

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU USO COMPULSÓRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

FÁBIO CUSTÓDIO COSTA

Prefeitura Municipal de São Paulo

geofab@gmail.com

INTRODUÇÃO

A produção social do espaço urbano ocorre paralelamente à produção de ociosidade, com a preservação de imóveis *não utilizados, subutilizados* ou *não edificados*, uma vez que é realizado em contexto de exacerbação do patrimonialismo no qual a terra é tida como reserva de valor ou investimento. O chamado “nó da terra” (MARICATO, 1999) existente no Brasil desde 1850, foi questionado pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) a partir da década de 1970, pressionando o poder público por uma maior democratização no acesso a terra. Após longo período de ativismo, algumas demandas populares entraram na pauta política, tornando-se os artigos constitucionais 182 e 183 em 1988, que dispunham sobre a função social da propriedade e os instrumentos para alcançá-la. Regulamentado somente em 2001, após longa disputa política, com o Estatuto da cidade, a lei foi um grande marco legal na democratização do acesso a terra no Brasil, porém sua efetividade é bastante tímida, pois os municípios encontram enormes dificuldades para implementá-la.

Em São Paulo, o segundo Plano Diretor do município (1988) apresentou a função social da cidade e da propriedade como princípios que supostamente estruturariam a política de desenvolvimento urbano, sendo influenciado de certo modo pelo debate do MNRU. Apesar disso, a aplicação do instrumento com as primeiras notificações a imóveis ociosos só se daria 26 anos mais tarde, como a atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

Entendemos que a morosidade na aplicação de instrumentos tão urgentes para a realidade brasileira, só será enfrentada com o encampamento de disputas travadas por alas mais “progressistas”, no sentido de desenvolvimento no capitalismo no país, tentando romper, ou ao menos problematizar, os privilégios das elites nacionais, que

encontram principalmente na terra urbana uma importante forma de maximizar a rentabilidade de seus investimentos¹. Consequentemente, a disposição para aplicação dos instrumentos promotores da função social da propriedade depende de favoráveis contextos, com a devida correlação de forças entre os vários atores que produzem o espaço urbano, ou nas palavras de alguns autores, “vontade política”, por parte do poder público².

A presente reflexão se estrutura em 3 seções. Na primeira esboçamos um panorama da produção do social do espaço urbano e a produção da ociosidade; na segunda, apresentamos as medidas do Estatuto da Cidade e os instrumentos de combate a ociosidade da propriedade urbana e o direito a cidade e na terceira finalizamos com a aplicação do PEUC no município de São Paulo.

1. A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO E A PRODUÇÃO DA OCIOSIDADE

A produção social do espaço urbano ocorre paralelamente à produção de ociosidade, com a preservação de imóveis *não utilizados*, *subutilizados* ou *não edificados*, uma vez que é realizado em contexto patrimonialista no qual a terra é tida como reserva de valor.

1.1 A produção social do espaço urbano

O conceito lefebvriano de *produção do espaço*, exposto na celebre obra “O Direito a cidade” (LEFEBVRE, 2006 [1968]) é de enorme importância nos estudos urbanos, pois considera o espaço como *produto e condicionador* de relações sociais entre os vários atores (ou agentes) do processo de acumulação capitalista: o Estado (que não é um bloco homogêneo, devendo ser explorada a disposição para transformação social³ de cada uma de suas partes, já que em muitos casos suas lógicas são contraditórias), o mercado imobiliário e suas frações (proprietários de terrenos,

¹ Desde 2008 os imóveis no Brasil ficaram 121,6% mais caros, sofrendo a maior valorização imobiliária do mundo nos últimos 5 anos, de acordo com o jornal Estado de S. Paulo (2014).

² Seriam essas as estratégias do Partido dos Trabalhadores (PT) nas tentativas de implementação do PEUC nas gestões municipais de 1989-1991 e 2013-2016 como apresentamos na presente síntese?

³ O amplo conceito de *transformação social* é por nós compreendido, tal como exposto em Souza (2013, p. 264-273), com a ampliação da *justiça social* e da *qualidade de vida* para a maior parcela da população.

incorporadores, construtores, entre outros), a sociedade civil organizada ou não, e os movimentos sociais. Em países semi(periférico), as especificidades das formações sócio-espaciais aliadas as estruturas de dominação econômica, político e ideológica revelam quadros urbanos nos quais as precariedades de vida da maior parcela da população faz se característica marcante da paisagem urbana, pelo modo de morar. Espaços fortemente segregados com a formação de guetos de riqueza, meio a um mar de pobreza, são características marcam as principais cidades brasileiras e o modelo se repete, em outras escalas em cidades de países que ocupam a posição de (semi)periferia do capitalismo mundial.

O padrão de legalidade no acesso a terra urbana, via aquisição no mercado, associado a peculiaridades da sociedade brasileira, faz com que a informalidade seja um imperativo na produção do local de moradia para a maioria mais pobre. Apresentando as características do processo de urbanização brasileiro, Maricato (2000, p. 155 e outras) destaca “a industrialização com baixos salários e o mercado residencial restrito”, fazendo com que mesmo os trabalhadores de setores formais da economia tenham que recorrer à informalidade no acesso a moradia⁴; investimentos públicos que sustentam a especulação fundiária/ imobiliária, distanciando-se da democratização no acesso a terra; e a aplicação arbitrária da lei, isto é, a regulação é produzida para todo o território, mas é aplicada parcialmente de acordo com os interesses em jogo dos atores hegemônicos da produção do espaço, a saber, o mercado imobiliário e o Estado, cenário atualmente tensionado com a ação dos movimentos sociais, que buscam a aplicação de direitos e da qualidade de vida.

No processo de produção do espaço, a consideração da terra como propriedade privada, na qual são produzidas diferentes “localizações” (VILLAÇA, 2012, p. 23) e, conseqüentemente, garantido rendas diferenciais aos seus proprietários, é uma prática generalizada, e obviamente, pouco questionada, dado a ideologia dominante.

Nesse quadro crítico, o município de São Paulo se encaixa com cerca de 20% da população vivendo em favelas ou quase 50% da população, se considerarmos os assentamentos irregulares (MARICATO, 2000, p. 161). Praticamente órfãos de uma

⁴ Maricato (2000, p. 23) mostram que a invasão de terra é mais a regra do que a exceção, citando diversos casos nas grandes cidades brasileiras nas quais a proporção de moradores de favelas varia de 20 a 40% do total da população, isso sem contar o numero de residentes em assentamentos irregulares.

consistente política habitacional, situação recentemente agravada pelos investidores privados com o programa *Minha casa minha vida* e a produção habitacional dissociada da produção de cidades (FERREIRA, 2012).

Neste contexto, os residentes da informalidade pouco conseguem inserir as suas reais demandas em pauta, dada a imensa desigualdade de poder econômico e principalmente político no país (VILLAÇA, 2012, p. 73), ou quando conseguem, as medidas não ultrapassam o plano jurídico-regulatório, sem rebatimento direto em sua realidade, ou como diria Villaça (2010), no “Plano-discurso”.

1.2 A produção da ociosidade e o patrimonialismo imobiliário

No Brasil e em vários países (semi)periféricos, a propriedade privada terra é considerada como um direito natural do homem⁵ e o patrimonialismo é exacerbado. A produção imobiliária é também a produção da ociosidade, uma vez que tendencialmente o imóvel se valoriza, auferindo lucros aos proprietários, sem que esses tenham participado do processo produtivo, simplesmente mantendo-o sem uso ou subutilizando-o, durante o processo de urbanização, no qual supostamente ele se valorizará com o recebimento de infraestrutura, por parte do poder público.

Buscando as origens do patrimonialismo na sociedade brasileira, Ferreira (2005), identificou que meados do século XIX, contexto do fim do tráfico de escravos e da promulgação lei de terra de 1850 (que regulou que a partir daquele momento o acesso a propriedade se daria por meio de sua aquisição via mercado, e não mais pela concessão da Coroa portuguesa), a transposição patrimonial com o deslocamento do cativo para o imóvel (terreno com ou sem edificações). Ou seja, mudam se as bases do patrimônio, com a centralidade da posse da terra. E é esse fenômeno que aqui chamamos de patrimonialismo.

Existem inúmeros motivos para explicação da ociosidade imobiliária e ela se dá de diferentes formas no território, seja com a presença de edificações sem uso – imóvel *não utilizado*, quando não existe nenhuma edificação no lote – imóvel *não edificado*, ou quando o coeficiente de aproveitamento⁶ é menor do que o mínimo estipulado pela legislação local – *subutilizado*. O tema, portanto, merece profunda reflexão por parte dos pesquisadores urbanos. Em São Paulo, vamos compreender os motivos que levam a

⁵ Como se fosse uma interpretação acrítica da concepção rousseauiana de *direito natural*.

⁶ É a razão entre a área construída e a área total de um lote.

ociosidade em áreas centrais, diferentes da ociosidade em áreas periféricas, porém todos relacionados em maior ou menor grau ao patrimonialismo.

A área central vem passando há décadas por um intenso processo de esvaziamento populacional que esta se findando nos dias atuais⁷. Local tradicional de moradia das elites, com o descolamento dessas para outros locais, concentrando-se no quadrante Sudoeste, Área de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda, de acordo com Villaça (2012, p. 50). Dessa forma a área perdeu a centralidade urbana dominante, apesar da persistente centralidade com postos de trabalhos e serviços terciários⁸. Villaça (2012, p. 132) mostra que desde o final do século XIX o centro principal começou a deslocar-se na direção de crescimento das elites e esse movimento só podem ser entendidos pela enorme desigualdade de poder econômico, político e ideológico, que faz com que as elites “levem” o centro consigo. Não que o centro deixou de ser centro, mas de acordo com o autor, ele perdeu sua centralidade dominante. As elites vão então se deslocar, concentrando-se no quadrante Sudoeste, e, conseqüentemente por serem influentes, criam ou deslocam as centralidades com a produção de infraestrutura e equipamentos de seu uso, em detrimento de toda a coletividade.

O movimento das elites vai do centro histórico, passando pela Av. Paulista e seu entorno, Av. Faria Lima e mais recentemente o eixo da marginal do rio Pinheiro/Berrini (Villaça, 2012, p. 133). É nesse deslocamento que observamos a perda da centralidade dominante, com a ampliação de inúmeros imóveis vazios. As questões que não temos ainda uma consistente resposta são: seriam esses imóveis reservas de valor? Fato menos provável, pois é capital imobilizado, ou seja, parado, podendo não gera os esperados lucros, uma vez também que a área já esta inteiramente urbanizada. Seria então ausência de atratividade para a locação e comercialização? Disputas judiciais

⁷ Recentemente com diversas estratégias de refuncionalização e reestruturação espacial, buscando aumentar a proporção do uso residencial, associado com obras de infraestrutura, como a desativação do Minhocão (complexo de vias elevadas que liga a Zona Leste a Oeste, que provocou grande ruptura na paisagem urbana, com a desvalorização de imóveis em seus arredores). Citando um levantamento da Prefeitura, a Folha de S. Paulo mostrou que houve uma queda de 70% no número de imóveis vazios com a taxa caindo de 39,7% a 11,7% (Folha de S. Paulo, 2015).

⁸ Villaça (2012, p. 132), descreve as áreas das elites e suas funções como a Rua Barrão de Itapetininga utilizadas para o trabalho, Av. São João e Ipiranga e o cinema, Av. São Luiz e a vida noturna e moradia localizada nas Av. São Luiz e Av. Vieira de Carvalho. Curiosamente, é nessas áreas que encontramos a maior parte dos imóveis *não utilizados*.

entre proprietários? Reintegração de posse quando ocupado por movimento social? Conflitos com o tombamento histórico? Crescente desvalorização com a presença de moradores de rua, usuário de drogas ou casas de prostituição?

Diferentemente do centro histórico, nas áreas periféricas, o processo foi intensamente estudado, ao menos no caso paulistano, por diversos pesquisadores urbanos como Kowarick & Campanário (1984), Rolnik, Somekh, e Kowarick (1990) e Santos ([1990] 2009). Os estudos mostram o processo de abertura de loteamentos periféricos (in)formais durante a expansão urbana horizontal, com a preservação de vazios especulativos a serem valorizados com os investimentos públicos e posteriormente comercializados. O processo é também conhecido como urbanização em “saltos”.

Frente a então crescente ociosidade imobiliária e a debilidade das políticas habitacionais, os movimentos sociais se articulam por outras vias, que não as formais, no acesso a moradia com as ocupações de imóveis vazios, principalmente edifícios nas áreas centrais, ou imóveis não edificadas ou subutilizados em áreas periféricas, visto também certa compreensão da quase inutilidade de demandas que ficam apenas no âmbito jurídico-normativo. Maricato (1999, p. 7) ao tratar das ações dos movimentos de moradia cita João Pedro Stedeli, líder de Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, dada a identificação do “nó da terra” no Brasil, o líder incita seus militantes que “ocupem os terrenos baldios pois lá estão só para especulação imobiliária”.

Fato é que as ocupações dos edifícios centrais *não utilizados* ou dos lotes *subutilizados* ou *não edificadas* nas periferias, seguidas por violenta reintegração de posse, ainda que elas cumpram, a certo modo, sua função social com a ocupação de movimentos de moradia, tem se tornado frequentes⁹. Tal cenário faz urgir a questão da democratização do acesso a terras no Brasil.

⁹ Só para citar alguns recentes exemplos o caso de Pinheirinhos em São José dos Campos (2012), do Edifício Aquárium na Av. São João, centro de São Paulo (2014), fortuitamente entre os notificados para aplicação do PEUC, e a ocupação do MTST Portal do Povo, no valorizado bairro paulistano Portal do Morumbi (2014). Todos esses configurando clássicos exemplos de aplicação arbitrária da lei (MARICATO, 2000, p. 160).

2. DO ESTATUTO DA CIDADE AOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O Estatuto da cidade foi um grande marco constitucional na democratização do acesso a terra no Brasil, porém sua efetividade é bastante tímida, pois os municípios encontram enormes dificuldades para implementar os instrumentos de promoção da função social da propriedade, regulamentados na lei, fato que apresenta a resistência conservadora, dos que entendem a posse da terra como intocável, baseando-se apenas no direito de propriedade individual.

2.1 O Estatuto da cidade

Período de intensa urbanização da sociedade brasileira¹⁰, na década de 1970 o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) reuniu representantes da sociedade civil organizada, da universidade, de conselhos de classes e movimentos sociais, pressionando o poder público para ampliação da democratização no acesso a terra via regulação normativa. Segundo Cardoso (2012, p. 31), a proposta do movimento centrava-se na ampliação de direitos urbanos relacionados ao “papel Estado na garantia da reprodução social, e na defesa de uma nova concepção democrática pautada na participação popular na gestão de cidades”. As ações envolviam necessariamente um Estado que intervisse na regulação das ações dos capitais privados no urbano, limitando assim o direito de propriedade (*op. cit.*, p. 31). Após um logo percurso de elaboração e síntese do movimento, algumas das propostas foram incorporadas em 1988 no texto constitucional, gerando os artigos 182 e 183.

Como é sabido, os referidos artigos demandaram regulamentação, que ocorreu somente em 2001 com a Lei Federal 10.227 (Estatuto da Cidade) que regulamentou os referidos artigos, dispôs sobre a política urbana que teria por objetivo o ordenamento pleno do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2). O capítulo II trata dos instrumentos de política urbana: o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), o Imposto territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com o pagamento em títulos, o usucapião especial de imóvel

¹⁰ Santos (2005, p. 31) aponta que entre 1940 e 1980 a uma “verdadeira inversão, quanto ao lugar de residência da população brasileira, passando de 26,35% para 66,86%. O último Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que quase 85% da população vivia em cidades.

urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo do impacto de vizinhança. O capítulo III aborda a necessidade de produção de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes e a explicitação nele dos critérios de averiguação da função social a ser cumprida pelos imóveis.

De nosso maior interesse os três primeiros instrumentos articulados sequencialmente podem se converter em importantes armas no combate a especulação imobiliária ilimitada e do direito irrestrito de propriedade que emergem juntos a produção da cidade, exacerbando-se em países (semi)periféricos. O direito pleno de propriedade privada da terra urbana¹¹ foi mantido, porém limitando-o por meio de restrições para funções sociais, ainda que apenas legalmente, não se tornando realidade no contexto brasileiro.

2.2 Os instrumentos, as ideias e os contextos

Maricato (2000, p. 174 e outras) revela o equívoco do MNRU na centralidade conferida ao sistema normativo, “como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado”, ou seja, considerou-se a precariedade de vida dos mais pobres e do quadro urbano são formas decorrentes da ausência de regulação e planejamento, caindo dessa forma numa falaciosa armadilha ideológica, fato também brilhantemente apresentado por Villaça (2010).

Além disso, trata-se de um típico caso de “ideias fora do lugar” (MARICATO, 2000, p. 170), quando se dá o simples deslocamentos de ideias fora do seu contexto original. Na análise do IPTU e sua progressividade no tempo, a ser praticado quando o PEUC não for cumprido, Maricato (*op. cit.*, p. 176) revela que na América Latina os instrumentos são deprimidos em relação a Europa e aos Estados Unidos. No Brasil, segundo a autora, a valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário e não como um ganho alheio.

¹¹ Segundo Marcuse (2008, p. 11), os direitos plenos de propriedade envolvem o direito de uso para qualquer função não proibida, de excluir outros do acesso ao uso, de venda do lucro, de recuperar o valor total de troca (no caso de desapropriação pública), de hipotecar por motivos financeiros, de deixar herança, de construir, demolir ou deixar vago e de solicitar intervenção do Estado para garantir cada um dos direitos apontados anteriormente.

Com pensamento alinhado a autora, Ferreira (2005, p. 16 e 17) expõem as diferenças estruturais entre os países ditos “industrializados” e a realidade brasileira, ou melhor dizendo, entre os países centrais e (semi)periféricos na produção de instrumentos urbanísticos:

Enquanto lá os instrumentos urbanísticos surgem no pós-guerra, concomitantemente à estruturação do Estado do bem-estar social, no Brasil os instrumentos urbanísticos aparecem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance. Aqui, trata-se de reverter *a posteriori* um processo histórico-estrutural de segregação espacial, o que significaria, em essência, dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de 500 anos.

Assim, para a efetividade aos instrumentos, segundo o autor, demanda a “vontade política”, pois exige por parte do poder público o enfrentamento de privilégios das classes dominantes, caso isso não ocorra a produção de instrumentos urbanísticos podem servir “apenas como uma maquiagem demagógica, sem muito poder para mudar o quadro urbano brasileiro” (FERREIRA, *op. cit.*, 16 e 17). Ou seja, ainda que esses instrumentos sejam uteis, muitas vezes cercado de “boas intenções”, trabalha-los desconsiderando as especificidades da formação sócio-espacial brasileira, patrimonialista e cercada de favorecimento políticos acaba por gerar frustrações diante da ampliação de normas e instrumentos que fogem a sua realidade. Conscientemente ou não, da aplicação dessas “ideais fora do lugar”, é de enorme importância no marco da política urbana brasileira, a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, regulamentados no Estatuto da Cidade.

3. O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU USO COMPULSÓRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Elaborado no mesmo ano de promulgação da Constituição Federal, o segundo plano diretor do município de São Paulo apresentou a função social da cidade e da propriedade como princípios que supostamente estruturariam a política de desenvolvimento urbano, porém a aplicação do instrumento com as primeiras notificações a imóveis ociosos só se daria 26 anos mais tarde, como a atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

3.1 A função social da propriedade e o PEUC até a criação do DCFSP

Aprovado dias após a promulgação da Constituição Federal, o Plano Diretor de 1988, foi influenciado pelo debate em torno da democratização do acesso a terra urbana e a função social da propriedade. Aprovado pela lei 10.676¹², estruturou o território municipal em área central, intermediária e periférica e estabeleceu estratégias gerais para cada uma delas citando a aplicabilidade do “IPTU progressivo” e da “urbanização compulsória”. De acordo com o art. 15, que tratava do adensamento da área intermediária, expôs o estímulo a ocupação de áreas vazias e subaproveitadas, com a criação de mecanismos indutores do uso de terrenos ociosos, como o IPTU progressivo, a transferência do potencial construtivo (entre lotes da mesma quadra) e a urbanização compulsória. Porém não definiu tais conceitos.

Na gestão da prefeita petista Luiza Erundina (1989-1992), a tentativa de aplicação dos artigos constitucionais 182 e 183, considerando-os autoaplicáveis, acabou por causar, de acordo com Maricato (2000, p. 176), longas batalhas entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o judiciário, porém sem sucesso.

O Plano Diretor Estratégico do (PDE 2002), aprovado pela lei 13.430, pouco mais de 1 ano após o Estatuto da Cidade, foi redigido sob forte influência do marco da legislação urbana brasileira. O plano definiu, em escala municipal, a aplicação da função social da propriedade, a ser cumprida por meio atendimento dos itens do art. 11:

I - o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico;

II - a compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;

III - a compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;

IV - a compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhos.

A aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade se daria de acordo com o PDE 2002 (art. 20) em ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) 2 e 3, em áreas de operações urbanas e em áreas compreendidas na maior parte dos distritos administrativos que compõem o município, no caso de imóveis *não edificadas* ou

¹² O controverso Plano Diretor de 1988 foi enviado a Câmara Municipal e aprovado do decurso do prazo.

subutilizados. Além disso, a aplicação se restringia a lotes com área superior a 250 m² (figura 1). Em relação aos *não utilizados*, a aplicação se daria apenas em apenas 10 distritos considerados centrais, e somente se pelo menos 80% da área da edificação permanece desocupada por um período de 5 anos. Apesar de todo esse detalhamento, no sentido de demarcar as áreas de aplicação, e conseqüentemente sua limitação, o mesmo artigo expôs que os Planos Regionais Estratégicos (PREs) a serem desenvolvidos pelas subprefeituras poderiam indicar novas áreas de aplicação, com base nas diretrizes do Plano Diretor.

Passando-se 8 anos da aprovação do PDE 2002, sem nenhuma ação concreta na aplicação dos instrumentos promotores da função social propriedade¹³, a Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, instituiu esses instrumentos, de modo a articular as diretrizes da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, do PDE aprovado e dos PREs. Além disso, criou os procedimentos de notificações, dispôs sobre a aplicação do IPTU progressivo, da desapropriação com o pagamento em títulos e da área inicial de aplicação: ZEIS 2 e 3 e Operação Urbana Centro.

Mesmo com a lei, ainda demandava um decreto de regulamentação publicado meses seguinte. O decreto n. 51.920 de 11 de novembro de 2010 regulamentou a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. As ações para sua aplicação seriam tomadas pela Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras, de Habitação, de Financias e de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

No mesmo ano, a Secretaria Municipal de Financeiros elaborou uma listagem com os imóveis que não cumpriam a função social, tendo por base os terrenos não edificados e subutilizados com a comparação da área computável para lançamento do IPTU e a área do lote. Conhecido como “chamamento prévio”, por meio do decreto 51.920/10, 1.053 proprietários foram convocados a prestar esclarecimento sobre a ociosidade indiciada pela listagem¹⁴.

¹³ Bonduki (2011, p. 33), afirma que nesse período o executivo não tomou qualquer iniciativa para acelerar o decreto de regulamentação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, ação a ser regulamentada pela Câmara Municipal.

¹⁴ Estes casos estão sendo inseridos parcialmente no Cadastro da Função Social junto a novos casos.

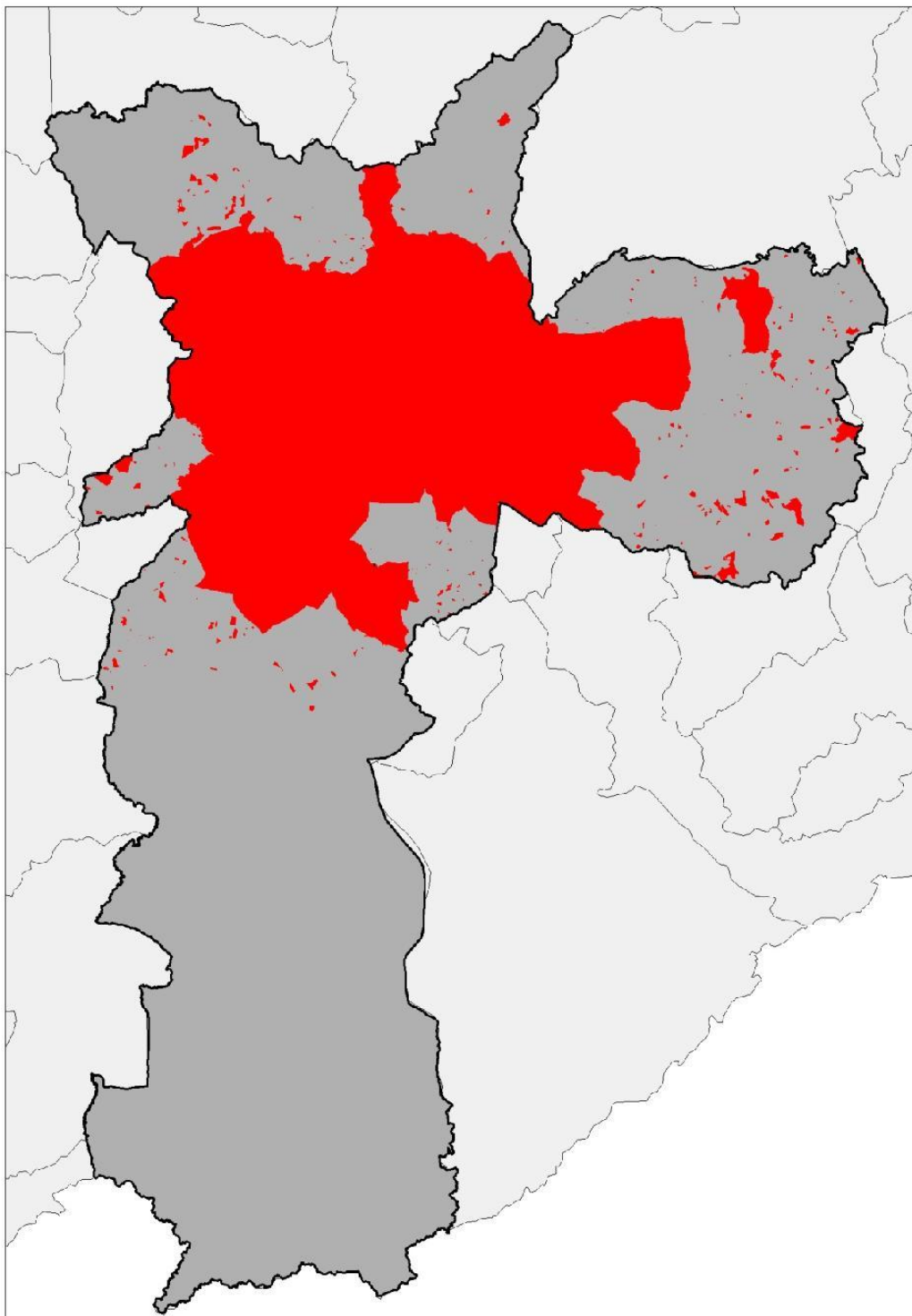


Figura 1 – Área de aplicação dos instrumentos indutores da sociedade de acordo com o PDE 2002

3.2 A criação do DCFSP e ações posteriores

As ações anteriores não resultaram na efetividade do cumprimento da função social da propriedade. A regulação jurídico-urbanística produzida conduziu tão somente a formalização e explicitação do que estava exposto na Constituição de 1988, tanto que até o ano de 2010, poucos municípios tinham iniciado a aplicação do PEUC¹⁵. Até aquele momento era responsabilidade das 31 subprefeituras que compunham o território paulistano informar a órgãos competentes sobre o cumprimento da função social da propriedade. Dessa forma o que era supostamente pulverizado, tornou se centralizado em 2013, com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), vinculado a SMDU.

A Lei municipal de 15.764 de 2013, dentre outras providencias, reorganizou a SMDU e criou o DCFSP responsável, de acordo com o art. 188, pela identificação de áreas passíveis de não cumprimento da função social da propriedade; realização de convênios com órgãos públicos, empresas para criação de bancos de dados e ferramentas para o efetivo cumprimento da função social; notificação de imóveis; fiscalização do cumprimento dos prazos e diretrizes dos projetos que visem a regularização dos imóveis notificados; encaminhamento aos órgãos competentes para providências, quanto aos imóveis cuja regularização não foi efetivada; providenciar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a averbação nas matrículas dos imóveis descumpridores e publicizar o banco de dados produzido com os imóveis irregulares junto aos órgãos ligados à produção de habitação de interesse social (HIS) 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 social.

A medida inédita significou a priorização da função social da propriedade no campo da política urbana, transformando as diretrizes de leis e planos diretores em ações efetivas com a criação de um sistema de controle do cumprimento da função social.

O Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE 2014), aprovado pela lei 16.050 trouxe a função social da cidade, da propriedade urbana e rural dentre outros princípios

¹⁵ Na Região Metropolitana de São Paulo somente Santo André, no ano de 2006. Bruno Filho & Denaldi (2007) apresentam a experiência de aplicação do PEUC em Santo André. O Instrumento foi regulamentado em 2004 e sua aplicação ocorreu em 2006, com a notificação de cerca de 30% dos imóveis ociosos.

da política de desenvolvimento urbano expostos o art. 5. Em seu art. 91, expôs as áreas de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, estabelecendo verdadeiras estratégias territoriais de *refuncionalização* e *reestruturação* urbana¹⁶. As áreas passíveis de aplicação do PEUC são as ZEIS 2, 3 e 5; os perímetros da Operação Urbana Centro e das Operações Urbanas Consorciadas; áreas de influencia dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana; nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca; nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização; na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (para glebas ou lotes com área superior a 20.000 m²) e em todas as áreas do perímetro urbano, não incidentes do IPTU, com as devidas ressalvas (figura 2).

Diferentemente do PDE 2002, a lei aumentou o limite de utilização para notificação de imóveis *subutilizados* e não *edificados*, exigindo lotes com o mínimo de 500 m², porém o ganho foi em relação aos *não utilizados*, posto que o limite mínimo de ociosidade passou de 80 para 60% da edificação e o tempo de ociosidade de 5 para 1 ano.

Como no quadro burocrático de política pública brasileira, demandava novamente um novo decreto de regulamentação. Paralelamente o DCFSP foi se estruturando com a formação do quadro de funcionários, procedimentos de notificações, grupos de estudos para aprimoramento e efetividade de seus objetivos, dentre outras ações. A regulamentação do PEUC foi publicada meses após a aprovação do PDE 2014, pelo decreto 55.638, regulamentando finalmente os procedimentos e a área de atuação inicial: ZEIS 2, 3 e 5, Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca. Imediatamente, iniciaram-se as primeiras notificações.

¹⁶ A respeito desses importantes conceitos sócio-espaciais, Souza (2013, p. 69) expõem que *refuncionalização* refere-se a atribuição de novas funções a formas e objetos geográficos preexistentes, com pouca modificação desses, ao contrário da *reestruturação*, na qual as alterações são significativas.

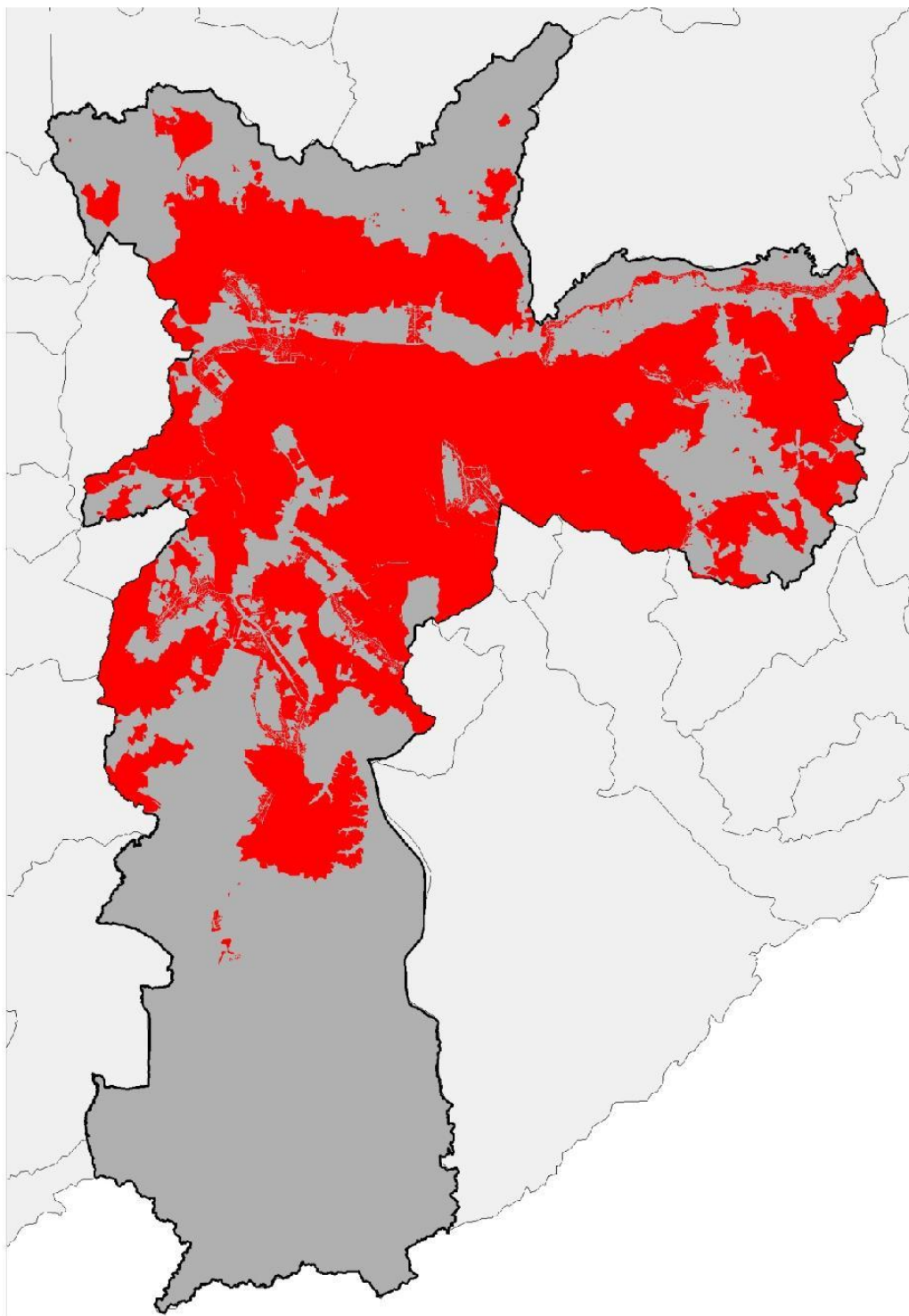


Figura 2 – Área de aplicação dos instrumentos indutores da sociedade de acordo com o PDE 2014

3.3 O Cadastro da Função Social

O DFCSF vem construindo e alimentando um cadastro para análise aprofundada de imóveis com indícios de ociosidade. Inicialmente, a principal fonte de imóveis *não utilizados* foi oriunda da pesquisa encomendada pela COHAB-SP (Companhia Habitacional Metropolitana) para a FUPAM (Fundação para a Pesquisa Ambiental da Universidade de São Paulo), que listou os edifícios vazios do centro paulistano, a fim de produção de habitações na área. Já os *não edificadas e subutilizadas* foram oriundas de levantamento das informações do cadastro tributário para o lançamento do IPTU, por meio da relação área do lote e área construída, listando os casos de edificação inexistente ou utilização abaixo coeficiente de aproveitamento mínimo, estipulado pelo PDE, por meio das macroáreas.

No Cadastro da Função Social para cada imóvel são agregadas uma série de informações territoriais, tais como zoneamento, tombamento, dados dos proprietários, dentre outras. Posteriormente são levantadas informações sobre a existência de projetos (edificação, reforma, demolição ou parcelamento), seguida pelas vistorias, uma das etapas mais importantes do fluxo de processo, no sentido de aferir a ociosidade imobiliária. Nela são coletadas informações tais como acessos, vestígios de abandono (janelas quebradas, lixo, pichações), porcentagem de utilização (no caso de ociosidade parcial), presença de ocupantes temporários, funcionamento de elevadores, fornecimento de água e luz. Após o preenchimento do relatório de vistoria e sua anexação ao processo, é realizada a análise da matrícula do imóvel para verificação da possível existência de impossibilidades jurídicas quanto a notificação. De posse de todas essas informações é tomada a decisão pela notificação, suspensão temporária (no caso de ocupações pelos movimentos sociais ou terceiros) ou o arquivamento, dado o cumprimento da função social ou outra impossibilidade.

No primeiro bloco de cadastramento 142 imóveis foram analisados, tendo como resultados 78 imóveis notificados, 28 com notificações suspensas temporariamente e 36 não notificáveis. Esses imóveis se distribuem em diversas áreas do município (figura 3).

Os imóveis notificados passam pelo monitoramento quanto as obrigações de parcelamento e edificação (aprovação de projetos e executa-los) ou uso. Os procedimentos sequenciais ao PEUC, ainda que inexistentes (consórcio imobiliário, lançamento do IPTU progressivo e desapropriação com o pagamento em títulos da

dívida pública), serão realizados por meio das ações conjuntas com outras secretarias da PMSP.

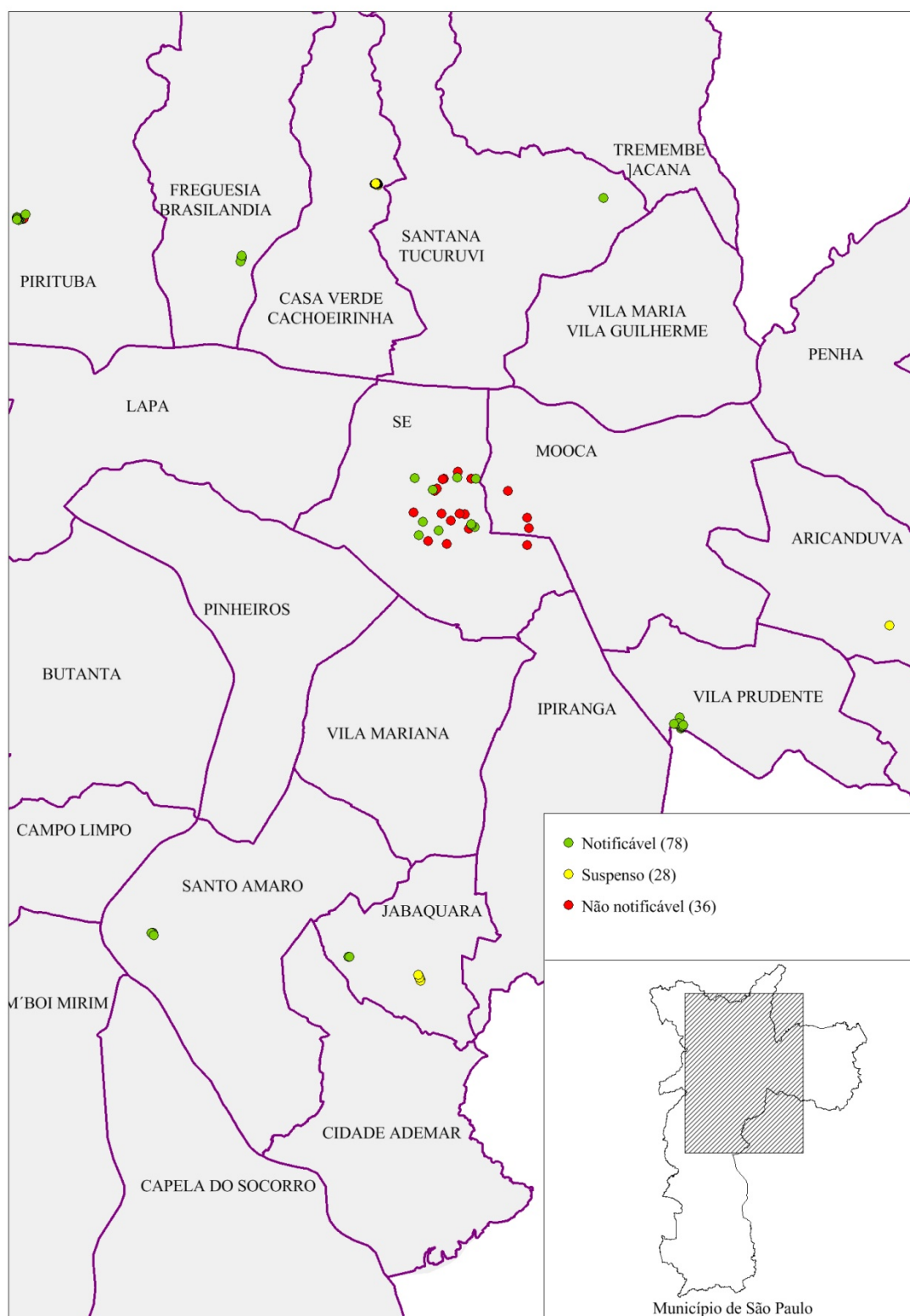


Figura 3 - Resultados do primeiro bloco de cadastramento de imóveis para aplicação do PEUC, por subprefeituras no município de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, ainda que lentamente, dado a resistência de setores conservadores que veem na terra uma reserva de valor, está travando um combate inédito na história da propriedade, com o enfrentamento do direito de uso irrestrito. Posta as limitações para função social, esses setores perdem os históricos privilégios aos quais estavam associados, pelo bem da coletividade. Além disso, complementarmente forma alternativas de propriedade devem ser pensadas no sentido de democratização no acesso a terra no Brasil¹⁷.

Os desafios de aplicação do PEUC em São Paulo estão lançados e aprimoramentos são necessários, por exemplo, uma maior vinculação a política habitacional, para garantir que os imóveis que passe por todas as fases, chegando a desapropriação seja utilizado principalmente para fins de HIS, garantindo não só o cumprimento da função da propriedade como também a ampliação do direito a cidade, entendendo o termo em seu sentido restrito, com o acesso a equipamentos e infraestrutura urbana, assim vale uma atenção especial às áreas centrais, dotadas de adequada infraestrutura e ao centro histórico. De acordo com Bonduki (2011, p. 32-33);

Dentre as áreas que requerem reabilitação, uma das mais importantes é o centro histórico e os bairros que ficam no seu entorno. Trata-se de um desafio que exige ações de peso para reverter o processo combinado de subutilização e de exclusão que ela vem sofrendo. É necessário compatibilizar a reabilitação com a produção de habitação, até mesmo para a população de baixa renda, objetivando aproximar o morar do trabalhar.

Ainda que cedo para identificarmos os resultados da aplicação do instrumento, por exemplo, com o aumento do número de pedidos para parcelamento, edificação ou reforma, no caso dos *não edificados* ou *subutilizados*, ou volta ao uso, no caso dos *não utilizados*, o primeiro passo concreto e simbólico foi dado pela PMSP no combate a ociosidade urbana: Concretamente na notificação aos proprietários de imóveis e simbolicamente a sociedade como um todo, sabendo que o poder público esta tentando coibir a ociosidade da terra urbana. Dessa forma, devolver a cidade espaços com novas funções ou até reestruturados, se inseridos num processo de verdadeira mudança social, vale muito mais a pena do que a capitalização de parte da mais valia, com o IPTU

¹⁷ Marcuse (2008, p. 14), apresenta diversas formas alternativas de propriedade como as cooperativas de capital (ilimitado ou não), propriedades públicas ou coletivas da terra, associações habitacionais mutuas, entre outras.

progressivo. Situação que os setores mais conservadores da sociedade ideologicamente não conseguem enxergar, quando acusam o poder público municipal de somente aumentar o imposto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos avançados*. 2011, vol.25, n.71, pp. 23-36.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

_____. *Lei 10.257 de 10 julho de 2001*.

BRUNO FILHO, Fernando; DENALDI, Rosana. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência*. Oculum Ensaios (PUCCAMP), v. 6, p. 35-47, 2007.

ESTADO DE S. PAULO. *Valorização de imóveis no Brasil foi a quinta maior do mundo nos últimos 5 anos*. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valorizacao-de-imovel-no-brasil-foi-a-maior-do-mundo-nos-ultimos-5-anos,175663e>>, acesso em dez. de 2014

FERREIRA, João Sette Whitaker. *A cidade para poucos. Breve histórico da propriedade urbana no Brasil*. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

_____, Org. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FOLHA DE S. PAULO. *Centro de SP tem queda de 70% no número de apartamentos vazios*. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/02/1592340-centro-de-sp-tem-queda-de-70-no-numero-de-apartamentos-vazios.shtml>>, acesso em fev. de 2015.

KOWARICK, Lúcio & CAMPANÁRIO, Milton; São Paulo, *Metrópole do subdesenvolvimento industrializado: consequências sociais do crescimento e da crise econômica*, CEDEC, 1984.

LEFEVRE, Henri. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro, 2006 [1968].

MARCUSE, Peter. *O caos contra os direitos de propriedade*. In Valença, Márcio Moraes. *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

MARICATO, Ermínia. *A terra é um nó na sociedade brasileira...mas também nas cidades*. Petrópolis: Vozes. V. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

_____. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, in* ARANTES, Otilia B. F. - *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto, Lucio Cardoso (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Reva/ FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia; KOWARICK, Lúcio. *São Paulo: Crise e Mudança*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

_____. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: EDUSP, [1993] 2005.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa e fragmentada: p o caso de São Paulo*. 2 ed. São Paulo: EDUSP, [1990] 2009.

SÃO PAULO (município). *Decreto n.º 51.920, de 11 de novembro de 2010*.

_____. *Decreto n.º 55.638 de 30, de outubro de 2014*.

_____. *Lei Municipal n.º 10.676, de 07 de novembro de 1988*

_____. *Lei Municipal n.º 13.430, de 23 de agosto de 2002*.

_____. *Lei Municipal n.º 15.234, de 01 de julho de 2010*.

_____. *Lei Municipal n.º 15.764, de 27 de maio de 2013*.

_____. *Lei municipal n.º 16.050, de 31 de julho de 2014*.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK C. e SCHIFFER, S; *O processo de urbanização no Brasil*. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

_____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. Studio Nobel: São Paulo, 2012.