícios, poderia ser um ganho substantivo à utilização de tal infraestrutura pré-existente, induzindo a propriedade ao cumprimento de sua função, ainda que o valor do imóvel possa – e de fato talvez deva – ser discutido como fator de recorte na definição de qual perfil populacional poderá ocupar o local.

Custódio (2017), baseado em seu levantamento dos imóveis notificados no distrito central até fevereiro de 2017, reforça a questão da fragmentação das unidades imobiliárias em diversas matrículas – como ilustrado nos edifícios da av. Ipiranga que citamos acima – e destaca um edifício onde a notificação através de processos administrativos independentes é levada ao extremo.

Dos 674 imóveis [notificados nos distritos centrais entre 2014 e 2016], 402 se referem a unidades condominiais (59,6% do total). No caso são todas unidades verticais que se distribuem em 7 edifícios, sendo o maior deles localizado em edifício na Rua Rego Freitas. O edifício reúne 204 unidades ociosas (com uso previsto como para salas comerciais). Tais unidades são consideradas independentes, por isso foi aberto um processo administrativo para cada uma delas.²¹⁸

Tal fragmentação, como comentado anteriormente, exige um trabalho vigoroso do departamento no que tange à vistoria de cada imóvel/matricula e um total de três visitas

²¹⁸ CUSTÓDIO, 2017, página 169.

a cada um caso não obtenha sucesso na primeira tentativa de notificação ao proprietário. Para além disso, quando cada uma das matrículas é atribuída a um proprietário diferente – não sendo o caso de todas as unidades imobiliárias fragmentadas, pois algumas podem apresentar proprietário único, dono de todas ou algumas propriedades da unidade – a possibilidade de uma transformação imediata fica comprometida, pois as vontades, ações e posturas dos diferentes proprietários são distintas. Conformando uma unidade condominial, é difícil conceber um edifício no qual um imóvel no décimo quinto andar dá função social à sua área correspondente e o restante do edifício incorre em situação irregular, não sendo possível assim a manutenção de, por exemplo, um elevador e de demais questões de zeladoria condominial impossíveis de serem mantidas por apenas algumas unidades habitacionais ou comerciais e não pelo o conjunto todo. A ação de indução à função social, para causar o esperado efeito, precisa ser conjunta, da unidade imobiliária condominial como um todo, daí a dificuldade de induzir o uso completo nestes casos.

O edifício citado por Custódio, se encontra na esquina entre a rua Rego Freitas e a rua da Consolação, defronte à igreja de Nossa Senhora da Consolação, projeto em estilo neogótico do arquiteto-engenheiro alemão Maximilian Hehl, de 1909. Próximo ao metrô Mackenzie-Higienópolis, ao metrô e à praça da República, à praça Roosevelt, à Galeria Metrôpole e à Biblioteca Mario de Andrade – a maior de São Paulo e segunda maior do Brasil – um edifício de tamanho porte não poderia ficar ocioso em meio à tão rica infraestrutura, seja ela de mobilidade, cultural etc.

Na Listagem de 2017, as matrículas constantes no imóvel da rua Rego Freitas aparecem como sujeitas à sua primeira alíquota de IPTUp por não terem cumprido com suas obrigações, mesmo após o indeferimento das 204 impugnações de suas matrículas. Já na Listagem de 2018, as 204 matrículas aparecem novamente com a impugnação indeferida, agora, porém, constando apenas a aplicação do PEUC e não mais o IPTUp.

Ainda que não conste em nenhuma das listagens o cumprimento da função social em nenhuma das suas unidades – as quais, segundo as listagens, possuem 15m² ou 20m² – o térreo do edifício e sua sobreloja são hoje um rico exemplo da necessidade de se ocupar os espaços centrais da cidade próximos à infraestrutura urbana densa e vida pulsante. Ao se transformar na sede da Associação Cultural Acadêmicos do Baixo Augusta – entidade sem fins lucrativos que, desde 2009, promove o desfile do bloco Acadêmicos do Baixo Augusta, atualmente, maior bloco carnavalesco da cidade de São

Paulo e um dos precursores da retomada da rua como espaço dos festejos de Carnaval no município – 400 m² de seus dois primeiros pavimentos passaram a servir como local de fomento cultural, com espaço para realização de cursos e oficinas. Com projeto de readequação do local por parte do escritório Tryptique, da arquiteta Maíra Valente e da designer Mariana Kraemer²¹⁹ – integrantes do bloco carnavalesco – o local e seu entorno foram transformados, gerando rica vida em suas imediações, principalmente no período noturno, através da facilidade do acesso pelo metrô e as linhas de ônibus noturnas que descem a rua Augusta sentido Centro e da interação entre a praça Roosevelt, os bares que a rodeiam, a clássica lanchonete Estadão e o próprio Centro Cultural Baixa-Augusta.

Figura 10: Centro Cultural Baixa Augusta.

Fonte: <https://gq.globo.com/Cultura/noticia/2017/09/academicos-do-baixo-augusta-tera-sede-no-centro-de-sp-com-programacao-aberta.html> - acessado em 30/01/2019

²¹⁹ Esta pequena amostra de escritórios e arquitetas envolvidos na readaptação dos dois primeiros pavimentos deste edifício a um novo propósito inserido em vivo tecido urbano, nos dá a dimensão também de como profissionais da arquitetura, design e artes gráficas e projetuais vêm dando valor à retomada de áreas – principalmente centrais – anteriormente negligenciadas e como o mercado para além das tratativas entre proprietário, comprador ou locador pode ser profícuo, movimentando um amplo espectro de profissionais e gerando um ciclo produtivo de grande interesse.

A indução da função social ao edifício – ainda que, por enquanto, apenas aos seus dois primeiros pavimentos – objetiva que seu uso se insira na malha urbana do entorno não como um elemento polarizador, mas sim como um elemento agregador, o qual compõe junto aos outros usos próximos e interage com a infraestrutura de mobilidade, bem como a de serviços e comércios.

A simbiose entre o edifício número 553 da rua Rego Freitas e o espaço urbano que o rodeio e do qual é constituinte seria maior apenas com os seus andares superiores ocupados. Estes, com fachada reformada, ainda são anunciados para aluguel de salas comerciais. O website Vivareal, informa que o aluguel de uma sala com 56m², pé direito duplo e mezanino pode ser feito por R\$1.450 ao mês, mais o valor do condomínio de R\$450.

Enquanto o edifício aguarda a ocupação comercial de suas salas presentes nos pavimentos superiores, o imóvel de esquina permanece numa tipologia de uso identificada por Silva (2009) e trazida à nossa atenção por Custódio (2017): o térreo possui uso, muitas vezes intenso, mas os pavimentos acima ficam vazios. Este recorrente tipo de ocupação²²⁰ parece acontecer, segundo Silva, por conta dos altos custos de operação que os andares superiores exigiriam caso em funcionamento, com despesas ligadas à segurança, eletricidade, limpeza e sistema de elevadores (SILVA, 2009). Não obstante, a desativação dos elevadores é um dos indícios de ociosidade, dentre outros, que o departamento usava como base para subsidiar a análise dos indícios que levam à aplicação do PEUC, chegando, desta maneira, também aos imóveis cujo térreo está em pleno funcionamento enquanto os pavimentos superiores se encontram ociosos.

O edifício onde em seu térreo hoje funciona o Centro Cultural Baixo Augusta é apenas um dos muitos edifícios localizados nos distritos centrais da cidade de São Paulo com alto grau de ociosidade, muitos apresentando ociosidade completa, até mesmo de seu térreo. Esses são aqueles que os movimentos de moradia normalmente ocupam. Longe de ser uma mera escolha, as ocupações se dão a partir da necessidade premente de grupos de famílias organizadas em possuir um abrigo. A região central, prolífica em edifícios desocupados, possui grande número de imóveis ocupados pelos mais variados movimentos de moradia, porém, com todas as famílias que ali se agrupam e se organizam

²²⁰ O Cadastro da Função Social não faz esta distinção de modo a podermos apurar o número exato, mas tendemos a considera-lo em grande quantidade a partir da informação da pesquisa de Silva, com quase dez anos desde seu levantamento, e das informações atualizadas trazidas por Custódio em 2017.

– sem exceção ou vultos de criminalização destas – com a intenção de uma melhor qualidade de vida a partir da ocupação de espaços sem função naquele momento e imersos em uma infraestrutura urbana rica, como já comentamos acima. Entretanto, como tratar, do ponto de vista da função social da propriedade, os imóveis ocupados no centro paulistano? Estes, antes ociosos, passam a exercer uma função social quando ocupados, porém, as ocupações são consideradas, frequentemente, ilegais ao irem contra o direito à propriedade do proprietário do imóvel em questão. Todavia, voltamos à questão já levantada anteriormente nesta dissertação: se o proprietário tem direito à propriedade e não à adequação à legislação então esta estará ilegal em tal estado, deixando de assim estar quando ocupada por um movimento social?

Os edifícios abandonados – principalmente aqueles ocupados por movimentos sociais de habitação – tem sido uma questão polêmica levantada ao longo do processo de notificação do DCFSP, porém viva desde o nascimento do departamento e da legislação municipal que dá suas diretrizes. Antes de mais nada, lembremos que o próprio plano diretor apresenta um instrumento de indução à função social da propriedade capaz de lidar com esta característica que se estende para além da mera ociosidade um instrumento capaz de lidar especificamente com o estado de abandono de tais edifícios: a Aquisição de Bens Abandonados.

Essas coisas [o mau estado em que os edifícios abandonados normalmente se encontram] são porque o imóvel está abandonado. A gente [equipe técnica da SMDU que se firma na gestão 2013-2016] trouxe para o plano diretor a ideia do abandono, encampação: de você poder exercer o direito de encampar os imóveis que estão abandonados. É de difícil aplicação ainda, porque nosso judiciário é de visão patrimonialista, mas a gente tem que começar a exercer.²²¹

Um exemplo para o qual Sutti chama atenção – destacando as dificuldades do judiciário em lidar com a propriedade urbana e a necessidade da real efetivação de um instrumento como a Aquisição de Bens Abandonados – é o caso do Hotel Aquarius. Este edifício foi a leilão na década de 2000 por possuir uma grande dívida, a qual seus

²²¹ SUTTI, 2018.

proprietários não quitaram. Em seu primeiro leilão o valor inicial estipulado foi de aproximadamente R\$9 milhões, entretanto nenhum pretendente apareceu com intenção de arrematar o imóvel. Já durante a gestão 2013-2016, é pedida uma reavaliação do mesmo edifício, com vistas à possível aquisição, e o mesmo é avaliado em R\$17 milhões, inviabilizando qualquer tipo de proposição de compra por parte da prefeitura municipal. Sobre o caso, comenta Sutti:

Então um prédio que foi à leilão público, em hasta pública por nove [milhões de reais], não tem nenhum interessado, é definido o valor dele por dezessete milhões [de reais]. Isso demonstra a completa [...] falência do judiciário para tratar da questão da propriedade urbana. Falência!²²²

Guilherme Boulos, líder do MTST, ao dissertar sobre os motivos e condições que levam os movimentos de sem-teto à ocupar edifícios ociosos e sua luta constante contra as decisões tomadas pelo Judiciário, corrobora a opinião de Sutti:

[...] ao deixar as terras ociosas, os proprietários estão agindo de forma ilegal e criminosa. Deveriam ser punidos pela lei. Sabemos que isto não acontece porque o Judiciário – poder do Estado responsável por assegurar o cumprimento da lei – usa a velha máxima do “dois pesos, duas medidas”.²²³

O patrimonialismo, presente no interior do judiciário, visto por Sutti e Boulos – opinião a qual corroboramos – certamente também estaria presente nos momentos em que o judiciário atuasse sobre os processos notificatórios. A região central da cidade de São Paulo é prolífica em edifícios ocupados por movimentos de moradia, em sua maioria organizados e, frequentemente, trazendo melhorias aos edifícios anteriormente abandonados e em estado de deterioração, alguns inclusive conquistando os imóveis após anos de luta e endossados por programas governamentais de provisão ou readequação

²²² SUTTI, 2018.

²²³ BOULOS, 2014, página 81.

habitacional, como a Ocupação Mauá, localizada próxima à Estação Júlio Prestes, no bairro da Luz.

O estado de ociosidade dos edifícios abandonados cria a situação para a aplicação do PEUC na ausência da utilização direta da Aquisição de Bens Abandonados. Porém, nos casos em que o edifício se encontra ocupado, a interpretação quanto à indução de sua função social pode se tornar dúbia: por um lado, a ocupação se realiza de maneira ilegal, não autorizada pelo proprietário ou sequer acordada através de algum meio legal; por outro, o edifício antes ocioso agora possui uso, é ocupado, exerce o papel de abrigo e suporte para atividades diárias, seja ela trabalho, lazer ou habitação, ou seja, exerce sua função social. É esta última tese aquela adotada pelo DCFSP (BRUNO FILHO, 2019; FERNANDES, 2019). Dentro dessa perspectiva o PEUC não tem papel a cumprir nestes edifícios, podendo, em caso de sua aplicação, até mesmo prejudicar o movimento que ocupa e luta legitimamente pelo direito de habitar. A aplicação do PEUC num edifício anteriormente ocioso e então ocupado por famílias previamente sem-teto, criaria a possibilidade de a notificação ser usada como um instrumento de pressão à desocupação do edifício: seria possível um proprietário alegar que apenas pode cumprir com a função social de seu edifício após a retirada das famílias que habitam sua propriedade, as quais estariam impedindo que a exigência constitucional se consolidasse no imóvel notificado. É aí que as ressalvas de Sutti quanto ao judiciário se tornam algo concretamente temeroso a partir do momento em que este pode “legitimamente” acelerar a reintegração de posse do edifício em questão alegando esta ser necessária para o cumprimento do exigido na carta constitucional no tocante à função social da propriedade.

Tal posição do departamento paulistano tem base na própria legislação e na doutrina jurídica, não podendo ser julgada como ilegal ou inconstitucional: ela, em realidade, parte do pressuposto de que o cumprimento da função social da propriedade, em primeiro lugar, parte da real efetivação desta podendo se sobrepor, quando necessário, ao direito à propriedade privada, nunca absoluto, mas condicionado ao cumprimento do acordado em carta constitucional.

Ocupar não é crime, é um direito. Os trabalhadores sem-teto que ocupam estão exigindo o cumprimento da função social da propriedade e reivindicando legitimamente o direito à moradia digna, também prevista na Constituição.²²⁴

Todavia – como pudemos constatar ao verificar os preços de aluguel e venda dos edifícios em que acima procuramos entender a aplicação do PEUC – os preços de uma unidade habitacional na região central dificilmente se encaixariam no que poderíamos considerar como “habitação social”. Apesar do discurso ideológico da degradação da área central, que atinge principalmente parte da região do bairro da Luz, a recuperação – discurso não menos ideológico – dos distritos centrais os tem revalorizados, fazendo com que os aluguéis tenham subido 10% no primeiro trimestre de 2016, enquanto, no mesmo período, o preço do metro quadrado na cidade como um todo caiu 1,9% (FOLHA DE SÃO PAULOa, 2016).

Estudo do grupo Brasil Brokers mostra que a retomada imobiliária no centro começou em 2011, quando 4.684 novos apartamentos chegaram ao mercado – mais do que o total dos lançamentos nos cinco anos anteriores.

De 2011 a 2015, foram lançados 109 empreendimentos, contra 35 entre 2006 e 2010. A região da República, responsável por 20 deles, alcançou um valor geral de vendas superior a R\$ 1,5 bilhão nesse período.

A retomada do mercado trouxe empreendimentos mais caros. O Ca'd'Oro, no Baixo Augusta, terá uma torre comercial com escritórios e hotel, interligada à torre residencial, composta por 374 apartamentos de um a três quartos. As unidades residenciais custam a partir de R\$ 682,3.²²⁵

Desta forma, até mesmo o retrofit – quando feito pelo mercado, seja através de programas habitacionais ou não – surge como elemento de valorização, podendo, com esta, chegar a valorizar em média 40% a mais que um edifício tradicional e podendo até mesmo dobrar o valor do imóvel (FOLHA DE SÃO PAULOb, 2016). Estes valores se

²²⁴ BOULOS, 2014, página 81.

²²⁵ <http://especial.folha.uol.com.br/2016/morar/paulista-centro/2016/05/1766342-reocupacao-da-regiao-por-jovens-gera-onda-de-aumento-de-precos.shtml> - acessado pela última vez em 31/01/2019.

levantam então como uma barreira ao acesso das classes populares à região central, elitizando-a e gentrificando-a paulatinamente.

É nesse sentido que notamos os limites dos instrumentos de indução à função social da propriedade: ainda que possam fazer os preços de aluguel e venda caírem por conta do IPTUp cobrado e a necessidade do proprietário de regulariza-los, não possuem sozinhos a força necessária para deprimir os valores a ponto de disponibilizar tais unidades habitacionais às classes economicamente menos favorecidas. Exceção a isto seria a Desapropriação-Sanção, realizada após o ciclo do IPTUp, ou mesmo a Aquisição de Bens Abandonados. Ambos teriam a possibilidade, ao trazer os imóveis diretamente sobre a propriedade do poder público, de utilizá-los como elemento no combate ao déficit habitacional, tanto quantitativo como qualitativo. Porém, como já dito sobre ambos os instrumentos anteriormente, sua utilização não foi possibilitada – por tempo, impedimento jurídico ou pela prática da administração pública mesma – e aparentemente continuam fora da ordem do dia.

Assim, os movimentos sociais organizados em ocupações permanecem como a grande frente de luta por habitação digna à população de baixa renda na capital paulista, portanto não é fato menor a postura do DCFSP frente a não notificação de edifícios ocupados. Tal posição evidencia uma leitura técnica e conceitual da legislação pertinente à função social da propriedade contextualizada àquela mesma que embasa o artigo 182 na carta constitucional e o Estatuto da Cidade, frutos dos movimentos de Reforma Urbana e das lutas pela democratização do solo urbano.

As notificações na área central teriam continuidade no ano de 2016, aprofundando ainda mais este movimento que perpassa os 27 meses de atuação do DCFSP. A seguir, observaremos os indícios de transformação urbana na região central induzidos pelo PEUC e o início da aplicação do IPTU Progressivo no Tempo sobre os imóveis notificados em novembro e dezembro de 2014 que não cumpriram com suas obrigações.

4.6.4 O Ano de 2016: o IPTU Progressivo no Tempo e a questão habitacional

Após um ano com 630 imóveis foram notificados, o departamento agora, em 2016, tinha um desafio duplo: continuar a prospecção e notificação de imóveis na metrópole

paulistana ao mesmo tempo em que deveria lidar com o primeiro ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo para os imóveis notificados em 2014 que não tivessem cumprido com suas obrigações. É também no ano de 2016 que a política consolidada através dos instrumentos de indução à função social da propriedade empreendida pelo DCFSP se integra de maneira definitiva às ações, planos e projetos que outras pastas para além da SMDU elaboravam então, principalmente a Secretaria Municipal de Habitação com seu Plano Municipal de Habitação, elaborado neste mesmo ano. Tal simbiose se mostra como um reflexo do sólido trabalho que o departamento vinha desenvolvendo.

Trabalho este que no ano de 2016 continua também se pautando em altos números. Ainda que não superando o ano de 2015 e nenhum dos parâmetros, todos são mantidos muito próximos ao ano anterior, sendo que o seu principal indicativo, a notificação dos imóveis, fica apenas oito imóveis abaixo do número estabelecido em seu segundo ano de funcionamento: foram 622 imóveis notificados, equivalente a 62,7% quando colocado em perspectiva com o universo de imóveis cadastrados (991 imóveis) e de 93,8% em relação ao universo considerado notificável (663 imóveis)²²⁶. Estes números podem ser observados no Gráfico 13, abaixo.

Gráfico 13: DCFSP em número durante o ano de 2016

Fonte: : Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2015b;2016; SMUL, 2017;2018

²²⁶ Os imóveis notificados em um ano não são apenas aqueles que foram considerados notificáveis ou que foram cadastrados naquele ano, podendo ser notificados imóveis cadastrados e/ou considerados notificáveis em anos anteriores. Entretanto, esta é uma forma de aferir a eficiência notifiatória do departamento em relação às atividades e ações que a antecipam.

Quanto às impugnações e recursos, o ano de 2016, considerando a Listagem de 2018, apresenta menor expressividade. Com 101 impugnações e recursos a menos do que em 2015 (225 contra 326), a diferença pode ser explicada por duas razões: o tempo transcorrido para pedidos de impugnação e recurso por parte dos proprietários, pois das notificações de 2015 transcorreram-se quase três anos até a Listagem de 2018 e da 2016 aproximadamente dois, a depender da data de notificação; a segunda possibilidade é melhora dos processos desenvolvidos dentro do departamento, principalmente nos critérios de caracterização dos indícios de ociosidade, agora melhor analisados pela experiência expressiva adquirida nos dois primeiros anos. Ambas as razões nos parecem ser válidas para explicar a diminuição das impugnações e recursos.

Gráfico 14: *Impugnações e Recursos no Ano de 2016*

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2015b;2016; SMUL, 2017;2018*

Com o corpo de conhecimento e o entendimento completo dos processos de prospecção, análise e operação do processo completo do PEUC, bem como o arco de tempo transcorrido necessário à aplicação de seu sucedâneo, o departamento começava a atingir sua maturidade enquanto estrutura administrativa capaz de influir e promover política urbana. Os resultados eram ainda difíceis de medir – como o são ainda hoje, devido ao prazo que os instrumentos de indução à função social da propriedade exigem para que sejam colocados em práticas e para que a função social de fato seja exercida e a

transformação palpável²²⁷. Entretanto, já era possível observar que as transformações ocorridas até então surtiam pouco efeito no tecido urbano de seu entorno, muito em parte por conta de seu isolamento, tornando difícil de mesurar seu real sucesso em promover e participar da dinâmica urbana. A fragmentação espacial dos imóveis notificados não revitalizava uma determinada região – uma rua, uma quadra, um quadrante. “Uma andorinha não faz verão”. A indução à função social de diversas propriedades não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas próximas poderia – especulava-se – criar um movimento maior, tanto de inserção na dinâmica urbana como, talvez, a criação ou transformação daquela existente.

Para que isso fosse levado a cabo, seria necessário que vários imóveis notificáveis, próximos uns aos outros, fossem induzidos a cumprir sua função social simultaneamente, de maneira a criar um efeito cumulativo capaz de transformar a própria territorialidade de seu entorno através de um processo de aproveitamento máximo da infraestrutura pré-existente e melhoria da qualidade de vida a partir de um ciclo de retroalimentação entre oferta de serviços, demanda e uso contínuo. A área central da cidade de São Paulo parecia oferecer as condições infraestruturais para que isto fosse proposto.

No tópico anterior já exploramos as possibilidades que a área central, profícua em oferta de infraestrutura, comércio, serviços e cultura, bem como edifícios ociosos em diversos graus, pode oferecer à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Exploramos também dois edifícios na av. Ipiranga que continham, cada um em seu contexto próprio, diversas unidades habitacionais ociosas. Na mesma avenida, outros dois imóveis também foram notificados, porém no ano de 2016 e cada um possuindo apenas uma matrícula para todo o edifício. Estas correspondem ao edifício de nº785 e ao Edifício Taquari (nº952), nos quais, em uma análise capaz de se estender para além dos números, pode ser observada a importância de indução da função social da propriedade na região.

²²⁷ Note-se que as considerações que fizemos anteriormente sobre imóveis que foram induzidos à função social da propriedade e cumpriram com suas obrigações, são baseadas em informações e percepções muito recentes, colhidas nos últimos meses de 2018 e em janeiro de 2019. Mesmo estas ainda são frescas demais para realizarmos aprofundamentos mais assertivos, necessitando que a maioria das observações sobre eles sejam de ordem mais especulativa do que afirmativa. Sendo assim, no ano de aplicação da notificação, esses efeitos sobre os quais hoje especulamos sequer poderiam ser sentidos, apenas vislumbrados num horizonte temporal dado pelo instrumento ainda distante no momento de sua aplicação.

O edifício nº 785 possui uma característica comum à muitos dos imóveis em área central que analisamos até agora: o térreo ocupado e seus treze andares superiores vazios. Possuindo uma área ociosa de 9.470m², o edifício caracterizado como não utilizado faz parte da esquina mais famosa de São Paulo em sua junção com a av. São João e é vizinho ao Cine Marabá, último cinema de circuito comercial a resistir no centro paulistano, com raízes na época áurea do cinema da capital paulista, parte da famosa Cinelândia paulistana. Seu térreo é ocupado pelo Bar Brahma, um dos bares mais movimentados do centro paulistano, principalmente em horário de fim de expediente. Afora o capital cultural acumulado na localização, ela também é rica em linhas de ônibus e próxima à estação República, conexão com as linhas amarela e vermelha do metrô.

Todas as qualidades resultantes da infraestrutura presente em seu entorno fazem com que os andares comerciais do edifício tenham alto potencial para contemplar a possibilidade de conversão em Habitação de Interesse Social (HIS), como afirma a apresentação dos resultados preliminares da pesquisa “PEUC: características dos imóveis notificados na operação urbana centro e viabilidade de utilização destes para HIS”, desenvolvida pelo Laboratório de Assentamento Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab – FAUUSP), apresentado na 156ª Reunião Ordinária da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, em 29 de outubro de 2018²²⁸. O estudo aponta este como o mais adequado edifício da área central para ser convertido em HIS, usando para tanto a média que estabelece a partir da análise dos parâmetros de viabilidade econômica, viabilidade de reforma e viabilidade projetual. A breve análise qualitativa que fizemos de seu entorno é corroborada pela complexa e muito mais completa análise feita pela pesquisa do LabHab, utilizando metodologia e parâmetros rigorosos.

Dentro desta mesma análise, entretanto, o quarto edifício notificado da rua Ipiranga aparece como pouco viável para a conversão em HIS – não significando por esses parâmetros, é claro, que não possa exercer outras atividades. O edifício Taquari, localizado ao número 952, mistura em sua fachada, principalmente em seu térreo de pé direito alto, influências art-decô com o modernismo da segunda onda de verticalização paulistana, consolidada entre as décadas de 1950 e 1960, quando do término da

228

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/CE_OUCentro_156a_RO_apresentacao_2018_10_29.pdf - acessado pela última vez em 31/01/2019.

construção do Taquari. Seus outros doze pavimentos possuem janelas altas e estreitas encravadas entre as colunas principais e robustas que saem do térreo, sugerindo a planta livre aos moldes clássicos da construção modernista empresarial

Figura 11: Planta de pavimento tipo do edifício Taquari

Fonte: website da imobiliária Souza e Reis (acessado pela última vez em 31/01/2019)

Seu estado de conservação e adaptação às exigências contemporâneas, porém – assim como na avaliação de sua viabilidade para conversão em HIS – se mostra baixo quando sua classificação, informada pelo website WebEscritórios, é classe C dentro do Sistema de Classificação de Edifícios de Escritórios no Brasil²²⁹, ou seja, possui qualidade duvidosa e altamente vulnerável. Edifícios nessa situação possuem maiores dificuldades em exercer reais funções sociais, uma vez que o estado no qual se encontram exige altos gastos para reparo

O pesquisador Felipe Anitelli, em artigo publicado na revista Cidades, Comunidades e Territórios, no âmbito de sua pesquisa de pós-doutorado, classifica o Taquari genericamente como um edifício passível de transformação para se tornar habitação de interesse social, porém, corroborando a pesquisa realizada pelo LabHab, considera-o deteriorado, ainda que a reabilitação de um edifício nessas condições seja

²²⁹ Sistema desenvolvido pelo Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da USP, onde são avaliados edifícios de escritório de acordo o estado de determinados atributos, como sistema de energia elétrica, hidráulica, ar-condicionado/ventilação, elevadores, tratamento acústico, fachada e lobby. ALENCAR et al. *Sistema de Classificação de Edifícios de Escritórios no Brasil*. V Seminário Internacional da LARES. São Paulo, 2015.

capaz de “resgatar o valor de uso desse imóvel, devolve[r] sua função social e enquadra[r] a propriedade nas determinações legais” (ANITELLI, 2017, página 72)²³⁰.

Para além da possibilidade de conversão em HIS e considerando apenas o atual estado do imóvel, o website da imobiliária Souza e Reis aponta também uma área construída de 300m² no espaço a ser alugado, com valor de locação de R\$6 mil, taxa condominial de R\$3.200,00 e IPTU de R\$850,00²³¹. Como se pode notar então, o imóvel possui condições de aluguel em altos valores por conta de sua localização privilegiada, próximo à infraestrutura de transporte e outros serviços essenciais, mesmo apresentando certo grau de deterioração e abandono de manutenção regular.

Com a notificação do edifício Taquari e do imóvel que abriga em seu térreo o Bar Brahma, a av. Ipiranga tinha notificados todos os seus imóveis considerados notificáveis até 2016. Contudo, apesar do grande número de notificações realizadas, sua grande maioria se resumia a matrículas concentradas em dois edifícios. Ainda que legítimas e necessárias suas notificações, os imóveis se localizam com certa distância um dos outros, não configurando então aquilo que estamos entendendo como “notificação em bloco”, ou seja, notificações feitas em imóveis próximos uns aos outros – excetuando unidades habitacionais presentes em um mesmo edifício – e capazes, quando do cumprimento de sua função social, de criar um efeito cumulativo na qualidade e dinâmica urbana de seu entorno, como já sugerimos no Tópico 4.5.5.

Para tanto, delimita-se um perímetro, dentro das áreas notificáveis, onde a presença de imóveis notificáveis fosse razoável e esforços eram concentrados em “zerar” os imóveis daquele perímetro, ou seja, notificar a todos eles. É natural que alguns trechos de avenidas ou mesmo quadrantes inteiros tivessem todos seus imóveis notificáveis de fato notificados após um certo tempo de atuação do departamento, mas ações propositais, seguindo a diretriz de realizar a notificação em bloco, tinham propósitos mais focados, imediatos, até mesmo como modo de aferir de maneira mais palpável os efeitos causados

²³⁰ Ainda que Anitelli (2017) não disponha análise de viabilidade financeira em seu artigo, nos parece complexa tal conversão, pois um edifício de caráter comercial como o Taquari apresenta amplos pavimentos abertos, contando normalmente com duas áreas de banheiro coletivo (em pavimentos muito amplos, quatro) de modo a servir todo o pavimento. Isso implica em grandes mudanças infraestruturais para passar a dispor de infraestrutura hidráulica servindo diversas unidades habitacionais. Estas transformações devem ser ponderados ao considerar a conversão de edifícios projetados para atendimento comercial em HIS.

²³¹ <https://www.souzareisimoveis.com.br/1577/imoveis/andar-comercial-republica-sao-paulo-sp-imobiliaria> - acessado pela última vez em 01/22/2019.

no tecido urbano através da indução à função social da propriedade em imóveis de uma mesma vizinhança.

A av. Rio Branco sofreu este processo de tentativa de indução à função social da propriedade em bloco: oito imóveis foram notificados no trecho da avenida entre o Largo do Paissandu e a praça Princesa Isabel. Destes oito, três foram considerados subutilizados, três não utilizados e outros dois não edificadas. Seis procuraram a impugnação, com apenas um deles deferido. Também com um exemplar, a av. Rio Branco conta com apenas um imóvel em situação de aplicação do IPTUp. O imóvel localizado ao número 328 da avenida é utilizado atualmente como estacionamento e recebeu a aplicação do PEUC por ser considerado subutilizado ao apresentar uma área construída de apenas 6m² em um terreno de 579m², quando seu coeficiente mínimo é de 0,5, ou seja, deveria apresentar edificação com área construída de ao menos 290m². Mesmo sob o IPTUp na Listagem de 2018, este não é aplicado ao imóvel, pois seu proprietário apresentou, ao dia 28/12/2017, projeto de edificação para o terreno. A Listagem de 2018, publicizada no dia 12/12/2018, não foi capaz de mostrar se o proprietário deu início às obras ao fim do mês de dezembro, como deveria fazer para cumprir seu prazo legal e não incorrer novamente na sanção.

A notificação em bloco na av. Rio Branco revela também o entendimento de que esta é uma importante via de ligação entre o bairro da Luz e a República, tendo acesso generoso através de grande número de linhas de ônibus e acesso às estações de metrô que levam os nomes dos bairros citados. A hipótese de um terreno ou edifício ocioso em uma localização dotada de alta densidade de infraestrutura é absurda, como prova o caso citado acima, onde havia uma construção de apenas 6m² em um terreno cujo coeficiente de aproveitamento 6 – oriundo da Operação Urbana Centro – permite que abrigue um edifício de até 3.470m² de área construída, capaz de usufruir da infraestrutura urbana de sua vizinhança e ser partícipe da própria dinâmica urbana que ajudaria a criar, seja como HIS, espaço comercial, de serviços etc. Daí a importância da notificação dos imóveis e terrenos encontrados nas áreas bem infraestruturadas, principalmente quando pensadas em bloco, com o objetivo de realmente transformar a dinâmica local através da transformação de suas unidades imóveis.

A atuação do departamento, porém, não terminava na notificação dos imóveis. Era necessário então monitorar os imóveis de maneira a aferir seu cumprimento ou não da função social da propriedade. Análise possível a partir do Cadastro da Função Social da Propriedade, os imóveis notificados em 2016 que cumpriram suas obrigações ao longo

deste ano ou dos anos seguintes foram poucos (apenas seis), porém também deve-se levar em consideração o tempo transcorrido – ou seja, menos tempo de notificação do que aqueles notificados em 2014, por exemplo. Entretanto, a grande novidade para o departamento neste ano é o início da aplicação do IPTUp: 28 imóveis passam a ser assim sancionados. Nenhum deles cumpre suas obrigações ao longo de 2016 e dos dois anos seguintes, chegando a dezembro de 2018 com sua terceira alíquota majorada.

O imóvel da Rua dos Sitiantes, notificado em 2014 e com pedido de impugnação indeferido, se tornou o primeiro imóvel paulistano a ser submetido ao IPTU Progressivo no Tempo, com início da aplicação da primeira alíquota ao dia 01 de janeiro de 2016. Entretanto, ao dia 27/12/2017, teve expedido o protocolo de aprovação de projeto, o que, em teoria, teria impedindo o avanço do IPTU Progressivo no Tempo pelo ano de 2018. Porém, a Listagem de 2018 computa os dados monitorados apenas até o dia 13 de abril do mesmo ano, não sendo possível aferirmos a partir dela se o proprietário da gleba recebeu expedição de alvará para construção até dia 27/12/2018, quando venceria seu prazo para que não incorresse novamente no IPTU Progressivo no Tempo. Até a data máxima de atualização da Listagem de 2018 este fato não foi constatado e o imóvel permanecia sob a sanção do sucedâneo ao PEUC.

É sintomática a observação de que o segundo imóvel notificado pelo DCFSP logo em seu primeiro ano de atividade notificatória tenha sido uma ZEIS, especificamente uma ZEIS 2, onde são demarcadas áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização (PDE, 2014). Ainda que excluídas as ZEIS que se sobrepõem à outras áreas de incidência do PEUC, a soma de suas áreas notificadas é da ordem de quase 2 milhões de metros quadrados, sendo assim a “tipologia notificável” mais notificada durante o período de atividade do departamento em termos de área de propriedade.

As áreas notificadas nas ZEIS 2, 3 e 5 podem ser observadas no Gráfico 15, onde, atrás das ZEIS 2, as ZEIS 5 – lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas (PDE, 2014) – aparecem como a segundo “tipologia notificável” mais abundante, com 407.708m², aparte os 10.070m² em que se sobrepõe à Operação Urbana Centro e aos 18.316m² sobrepostos à Operação Urbana Consorciada Água Branca.

Gráfico 15: Área Notificada em ZEIS em Metros Quadrados, entre outubro de 2014 e fevereiro de 2017.
Fonte: elaboração própria a partir de informações extraídas de Custódio 2017

Dentre os imóveis considerados subutilizados e notificados em ZEIS (principalmente ZEIS 2, as ZEIS de vazio) é possível observar que o cumprimento das suas obrigações é mais raro, mais difícil de ser levado à cabo do que em imóveis considerados não utilizados em áreas como as do distrito central. Isto se dá pelo fato das glebas notificadas em ZEIS serem, usualmente, de tamanhos consideráveis, exigindo, para que cumpram suas obrigações, a execução de grande área construída ou seu parcelamento. Isto tem tornado mais difícil a observação do cumprimento das obrigações em ZEIS. Entretanto, alguns exemplos de indução podem ser citados, porém, majoritariamente nas ZEIS classificadas como não utilizadas, onde a ocupação tende a ser mais factível financeiramente do que a construção de fato de novas benfeitorias. Uma gleba de aproximadamente 17 mil m² foi notificada em 2015 na rua Edmundo Carvalho, subprefeitura do Ipiranga, e classificada como não utilizada. Ao dia primeiro de janeiro de 2017, começou a ser cobrada sua primeira parcela do IPTUp, porém, seu proprietário apresentou comunicação oficial de ocupação do imóvel de 8 mil m² ao dia 07/02/2017, liberando-a da incidência dos instrumentos indutores da função social da propriedade.

As ZEIS notificadas, necessário observar, necessitam também de outras ações do poder público para que nelas seja de fato induzida sua função social específica: o provimento de habitação digna à população de baixa renda. Sem estas ações integradas

as possibilidades de concretização da política habitacional prevista no âmbito das ZEIS fica comprometida.

É segundo este raciocínio que o Plano Municipal de Habitação 2016 (Sehab, 2016) indica, com base em levantamento realizado pela SMDU em fevereiro de 2016, o potencial de mais de 80 mil unidades de HIS, sendo aproximadamente 65 mil em ZEIS 2, 5 mil em ZEIS 3 e 9 mil em ZEIS 5 (Sehab, 2016)²³². Assim, o Projeto de Lei nº619/2016, o projeto de lei do Plano Municipal de Habitação, aborda a interface entre as políticas habitacionais que apresenta e as demais políticas urbanas do município em seu “Título III – Da Articulação do Plano Municipal de Habitação com os Instrumentos Urbanísticos” da seguinte maneira:

O Título III estabelece diretrizes para a articulação do Plano Municipal de Habitação proposto com instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Estratégico, quais sejam: [...], Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana, Cota de Solidariedade, **Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade Urbana**, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, [...], de modo a otimizar recursos e potencializar os resultados. Os recursos disponibilizados por meio desses instrumentos devem ser prioritariamente voltados para a aquisição de terras e produção de unidades habitacionais para constituição de um parque público para o programa Locação Social, além de prever investimentos para a eliminação da precariedade habitacional e urbana, em consonância com as diretrizes deste Plano, para consolidação e qualificação dos assentamentos precários e minimização das remoções nas intervenções realizadas com este fim.²³³ (grifo nosso)

A articulação entre PMH e os instrumentos de função social da propriedade também aparece quando: do trato do Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados, estabelecendo a necessidade de articulação entre os procedimentos de viabilização de imóveis para tanto e os instrumentos indutores da função social da propriedade (Art. 21, Parágrafo Único); articulação com a linha programático de Provisão de Moradia, de modo

²³² As áreas utilizadas pelo PMH foram fornecidas por SMDU em fevereiro de 2016, sendo que diferem em pequena porcentagem das áreas de ZEIS apresentadas no Gráfico 15, baseado no levantamento de Custódio (2017), feito em fevereiro de 2017, porém não implicando em modificação das conclusões apresentadas acima.

²³³ CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Projeto de Lei nº619/2016, página 10.

a enfrentar a ociosidade imobiliária e fundiária sobretudo nas áreas centrais (Art. 30, Parágrafo II); cumprimento da função social da propriedade e da cidade quando da Ação de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos (Art. 83, Parágrafo II e Art. 84, Parágrafo V); implementação dos instrumentos de gestão de áreas públicas regularizadas para fins de moradia de população de baixa renda (Art. 129, Parágrafo XIV).

É, entretanto, em seu “Capítulo IV – Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade Urbana” que a questão é tratada de maneira mais direta. Nos dois artigos que compõem o capítulo, uma política de estado integrada é desenhada visando a resolução da problemática habitacional paulistana. Em seu Art. 10 é firmada então a necessidade da aproximação e trabalho cooperativo entre a Sehab e a SMDU, pastas responsáveis, respectivamente, pelo PMH 2016 e pelo DCFSP.

Art. 110. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Municipal de **Habitação estabelecerão em conjunto perímetros e situações prioritárias para aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC**, dentre os instrumentos previstos no PDE, quando esse instrumento puder **fomentar a produção privada de Habitação de Interesse Social** em imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, em articulação com os programas habitacionais estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único. Os imóveis localizados em ZEIS 2, 3 e 5 são considerados **prioritários** para aplicação do PEUC.²³⁴ (grifos nossos)

O parágrafo único do Art.110 do PMH 2016 nos é particularmente interessante pelo fato de que, se cumprido, direciona ainda mais a aplicação do PEUC. Se as próprias áreas de aplicação do instrumento definidas pelo plano diretor são escolhidas por conta das possibilidades de transformação que apresentam – para além da capacidade de operação da própria máquina pública – o refinamento da aplicação dando prioridade aos imóveis localizados em ZEIS 2, 3 e 5 poderiam fazer com que as notificações exercessem ainda mais pressão nos proprietários de uma mesma áreas, abrindo caminho para maior concentração de unidades habitacionais em uma mesma região e, por conseguinte, melhor

²³⁴ SÃO PAULO. Projeto de Lei nº619/2016, página 33.

aproveitamento da infraestrutura urbana existente ou, nos casos de baixa quantidade ou qualidade desta, o provimento de infraestrutura para uso de maior número de famílias a serem alocadas na ZEIS em questão.

Já o Art. 111 do PMH 2016, trata diretamente dos imóveis ocupados de maneira informal. Esta delicada questão, num primeiro momento, no caput do artigo, parece abrir margem para um movimento contrário àquele que já relatamos ser feito por parte do departamento: a não notificação dos edifícios ocupados por famílias e movimentos sociais organizados de moradia.

Art. 111. Os imóveis ocupados informalmente por população de baixa renda para fins habitacionais são passíveis de notificação para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, **quando se puder demonstrar** que estavam sujeitos à aplicação deste instrumento **no momento da ocupação**, nos termos do PDE.²³⁵ (grifos nossos)

Entretanto, numa análise mais detida, podemos notar a consonância do que é colocado com a posição do DCFSP. É notório que as políticas de indução à função social da propriedade e o PMH 2016 foram elaboradas como políticas de Estado, não políticas de gestão, de maneira que foram concebidas como instrumentos e políticas capazes de atravessar diferentes gestões, de diferentes partidos, com o objetivo de resolver problemáticas urbanas claramente presentes na metrópole paulistana. Todavia – quando da concepção do PMH, bem como no momento da concepção de qualquer política ou marco regulatório – era impossível prever quais gestões assumiriam a municipalidades paulistana em eleições futuras, bem como sua perseverança em dar continuidade ao trabalho democrático desenvolvido entre 2013 e 2016 ou mesmo se gestões vindouras instrumentalizariam elementos criados nesse período em benefícios de visões e políticas de viés ideológico antidemocrático ou mesmo com políticas diretamente ligadas ao mercado imobiliário, como o caso de Maringá. A aplicação do PEUC em edifícios ocupados informalmente poderia funcionar nesse sentido²³⁶, servindo como instrumento

²³⁵ Ibidem, página 33.

²³⁶ Submetido à Câmara Municipal de São Paulo em dezembro de 2016, o Projeto de Lei nº 619 começa seu trâmite interno após o resultado das eleições municipais de 2016, com a chapa de João Dória (PSDB/SP) vencedora. Talvez seja ingenuidade não compreender que os termos em que os instrumentos

de pressão para a desocupação dos edifícios anteriormente ocupados em benefício do proprietário mediante um Judiciário de caráter patrimonialista (BOULOS, 2014; SUTTI, 2018). Ao estabelecer em lei – atualmente ainda como projeto – a necessidade de comprovar o estado ocioso do edifício antes da ocupação informal, o Art.111 dificulta a utilização do PEUC como instrumento de pressão e expulsão das famílias em ocupação, pois um dos principais argumentos que sustentam as notificações fica assim perdido, a vistoria *in loco*, não mais possível na condição de ociosidade do edifício, esta já não mais presente a partir do momento que o edifício se encontra ocupado. Mais do que isso: se a ocupação for de longa data e comprovado for que sua situação de ociosidade antes da ocupação data de três anos ou mais antes da averiguação, então este imóvel pode incorrer em outro instrumento de indução à função social da propriedade, a Arrecadação de Bens Imobiliários Abandonados. Pois se a ocupação é informal e não configura uso de fato – e por isso o PEUC ali estará sendo aplicado – então o edifício permaneceu ocioso no tempo em que esta se deu no prédio e, configurando três anos ou mais de ociosidade, poderá incorrer no instrumento.

Ademais, o Parágrafo Único do Art. 111 coloca no proprietário mais pressão sobre a desocupação de seu imóvel.

Parágrafo único. Os prazos para cumprimento das obrigações estabelecidas ao proprietário notificado começarão a fluir de imediato quando da desocupação do imóvel.²³⁷

Colocado desta maneira, o parágrafo condiciona à desocupação do edifício o início dos prazos que o PEUC apresenta, sendo que o proprietário não poderá, livremente, manter seu edifício em estado de ociosidade após o término da ocupação. É mais uma maneira de se ater ao que parece ter sido uma máxima do DCFSP enquanto Bruno Filho

de indução à função social da propriedade são tratados no PMH 2016 não corresponda à uma tentativa de salvaguarda contra políticas de benefícios aos proprietários imobiliários durante a gestão que se seguiria. Dentro da suposição de que tal Projeto de Lei tenha sido elaborado com estes cuidados – para além da necessária e aprofundada política pública nele contida, debatida por meses e contando com a experiência de uma multiplicidade de profissionais, bem como com intensa participação da sociedade civil organizada – a preocupação tomada como fundamento se mostra verdadeira quando analisamos a queda de rendimento do antigo departamento, agora Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade, a partir de 2017, como veremos no Tópico 4.6.5.

²³⁷ Ibidem, página 33.

esteve em sua direção: se está sendo ocupado por famílias de baixa renda, movimentos sociais ligados à questão habitacional, então o edifício – ainda que isto não isente o poder público de assistência na melhoria de suas condições – cumpre sua função social.

Assim, a integração entre a política proposta pelo Plano Municipal de Habitação 2016 e seu projeto de lei e os instrumentos indutores da função social da propriedade é expressão de uma gestão cujas políticas urbanas necessariamente são integradas, de maneira que conformam uma amarração legislativa capaz de dar suporte ao cumprimento de suas metas e a resolução dos problemas urbanos, dentro de sua gestão e para além dela, como verdadeira política de Estado. Mais do que isso: tal integração é exemplo de como uma sólida política de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade – como aquela colocada em prática pelo DCFSP – pode ser beneficentemente apreendida por outras pastas, de maneira a cumprir metas estabelecidas com mais eficiência e obtendo melhores resultados

A simbiose das políticas urbanas municipais da gestão 2013-2016²³⁸ com as políticas desenvolvidas e promovidas pelo DCFSP atesta a alta característica qualitativa, e não apenas quantitativa, atingida pelo departamento paulistano no desenvolvimento e aplicação de uma política orgânica e integrada às outras pastas da municipalidade, encerrando o ano de 2016 em alto nível, pleno funcionamento e com toda sua estrutura preparada para que as políticas que vinham sendo aplicadas pudessem ter continuidade nos anos seguintes como política de Estado. Este ideário nos parece não ter se concretizado e o ocaso do departamento começaria já nos primeiros meses de 2017, até apresentar, no início de 2019, um Relatório Anual que atesta o congelamento das políticas antes aplicadas e o desmantelamento da estrutura daquilo que havia sido o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade.

²³⁸ Vale ainda destacar o recebimento de dois lotes de imóveis do INSS como dação em pagamento à PMSP, nos quais se procurou desenvolver uma política habitacional de acordo com o estabelecido no PMH 2016 e com as diretrizes da Sehab, principalmente a partir do ano de 2016. Do primeiro lote, três edifícios foram destinados à fins habitacionais e, do segundo, dois terrenos localizados na av. Nove de Julho. O convênio que estabelecia a parceria entre INSS e PMSP, entretanto, foi encerrado após a troca de gestão.

4.6.5 A Gestão Dória/Bruno Covas: descontinuidade e ocaso, uma análise a partir dos Relatório Anuais 2015-2018 (DCFSP x CPEUC)

No mês de outubro de 2016, o empresário João Dória Jr. (PSDB-SP) é eleito prefeito da cidade de São Paulo em primeiro turno, com expressiva votação. Em sua campanha à prefeitura paulistana ele vinha atacando uma série de programas consolidados durante a gestão de Fernando Haddad, com ênfase no Programa de Braços Abertos, responsável por premiada política de redução de danos aos usuários de substâncias químicas, muitos deles na região do bairro da Luz conhecida como cracolândia. Dória Jr. apelidava o programa – que tinha participação de muitas pastas municipais, inclusive da Sehab, no provimento da articulação para moradia temporária aos integrantes do projeto – pejorativamente de “De Braços Abertos Para a Morte”. Poucos meses depois, em uma grande ação policial, ocorreu a expulsão dos usuários químicos da região através de violência, terminando também com a demolição de alguns pequenos edifícios e a consideração de saldo positivo do então prefeito²³⁹. Na mesma região, e concomitantemente às ações policiais nas áreas, era também “doador” pelo Sindicato da Habitação (Secovi-SP) – intimamente ligado ao mercado imobiliário e seus agentes especuladores – um projeto de revitalização do local, que previa edifícios empresariais e higienização de seu entorno. O bairro da Luz, uma vez mais, parecia alvo dos agentes imobiliários que o categorizavam como “degradado”, inclusive com a Porto Seguro – dona de diversos imóveis na região – organizando um seminário intitulado “Fórum Revitalização do Centro”, o qual foi amplamente promovido pelo jornal Folha de São Paulo.

A política urbana da gestão de João Dória Jr. foi iniciada nesses termos, portanto talvez não seja surpreendente a queda vertiginosa dos números apresentados pelo DCFSP no ano de 2017, quando comparados aos anos anteriores. O Gráfico 16 mostra os números alcançados pelo departamento no ano de 2017, entretanto, é necessária uma explicação prévia para real apreensão dos números apresentados pelo departamento neste ano. Seus relatórios, como comentado anteriormente, apresentam o número de imóveis notificados, notificáveis, cadastrados etc. de maneira cumulativa, sem discriminar quantos foram alcançados no ano em cada ano. De maneira a descobrirmos quantos

²³⁹ Para referências dos fatos descritos consultar: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,demolicao-de-imoveis-comeca-na-cracolandia-com-3-feridos-e-sob-criticas,70001810561> e <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,desapropriacao-da-cracolandia-deve-ocorrer-ainda-neste-mes-diz-secretario,70002078847> – últimos acessos em 02/02/2019.

imóveis foram notificados, por exemplo, em um dado ano basta subtrairmos do número apresentado em seu relatório o número apresentado no relatório anterior. Assim, o Relatório Anual de 2017 registra 1380 imóveis notificados até dezembro do mesmo ano e o Relatório Anual 2016 registra 1260 para a mesma questão, chegando assim ao resultado de 120 imóveis notificados em 2017. Entretanto, o Relatório Anual 2016 registra os resultados do departamento até novembro do mesmo ano, fazendo assim com que os imóveis notificados em dezembro de 2016 sejam somados ao apresentado no Relatório Anual 2017. Para chegar ao número exato de imóveis notificados em cada ano, basta contarmos quantos imóveis foram notificados em dezembro de 2016 nas Listagens de 2017 e/ou 2018. As duas, entretanto, apresentam números ligeiramente diferentes. Segundo a Listagem de 2017, em dezembro de 2016 foram notificados 70 imóveis, nos levando a concluir que em 2016 foram notificados na realidade – como abordado no Tópico 4.6.4 – 1330 imóveis e no ano de 2017 notificados 50. Já na Listagem de 2018, são registrados 62 imóveis em dezembro de 2018, o que nos levaria a 1322 imóveis notificados em 2016 e 58²⁴⁰ em 2017, número este que é corroborado pela Listagem de 2017 quando computados apenas os imóveis notificados neste ano.

Na busca dos números exatos obtidos em cada ano, frente a discrepância das listas e relatórios oficiais – nos quais em nenhum é apresentado os números específicos de cada ano – demos preferência aos números que puderem ser aferidos a partir do cruzamento dos Relatórios Anuais com a Listagem 2017, usando a Listagem de 2018 como balizadora, mas dando preferência à primeira quando da existência de conflitos estatísticos. Isto se dá pelo fato de Fernando Bruno Filho, diretor do departamento durante a gestão Fernando Haddad, ter permanecido em seu cargo mesmo após a troca de gestão, até o dia 12/04/2017, quando foi demitido e substituído por sua ex-assistente Heliana Lombardi. A Listagem 2017 possui sua última data de atualização em 07/04/2017, ou seja, com Bruno Filho ainda no cargo.

²⁴⁰ Em importante reportagem sobre o abandono das notificações em São Paulo, a Folha de São Paulo chega ao número de 59 imóveis notificados em 2017. Número próximo ao que constatamos através das listas, diferença a qual não altera nossas conclusões ou aquelas chegadas pelo jornal paulistano. A reportagem pode ser conferida em: <https://www1.folha.uol.com.br/amp/cotidiano/2019/01/doria-e-covas-abandonam-caca-a-imovel-vazio-ou-subutilizado-em-sp.shtml> - acessado pela última vez em 02/02/2019

Gráfico 16: DCFSP em números no ano de 2017

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2016; SMUL, 2017; 2018

Na Listagem de 2017 são registrados 62 imóveis notificados neste mesmo ano e na Listagem de 2018 são registrados 58 imóveis notificados em 2017. Ainda que a diferença entre os dois possa ser explicada pelo cumprimento das obrigações de ao menos quatro imóveis que foram notificados em 2017 – pois a Listagem de 2018 não registra aqueles imóveis que o fizeram – ambos os números se diferem do saldo final de imóveis notificados em 2017 que é possível ser obtido da diferença entre o número de imóveis acumulados apresentados nos Relatórios Anuais de 2016 e 2017 (50 imóveis notificados). Para além disso, vale notar que todos os imóveis notificados em 2017 – sejam aqueles presentes na Listagem de 2017 ou na Listagem de 2018 – foram notificados até a saída de Fernando Bruno do departamento, em meados de abril do mesmo ano, sendo que nos oito meses seguintes imóvel algum foi notificado.

[Após a consumação da eleição de João Dória Jr. em outubro de 2016] Fizemos a manualização [dos procedimentos], fizemos relatórios de transição [...] e fiquei esperando ser chamado para apresentar. Nós tínhamos que apresentar relatórios anuais de política urbana, e continuamos notificando [após finda as eleições e até o fim do ano de 2016]. As pessoas [funcionárias do DCFSP] começaram a sair [em 2017] e eu perguntava pro gabinete [de SMUL] se eles queriam que eu fizesse o processo seletivo, mas eles falavam que não, pra esperar um pouco. Aí no dia 12 de abril [de 2017] o secretário me chamou

falando que estavam agradecidos e que não queriam que eu permanecesse por lá.²⁴¹

Se excluídos os cinco imóveis notificados em abril de 2017 (para uma melhor precisão dos resultados), o DCFSP em 2017, com Fernando Bruno na direção, obteve uma média de notificação de 19 imóveis ao mês durante os três primeiros do ano. Sem dúvida inferior à média mensal de notificação do departamento em seus 27 meses de atuação sobre os quais nos debruçamos anteriormente (49,3 imóveis notificados ao mês), mas certamente maior do que o vácuo notificatório do restante de 2017 deixado após sua saída ou os 8 imóveis notificados ao longo de todo o ano de 2018.

A mudança de gestão parece também ter sido o fim de uma política de Estado. O vereador Police Neto expressa sua opinião sobre a transição de gestões com o sentimento de que erros foram cometidos no tocante ao DCFSP.

Acho que a gente acabou não tendo inteligência, muito mais emocional, e inteligência política nessa transição [entre a gestão Haddad e a gestão Dória Jr.] e perdemos um pouco mesmo. Chegou-se a um certo momento [em que a] secretária [SMUL] pensou em extinguir o departamento. [Seria uma perda] irreparável. Fora que seria uma ilegalidade.

Continua Police Neto sobre Bruno Filho.

Ainda na transição com a gestão Dória, tentei convencer a administração que, por ser um técnico e não um ator político, valeria ele ficar, mas a secretária optou por uma substituição. Acho que errou. Não só na substituição, como errou nos procedimentos que adotou depois disso.

Os procedimentos aos quais o vereador parece se referir, são aqueles referentes ao posicionamento assumido pelo departamento a partir de 2017, especialmente após a saída de Fernando Bruno. Em nota ao jornal O Estado de São Paulo, a PMSP afirmou que não extinguiria o instrumento, entendendo que era necessário o desenvolvimento e aprimoramento do IPTUp (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2017)²⁴². A PMSP também

²⁴¹ BRUNO FILHO, 2019.

²⁴² <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,notificacao-de-imoveis-ociosos-cai-em-sao-paulo,70002078947> – acessado pela última vez em 02/02/2019.

alegou, ainda em 2017, a necessidade de criação de metodologias e diagnósticos capazes de avaliar os impactos decorrentes de sua aplicação, bem como o aprimoramento na gestão processual e monitoramento das notificações realizadas (Idem)²⁴³.

Dentre os aprimoramentos do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade afirmados pela gestão Dória Jr., parece estar também a o seu rebaixamento à condição de coordenadoria através do Decreto 58.021, de 6 de dezembro de 2017, passando a ser conhecida a partir deste momento como CEPEUC.

Adentrando 2018 já como coordenadoria, o antigo departamento já não contava com todos os profissionais dos anos anteriores, tendo sua equipe reduzida consideravelmente. Seus números em 2018, todos ainda menores do que os de 2017, com exceção dos imóveis considerados notificáveis: 1 em 2017, 4 em 2018. No Gráfico 17 é possível observar todos os números da CEPEUC do ano de 2018.

Gráfico 17: CEPEUC em números no ano de 2018

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2016; SMUL, 2017; 2019

²⁴³ A PMSP alegava ainda que muitos dos imóveis classificados como sujeitos ao IPTUp não se enquadravam na caracterização necessária para estarem sujeitos à taxa progressiva. Não é objetivo desta dissertação se aprofundar na gestão que se inicia a partir de 2017, apenas traçar um rápido panorama de maneira a concluir o arco de notificações que se inicia em 2014 até o presente, porém tendemos a acreditar na real necessidade de constante aprimoramento dos instrumentos de indução à função social da propriedade bem como seu monitoramento, entretanto, com base no rigor que notamos na análise do DCFSP ao longo da pesquisa que levou à esta dissertação, duvidamos de que 282 dos 577 imóveis que a PMSP alegou estarem em IPTUp em 2017 de fato estejam sofrendo a sanção de maneira equivocada. Esta é apenas uma impressão especulativa baseada nos estudos que levaram à produção desta pesquisa, uma outra investigação, focada nos anos de 2017 e 2018 é necessária para averiguação assertiva dos pontos aqui levantados.

Se os números apresentados em 2017 já demonstravam uma diminuição severa no ritmo das notificações, a agora CEPEUC parecia muito próxima da completa estagnação em 2018, ao menos em uma leitura de seu funcionamento através dos números. O Gráfico 18 apresenta o panorama do número de imóveis notificados, notificáveis e cadastrados realizados pelo DCFSP/CEPEUC entre outubro de 2014 e dezembro de 2018.

Ainda que cada componente surpreenda em sua queda no comparativo aos anos de 2014, 2015 e 2016, chama-nos a atenção, porém, o resultado apresentado em 2018 para as matrículas analisadas. Uma vez mais podemos subtrair de um ano o número apresentado pelo relatório anterior em um mesmo parâmetro. Desta forma subtraímos o número acumulado de 1765 matrículas analisadas em 2018 pelo número acumulado de 2017, apresentado como 1786. Temos então -21 como resultado final, nos fazendo perguntar como tal resultado é possível. Imóveis notificados podem ser “desnotificados” através do cumprimento de suas obrigações ou deferimento de suas impugnações ou recursos, bem como aqueles considerados notificáveis em um momento podem ser desconsiderados em seguida após reavaliação. Mas uma matrícula analisada permanece sendo uma matrícula analisada, a não ser que um novo elemento surja e a faça voltar à mesa de análise, o que a faria ser reanalisada, nas nunca “desanalisada”.

Independente da possibilidade de erro na tabulação dos números correspondentes a cada parâmetro apresentado nos relatórios, é de se notar a diferença expressiva entre os números alcançados pelo DCFSP e pelo CPEUC.

Gráfico 18: Panorama do DCFSP/CEPEUC entre 2014 e 2018

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos por SMDU, 2015b; 2016; SMUL 2017, 2018, 2019

É preciso ressaltar que os números de todos os parâmetros apresentados nos relatórios anuais tendem a apresentar queda ano após ano uma vez que o estoque imobiliário – bem como os seus imóveis em condição irregular sob a luz da função social da propriedade – são finitos dentro da cidade de São Paulo. Mesmo que levada em conta a taxa de crescimento populacional paulistana, e por consequência o aumento do número de imóveis, os números ainda assim cairiam, como é possível observar do ano de 2015, pico dos parâmetros apresentados ano a ano, para o ano de 2016, mantida a mesma gestão e objetivos. Entretanto, é de se registrar a queda vertiginosa nos números do ano de 2016 para 2017, continuando em queda livre no relatório apresentado para o ano de 2018. Portanto, corroboramos a opinião de Sutti (2018) na avaliação de que a própria gestão Dória Jr./Covas Neto é deliberadamente a responsável pelo rendimento da CEPEUC.

Isso [uma equipe técnica dentro de um órgão de tradição técnica consolidada como a SMDU] impede, de certa forma, que você tenha uma conduta desviada do instrumento. E quando você não quer fazer uma aplicação adequada por ferir interesses específicos, se faz como a atual gestão está fazendo: paralisa. Porque se você tentar aplicar, você vai atingir quem você não quer quando você opera o governo a partir de interesses.²⁴⁴

Bruno Filho, ao comentar sobre a interrupção das notificações finda a gestão de Fernando Haddad, demonstra surpresa pela interrupção quase completa das notificações.

Eu achava que era bem provável [a minha demissão após a mudança de gestão], o que eu não esperam é que fossem interromper as notificações. Isso eu realmente não esperava. A última notificação foi feita em 7 de abril de 2017, eu sai de lá dia 12 de abril, 5 dias depois. Ou seja, as coisas já mudaram, a realidade fática já mudou. Nós estamos falando de abril de 2017, vamos caminhar para dois anos sem nenhuma notificação, em abril vai fazer dois anos sem nenhuma notificação.²⁴⁵

Ao divulgar seu Relatório Anual 2018 em janeiro de 2019, já com o antigo vice-prefeito, Bruno Covas, assumindo a PMSP após a eleição de Dória Jr. para governador do estado de São Paulo, a atuação da CEPEUC foi novamente questionada pela mídia sobre os baixos números apresentados. Assim como em 2017, a PMSP voltou a afirmar, agora na pessoa do recém-empossado secretário de Urbanismo e Licenciamento, Fernando Chucre (PSDB-SP), que as notificações serão retomadas e que a queda nos números se explica por conta do número limitado de imóveis ociosos, tendo os principais já sido notificados, e pelo fato da secretaria ter passado o ano de 2017 revisando 600 processos e o de 2018 fazendo a revisão de outros 1000 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019)²⁴⁶. Entretanto, se faz curiosa essa afirmação, pois, se o secretário se referia aos

²⁴⁴ SUTTI, 2018.

²⁴⁵ BRUNO FILHO, 2019.

²⁴⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/amp/cotidiano/2019/01/doria-e-covas-abandonam-caca-a-imovel-vazio-ou-subutilizado-em-sp.shtml> - acessado pela última vez em 02/02/2019.

processos de notificação de fato – e não meramente às matrículas analisadas – sua secretaria analisou mais processos de notificação do que imóveis notificados, os quais foram 1388 segundo o relatório emitido pela própria CEPEUC (SMUL, 2019). Se ele se referia às análises consideradas aptas a se transformarem em notificações (1440 até 2018), às análises concluídas (1765) ou aos imóveis apenas cadastrados (2260), podemos entender que a própria maneira de se considerar um imóvel como não cumpridor de sua função social esteja sendo revisado, pois, neste caso, a experiência paulistana, fruto de luta e acúmulo de conhecimento das demais experiências brasileiras, teria tratado a questão equivocadamente até então. Ademais, a declaração de que a CEPEUC não está sendo desmobilizada e segue firme na realização das ações às quais deve sua criação na forma inicial de departamento, contradiz a afirmação de funcionários e ex-funcionárias do órgão que relatam a desmobilização deste e a redução à um terço da quantidade de funcionários que nele havia antes de 2017 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Então, a minha posição de “Por que parou as notificações?” é porque esse governo tem foco de atuação; e para ele evitar que esse foco de atuação perca o controle, como ele não consegue controlar os servidores, ele paralisa o processo. E aí a secretaria [SMDU] tem cumprido esse papel, que nessa parte é muito lamentável.²⁴⁷

As perspectivas para a continuidade da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade na capital paulista não parecem boas ao início do ano de 2019. Os números apresentados em 2017 e 2018 e a não exposição dos procedimentos reais de revisão dos processos de notificação somados ao alinhamento da governança da gestão municipal de Bruno Covas com o agora governador estadual João Dória Jr. e a deste com o governo federal de Jair Bolsonaro – publicamente contrário à ação dos movimentos sociais de luta por moradia e responsável pela extinção do Ministério das Cidades que, como já vimos no Capítulo 3, teve importante papel no estímulo e capacitação técnica das equipes técnicas municipais e no cumprimento do exposto no Estatuto da Cidade – não trazem bons auspícios à possibilidade de retomada da real aplicação dos instrumentos indutores da função social.

²⁴⁷ SUTTI, 2018.

O ocaso da maior experiência brasileira de indução à função social da propriedade através dos instrumentos previstos na carta constitucional se concretiza ao fim de 2018 e não parece ter a possibilidade de ser retomada no atual cenário político municipal, principalmente quando consideramos a conjuntura política nacional. A atual atividade do antigo departamento, agora rebaixado à coordenadoria, continua a deprimir seus números e a descontinuidade dos processos iniciados ainda em 2013 parece, aos poucos, procurar apagar os êxitos conquistados. O ocaso se consuma nos números e nas promessas vazias de retomada, enquanto a desmobilização em nome de interesses outros sai vitoriosa.

LINHA DO TEMPO DOS MARCOS PAULISTANOS (século XXI)

5. Considerações Finais

Entre os anos de 2014 e 2016, foi levada à cabo na cidade de São Paulo aquela que – ao menos até o momento em que escrevemos os trechos finais desta dissertação, nos primeiros meses de 2019 – é a experiência em maior escala de aplicação dos instrumentos de indução à função social da propriedade em solo brasileiro.

A legislação federal vigente a versar sobre a função social da propriedade urbana tem o momento de sua primeira consolidação de fato com a aprovação da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182°. Posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, a inclusão de tal artigo na carta constitucional é fruto da mobilização dos participantes e entusiastas, movimentos sociais e entidades vinculadas ao ideário da reforma urbana, no qual se faz presente a exigência e a luta por melhores condições de vida no ambiente construído urbano, inclusa a rejeição da retenção de terras urbanas, o combate à ociosidade imobiliária, um uso mais racional do solo e das infraestruturas urbanas, ou seja, o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Como ponto de partida da ideia de uma necessária reforma urbana do tecido ainda marcado pela herança da concentração imobiliária, sistemática ao mesmo tempo que urgente – e herança de uma condição colonial marcada pela continuidade dos privilégios nascidos na Colônia mesmo após a passagem para a República – podemos apontar o ano de 1963, quando da realização da reunião que ficaria conhecida como Seminário do Quitandinha. Ermínia Maricato (2014) sugere que o virtuoso ciclo iniciado na década de 1960 encontra seu fim no início do segundo milênio, quando da substituição de Olívio Dutra por um político indicado pelo PP ao cargo máximo do Ministério das Cidades, em 2005. Este ministério, criado em 2003 a partir da exigência de intelectuais orgânicos ligados à atuação urbana, partícipes do PT, sofre alterações em sua condução política – e, paulatinamente, também técnica – após ter sido usado pelo governo federal como parte dos acordos para conter os danos causados pela crise do Mensalão, em meados de 2005.

O ciclo virtuoso que Maricato aponta como findo no terceiro ano de governo de Luiz Inácio Lula da Silva – sobre o qual se depositavam esperanças de aprofundamento da temática, não seu progressivo definimento – podia estar no lusco-fusco de sua vitalidade em meados da década de 2000, porém, os marcos legais frutos da luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana e de pessoas instituições ligadas a ele ainda encontrariam momentos de brilhante e aguerrida atuação em algumas esferas municipais. Dentre elas, a experiência de São Paulo, iniciada durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), se destaca não apenas pela regulamentação ao nível municipal do colocado

pelo Estatuto da Cidade, mas também pela criação de uma estrutura administrativa capaz de se dedicar integralmente à aplicação, gerenciamento e monitoramento dos instrumentos de indução à função social da propriedade.

O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, assim, nasce oficialmente em meados do ano de 2013 como parte da reforma administrativa empreendida pela gestão municipal que naquele momento se estabelecia. Em seu primeiro ano, majoritariamente se ocupou em contribuir para a elaboração da redação da revisão do plano diretor, o qual alterava a Lei 15.234/2010, de autoria do vereador José Police Neto.

No tocante à elaboração da política municipal relativa à função social da propriedade, podemos concluir que na colocação do parágrafo anterior se encontram dois dos três principais pontos que entendemos terem permitido a realização dos altos números apresentados pelo departamento. Primeiramente, a construção do DCFSP, sua estruturação e o início do estabelecimento do funcionamento e etapas dos processos notificatórios futuros concomitantemente ao debate e elaboração da redação do plano diretor que seria aprovado em 2014. Isto não significa que a revisão do PDE tenha sido subjugada às vontades do departamento que era então criado, mas a possibilidade da construção de uma estrutura administrativa paralela e simultaneamente à legislação que dá as diretrizes de seu funcionamento certamente dá outras dimensões às suas possibilidades de atuação, uma vez que pode – como acreditamos que tenha sido feito, não obstante os desafios impostos, descritos nos capítulos anteriores – dimensionar sua estrutura executiva com base naquilo colocado pela legislação municipal, bem como o contrário pode também ser verdadeiro, ainda que pautado pelos horizontes do Estatuto da Cidade.

A possibilidade do PDE alterar a Lei 15.234/2010 é o segundo ponto chave que identificamos nesta reconstrução histórica. A revisão do plano diretor, em 2014, não apenas altera, mas informa o conteúdo da lei citada acima. Isto significa que não seria então necessário o longo processo de aprovação pelo qual normalmente passa um projeto de lei. Quando colocamos em perspectiva o alto grau de capital político investido para a aprovação da revisão do PDE em 2014 (SUTTI, 2018) e o também alto volume de capital político utilizado pelo vereador Police Neto quando da aprovação da lei em questão no ano de 2010 (NETO, 2018), é plausível o questionamento da real possibilidade de aprovação de uma outra lei regulamentadora colocada à apreciação da Câmara Municipal

no mesmo ano da aprovação da revisão PDE. Nos parece, em realidade, próxima do impossível se considerado o conteúdo atualmente constante na Lei 15.234/2010 somado à grande mobilização política que a revisão aprovada do plano diretor engendrou. Tendemos a acreditar que nova lei proposta naquele momento não seria aprovada ou então mutilada em diversos pontos, o que poderia equivaler à sua não aprovação mesma. Por isso a importância da estratégia utilizada para viabilização do aparato legal completo: o formato da regulamentação e estabelecimento municipal dos instrumentos de indução à função social da propriedade ainda é a Lei 15.234/2010, porém, esta é informada pelo conteúdo que o plano diretor fornece (BRUNO FILHO, 2019). Aquilo que Sutti (2018) chamou de “jogada de mestre” realmente nos parece ter honrado a alcunha dada pelo ex-chefe de gabinete da SMDU.

O terceiro ponto de nossa conclusão sobre o histórico e estruturação da política de função social da propriedade e do estabelecimento de um departamento voltado à questão, é a própria criação do DCFSP. Único caso brasileiro a apresentar um setor cuja razão de existência é a dedicação exclusiva à aplicação (DENALDI et al 2015), operacionalização e acompanhamento das notificações realizadas através dos instrumentos de indução à função social da propriedade, a conformação do departamento paulistano certamente cumpre papel essencial nos resultados quantitativos impressionantes que a cidade de São Paulo chega no tocante às notificações realizadas através do PEUC. As outras cidades onde os instrumentos foram também utilizados subordinaram a aplicação destes a outros setores ligados à intervenção pública no tecido urbano, julgando que estes teriam competência para operacionaliza-los. Seus esforços e o julgamento da possibilidade destes setores corresponderem às expectativas neles colocadas obtiveram, é bem verdade, bons resultados quantitativos, como comparámos nos casos estudados no início do Capítulo 4. Todavia, a escala de São Paulo superava em muito as experiências anteriores, sendo que a alta eficiência do departamento paulistano – tendo notificado aproximadamente 92,6% dos imóveis considerados notificáveis entre 2014 e 2016 – pode mesmo ser explicada por sua perseguição quase obsessiva em realizar um primeiro ciclo de notificações mais próximo possível da perfeição, permitida pela autonomia técnica dada ao setor e sua dedicação exclusiva aos instrumentos de indução.

É justamente este contexto de adequação, construção e estruturação legislativa e administrativa que possibilita o DCFSP, entre os anos de 2014 e 2016 apresentar os altos números que procuramos esmiuçar no Capítulo 4: os 2223 imóveis cadastrados ao longos

dos 27 meses de atuação sob a gestão Haddad – superando com boa margem a meta de 2000 imóveis cadastrados, estabelecida durante a construção do departamento –, seus 1437 imóveis considerados notificáveis e os 1330 de fato notificados (conformando uma média de quase 50 imóveis notificados por mês) atestam o sucesso quantitativo da atuação do DCFSP.

O aferimento de seu sucesso ou insucesso qualitativo, porém, só pode ser, neste momento, especulado, como procuramos fazer nos Tópicos 4.6.1 até 4.6.4. Isto se dá por conta dos prazos estabelecidos pelos próprios instrumentos e também pela dinâmica urbana, que possui prazos realmente indeterminados para apresentar resultados advindos da aplicação dos instrumentos, podendo variar de apenas alguns meses – como alguns casos que destacamos nos tópicos citados – até mesmo um bom número de anos após a aplicação dos instrumentos. Entretanto, a própria avaliação desta questão depende em grande medida de uma atuação contínua do poder público no sentido de dar continuidade às políticas postas em práticas, não podendo estas serem contidas em uma única gestão, criando assim a impossibilidade da aplicação, operacionalização e monitoramento da aplicação dos instrumentos de indução da função social da propriedade se conformarem como uma política partidarizada, podendo apenas lograr sucesso absoluto quando conduzidas como política de Estado, respondendo às exigências da carta magna e combatendo as necessidades prementes da população urbana a sofrer com as condições de desigualdade e segregação, tão comuns à sociedade urbana brasileira, já identificadas e colocadas em pauta pelas lutas que giraram em torno do ideário da reforma urbana, consciente da condição colonial que ainda parece nos afligir na forma da concentração das riquezas e da propriedade, inclusive imobiliária. A frase de Mariátegui parece impressa na realidade do abismo urbano-social que separa os deserdados da terra daqueles que habitam as torres de marfim construídas pelo capital imobiliário e pela história colonial implícita à América Latina: os privilégios da Colônia engendraram os ainda pulsantes privilégios da República.

A atuação do DCFSP na cidade de São Paulo no período abordado, porém, é também uma lufada de esperança ao renovar os ânimos daqueles e daquelas que acreditam no Estado e na legislação e suas estruturas administrativas e executivas produzidas por este como um elemento chave na luta por uma sociedade menos desigual. Nesse mesmo sentido, a desestruturação velada da política desenvolvida pelo departamento paulistano após a eleição da chapa de João Dória Jr. e Bruno Covas é uma lição sobre a necessidade

premente da continuidade e aprofundamento dessas políticas frente à sensibilidade que o assunto da propriedade privada fundiária traz à tona quando interesses de certos setores da sociedade e do capital são contrariados.

Ponto nevrálgico na sociedade capitalista – especialmente em territórios subdesenvolvidos como o brasileiro – a concentração da propriedade imobiliária urbana e sua ociosidade em meio à infraestrutura abundante frente à desigualdade de acesso à terra urbana precisa ser veementemente combatida e é justamente aqui que a experiência paulistana entre os anos de 2013 e 2016 (para contemplarmos não apenas os anos de notificação, mas também a construção da política de regulamentação e aplicação dos instrumentos como um todo) se configura como – nunca é demais ressaltar – a experiência de maior escala executada em solo brasileiro. O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, sob a gestão municipal do prefeito Fernando Haddad e direção de Fernando Guilherme Bruno Filho, permanecerá registrada não como pioneira na aplicação do PEUC, mas certamente como a experiência que foi capaz de elevar suas possibilidades de eficiência e escala de aplicação a novos patamares, mostrando ser sim possível logarmos novas perspectivas futuras quanto a indução do uso social dos imóveis urbanos.

Se só a luta muda a vida, a luta – e não mera “atuação” – do DCFSP pela democratização e uso racional do solo urbano traz consigo a herança do ideário da reforma urbana construído por décadas, levando-o à baila entre os anos de 2013 e 2016 na cidade de São Paulo. Se um ponto foi colocado no espírito que animava o departamento, hoje rebaixado à coordenadoria, este é certamente uma vírgula, não um ponto final. Enquanto houver a necessidade da democratização do solo urbano, a reforma urbana será necessária e com ela a luta que nasce da reação dos oprimidos da terra, seja na luta diária dos movimentos sociais habitacionais pelo direito de morar, seja na ocupação dos espaços de poder público a batalhar pelo cumprimento do estabelecido na Constituição Cidadã. O DCFSP certamente foi um desses espaços e esta dissertação procurou compreender sua atuação da maneira mais ampla possível. Esperamos que esta pesquisa tenha se colocado minimamente à altura e cumprido com o objetivo de registrar as atividades do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade entre os anos de 2013 e 2016.

Referências Bibliográficas

BIBLIOGRAFIA GERAL

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes do modelo político brasileiro**. Companhia das Letras: São Paulo, 2018.

ANDRADE, Diogo C. M. **O Princípio da Função Social da Propriedade Urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

ARELLANO, Alejandro B. & OLIVEIRA, Ariovaldo U (org.). **Chiapas: construindo a esperança**. São Paulo: Paz & Terra, 2002.

AKAISHI, Ana Gabriela. **Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos**. São Paulo, dezembro de 2018

ALENCAR et al. **Sistema de Classificação de Edifícios de Escritórios no Brasil**. V Seminário Internacional da LARES. São Paulo, 2015.

ANITELLI, Felipe. **100 Vezes Habitação Social: edifícios reabilitados ou com potencial de reabilitação na região central de São Paulo**. Revista Cidades, Comunidades e Territórios, 35 (Dez/2017), pp. 61 – 88.

BALDEZ, Miguel L. **A Luta pela Terra Urbana** in Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessa e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan Ltda., 2003.

BAZOLLI, João A. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO**. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. pp. 1254-1276. 2016.

BONDUKI, Nabil (org.) **A Luta Pela Reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

_____. **O Modelo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo Precisa Ser Revertido**. Estudos Avançados. 2011 Abril 1;25(71): 23-36.

BONILLA, Daniel. **Liberalism and Property in Colombia.: property as a right and property as social function**. Fordham Law Review, vol. 80. 2011.

BOULOS, Guilherme. **Por Que Ocupamos?: uma introdução à luta dos sem-teto**. Autonomia Literária: São Paulo, 2014.

BRAJATO, Dânia. **A Efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no município de Maringá (PR)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, UFABC: Santo André, 2015.

_____. **Maringá: o caso da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) in XVII Enanpur**. São Paulo, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2012. Rio de Janeiro, 2013.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2015. Rio de Janeiro, 2016.

BRUNO FILHO, Fernando G. & DENALDI, Rosana. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: um instrumento (ainda) em construção**. Revista Pós v.16 n.26. São Paulo, Dezembro 2009.

_____. **Princípios de Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2015.

_____. **Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos.** São Paulo, maio de 2016.

_____. **Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos.** São Paulo, janeiro de 2019.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O Direito à Cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos.** Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016.

CAMPOS, Gustavo S. P. **Controle e Indução da Função Social da Propriedade na Escala da Metrópole: a experiência paulistana entre os anos de 2014 e 2016.** Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 72-84, maio-ago 2018.

CANO, Wilson. **Novas Determinações Sobre as Questões Regional e Urbana após 1980.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. 2011, Nov 13 (2): 27-53.

CAROL, Thomas F. **The Land Reform Issue in Latin America.** Twentieth Century Fund. Nova Iorque, 1961.

CARTER, Miguel (org.) **Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a reforma agrária no Brasil.** São Paulo: Editora Unesp, 2009.

CARVALHO, Vailton L. **Formação do Direito Fundiário Brasileiro.** São Paulo: Iglu Editora, 1999.

CASTILHO, Alceu L. **Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro.** São Paulo: Editora Contexto, 2012.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **Metafísicas Canibáes: líneas de antropologia postestructural.** Buenos Aires: Katz Editores, 2010.

CORIOLOANO, Germana P., RODRIGUES, Waldecy & OLIVEIRA, Adão F. **Estatuto da Cidade e Seus Instrumentos de Combate às Desigualdades Socioterritoriais: o plano diretor participativo de Palmas**. Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 5, n. 2, p. 131-145, jul./dez. 2013.

COSTA, Iraneidson S. **“Eu Ouvi os Clamores do Meus Povo”: o episcopado profético no nordeste brasileiro**. Dossiê Teologia da Libertação 40 Anos: balanço e perspectivas in Revista Horizonte v. 11, n. 32, p. 1461-1484, out./dez. Belo Horizonte, 2013.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Mudança e Crise: o PT no governo em São Paulo**. Revista Lua Nova, n. 33, 145-190. 1994.

CUNHA, Alexandre S. **The Social Function of Property in Brazilian Law**. Fordham Law Review, vol. 80. 2011.

CUNHA, Manuela C. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

CUSTÓDIO, Fábio. **A Ociosidade Imobiliária e o Processo de Implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2017

CYMBALISTA, Renato & SANTORO, Paula (org.). **Planos Diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Polis, 2009.

DENALDI, Rosana (coord). **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação**. Brasília: IPEA, 2015.

_____. **A Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)**. Urbe: Revista de Gestão urbana, 2017 maio/ago., 9(2), 172-186.

DUSSEL, Enrique. **Europa, Modernidad y Eurocentrismo** in Nepantla: Views from South 1.3, Duke University Press, 2000.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ESCOBAR, Arturo. **La Invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción dell desarrollo**. Fundación Editorial el pero y la rana: Caracas, 2007.

_____. **Words and Knowledges Otherwise: the latin american modernity/coloniality reasearch program**. Cultural Studies v. 21. Março – Maio de 2007.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FERNANDES, Bernardo M. **Formação e Territorialização do MST no Brasil** in CARTER, Miguel (org.) **Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

FERNANDES, Camila N. **Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos**. São Paulo, janeiro de 2019.

FERNANDES, Camila N. & FERREIRA, Marcela A. **Aspectos Institucionais: o caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo**. Natal: ENANPUR XVIII, 2019. (no prelo)

FERNANDES, Edésio. **Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”** in FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Del Rey Editora: Belo Horizonte, 1998.

FERNANDES, Florestan. **Da Guerrilha ao Socialismo: a revolução cubana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

_____. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. São Paulo: Global Editora, 2008.

FERREIRA, João S. W. **Notas Sobre a Visão Marxista da Produção do Espaço Urbano e a Questão da “Renda da Terra”**. Notas de Aula da Disciplina AUP5911 – Formação Urbana e Condicionantes da Produção do Espaço no Brasil, ministrada na FAUUSP durante o segundo semestre letivo de 2017.

_____. **São Paulo: Cidade da Intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira"**. Estudos Avançados. 2011 Abril 1;25(71).

FLORESCANO, Enrique. **Lutas Indígenas e Camponesas** in ARELLANO, Alejandro B. & OLIVEIRA, Ariovaldo U (org.). *Chiapas: construindo a esperança*. São Paulo: Paz & Terra, 2002.

FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos Instrumentos Institucionais de Indução do Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana: o caso do município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2016.

FRUGÓLI JR., Heitor. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Edusp, 2000.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2010.

_____. **O Livro dos Abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2005.

_____. **Las Venas Abiertas de América Latina**. Siglo XX, 2005.

GIAQUINTO, Paulo. **Planos Diretores Estratégicos de São Paulo, Nova Roupagem Velhos Modelos**. Tese de Doutorado. São Paulo: Mackenzie, 2009.

GORELIK, Adrian. **Das vanguardas à Brasília: cultura urbana e arquitetura na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paul: Edusp, 2016.

- HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo Annablume, 2005.
- HERZOG, Jesus Silva. **Breve Historia de la Revolucion Mexicana: los antecedentes y la etapa maderista (tomo I)**. Fondo de Cultura Económica: Ciudad del Mexico, 2000.
- HOBBSBAWN, Eric. **Maio de 1968** in *Revolucionários: ensaios contemporâneos*. São Paulo: Paz & Terra, 2015.
- KWAK, André. **Um Entreato Progressista**. Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 12-31, maio-ago 2018,
- KOPP, Anatole. **Quando o Moderno Não Era um Estilo e Sim uma Causa**. São Paulo: Nobel/Edusp, 1990
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIMA, Sonia L. R. **Metamorfoses na Luta por Habitação: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MST)**. 2004. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. **7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana**. Caraca: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.
- MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana e Hegemonia Popular**. Revista da Ansur São Paulo, 1995.
- _____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- _____. **As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias** in ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000a.

_____. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo em Perspectiva (4) 4. São Paulo, 2000b.

_____. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. **O Estatuto da Cidade Periférica** in: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). O Estatuto da Cidade comentado. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Editora Vozes, 2014, ed. 3.

MÁRQUEZ, Gabriel Garcia. **Crônicas: obra jornalística – 1961-1984.** Rio de Janeiro: Record, 2006.

MARTINS, José de S. **O Cativo da Terra.** São Paulo: Editora Contexto, 1979.

MARX, Karl. **O Capital – Livro 1.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MATTOS, Liana P. **Limitações Urbanísticas à Propriedade** in FERNANDES, Edésio (org.) Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001.

MIGNOLO, Walter. **Yes We Can** in DEBASHI, Hamid. Can Non-Europeans Think?. Zed Books Ltd, 2015.

MIRROW, M. C. **Origins of The Social Function of Property in Chile.** Fordham Law Review, vol. 80. 2011.

MOGUEL, Julio. **O Zapatismo: um ano depois** in ARELLANO, Alejandro B. & OLIVEIRA, Ariovaldo U (org.). **Chiapas: construindo a esperança.** São Paulo: Paz & Terra, 2002.

MONTANDON, Daniel T. & SANTOS JUNIOR, Orlando (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2011.

MOREIRA, Mariana (coord.) **Estatuto da Cidade**. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo, 2001.

MOREIRA, Mariana (coord.) **Estatuto da Cidade**. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo, 2001,

NETO, José Police. **Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos**. São Paulo, outubro de 2018.

OLIVA, Jaime T. & FONSECA, Fernanda P. **O “modelo São Paulo”: uma descompactação antiurbanidade na gênese da metrópole**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 65, dez. 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo U (org.). **Chiapas: construindo a esperança**. São Paulo: Paz & Terra, 2002

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

ORTEGA, Marvin. **La Reforma Agraria Sandinista**. Nueva Sociedad. 1986; nº83 – Maio/Junho.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.

_____. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1971, ed. 14.

QUEIROZ, Maria H. L. & SOMEKH, Nadia. **A Cidade Comprometida** in Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2003, 3 (1): 113 – 124

RISÉRIO, Antônio. **O Preço da Passagem** in *Revista Quatro Cinco Um*. Vol. 2, pp. 4 e 5. São Paulo, 2017.

ROSDOLSKY, Roman. **Gênese e Estrutura de O Capital, de Karl Marx**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto/EdUERJ, 2001.

ROYER, Luciana O. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

SADER, Emir. **Cuba, Chile, Nicarágua: socialismo na América Latina**. São Paulo: Atual Editora, 1992.

SAMPAIO JR., Plínio de A. **Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1999.

SANTOAMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade**. 2013. Tese (Doutorado). Curso de Arquitetura e urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SAULE JR. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Sergio Antônio Fabris Editores, Porto Alegre, 1997.

SAULE JR., Nelson & ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Instituto Polis, 2001.

_____; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil** in SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago, Chile: HIC, 2010. p. 259-270.

SCHWARZ, Roberto. **As Ideias Fora do Lugar** in *As Ideias Fora do Lugar: ensaios selecionados*. São Paulo: Penguin & Companhia das Letras, 2014, pp. 47 – 64.

_____. **Cultura e Política, 1964 – 1969** in *As Ideias Fora do Lugar: ensaios selecionados*. São Paulo: Penguin & Companhia das Letras, 2014, pp. 7 – 46.

SEABRA, Odette C. L. **Os Meandros dos Rios nos Meandros do Poder: Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo**. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCHUSP: 1987.

SEGRE, Roberto. **Arquitetura e Urbanismo da Revolução Cubana**. São Paulo: Nobel, 1987.

SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado. São Carlos: IAUUSP, 2010.

SILVA, Helena M.; BIAVA, Adriano H; SÍGOLO, Letícia Moreira. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo. Relatório Final**. 2009. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/depprojeto /labhab/biblioteca/index.html](http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/index.html)>, acessado pela última vez em 30/01/2019.

SILVA, Ligia O. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008.

SILVA, Milena de Lima. **A Gestão Luiza Erundina (1989-1992): participação popular nas políticas de transporte**. Dissertação de Mestrado. São Carlos: IAUUSP, 2017.

SINGER, André. **Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo**. Revista CEBRAP, nº85. São Paulo, 2009.

_____. **Os Sentidos do Lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. **O Lulismo em Crise**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOTO, Orlando **Nuñez. Transición u Lucha de Clases en Nicaragua 1979-1986.** Ciudad del Mexico: Siglo Veintiuno, 1987.

SUTTI, Webber. **Entrevista concedida a Gustavo Soares Pires de Campos.** São Paulo, dezembro de 2018.

TIBLE, Jean. **Marx e a América Indígena: diálogo a partir dos conceitos de abolição e recusa do Estado.** Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2012.

_____. **Marx Selvagem.** São Paulo: Annablume, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **A Crise do Planejamento Urbano** in São Paulo em Perspectiva. 1995, 9 (2): 45 – 51.

_____. **Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil** in DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli, R. (orgs.) O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor.** 2005. Acessível em: <
<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>> último acesso em
15/02/2019

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century.** New York: Academic Press, 1976.

LEGISLAÇÃO E PUBLICAÇÕES OFICIAIS DO ESTADO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 54 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação para municípios e cidadãos**. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. **Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

_____. **Lei n° 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, e dá outras providências.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)**. Brasília, 2015.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo**. Brasília, 2015.

São Paulo (município). **Lei Municipal n° 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. São Paulo, SP, set. 2002.

_____. Câmara Municipal de São Paulo. **Projeto de Lei n° 619/2016, de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação [...].

_____. Câmara Municipal. **Lei n° 15.234**, de 1° de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4° da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências.

_____. **Decreto n° 56.589**, de 10 de novembro de 2015.

_____. **Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Institui o Plano Diretor do Município de São Paulo.

_____. **Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013.** Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica [...]

_____. SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Projeto de Lei (PL) 688/2013.** Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. 2013.

_____. SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Cartilha da Função Social da Propriedade: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo.** São Paulo: SMDU, 2015a.

_____. SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. **Relatório anual - 2015 - Plano de trabalho – 2016 da aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade.** São Paulo: SMDU, 2015b.

_____. SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. **Relatório Anual - 2016 - Proposta de Plano de Trabalho - 2017.** São Paulo: SMDU, 2016a.

_____. SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **A Política Urbana em São Paulo: experiência e projetos.** São Paulo: SMDU, 2016b.

_____. SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. **Relatório Anual - 2017 e Plano de Trabalho – 2018.** São Paulo: SMUL, 2017.

_____. SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. **Relatório Anual - 2018 e Plano de Trabalho – 2019**. São Paulo: SMUL, 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 55.638, de 30 de outubro de 2014**. São Paulo, 2014a.

_____. **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002. São Paulo, SP, jul. 2014b.

_____. **Relação de propriedades notificáveis, após cadastramento, análise documental, de dados e vistorias realizadas pelo DCFSP/SMDU de imóveis selecionados para notificação quanto ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios-PEUC, e inseridos no primeiro grupo ("lote")**. São Paulo, 2014c.

_____. **Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004**. Estabelece as normas complementares ao Plano Diretor Estratégico[...]. São Paulo, SP, ago. 2004.

_____. **Lei Municipal nº 14.879, de 07 de janeiro de 2009**. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. São Paulo, SP, jan. 2009a.

_____. **Lei Municipal nº 15.056, de 08 de dezembro de 2009**. Autoriza a cisão da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. São Paulo, SP, dez. 2009b.

_____. **Portaria nº 559, de 29 de dezembro de 2015**. São Paulo, SP, dez. 2015.

_____. Sehab – Secretaria Municipal de Habitação. **Caderno Para Discussão Pública do Plano Municipal de Habitação de São Paulo 2016**. São Paulo: Sehab, 2016.

_____. SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. **Lista de imóveis notificados em virtude do descumprimento da Função Social da Propriedade**, 2018a.

_____. SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. **Lista de imóveis cadastrados para aplicação dos instrumentos da Função Social da Propriedade**, 2018b.

MARINGÁ. **Lei Complementar n° 632**. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade.

SANTO ANDRÉ. **Lei n° 8.696, de dezembro de 2004**. Institui o Novo Plano Diretor do Município de Santo André.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei n° 6.184, de 21 de dezembro de 2011**. Dispões sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo.