

|1200| FUNÇÃO SOCIAL E IPTU PROGRESSIVO: O AVESSE DO AVESSE NUM DESENHO LÓGICO

José Ricardo Vargas de Faria

Resumo

O objetivo deste trabalho é problematizar construção da ideia de função social da propriedade e a sua relação com a noção de desenvolvimento urbano, indicando os paradoxais entendimentos que subsidiam a utilização de instrumentos urbanísticos que teriam por objetivo a promoção das funções sociais da cidade. Destacar-se-á a polissemia associada a esses conceitos e as ordens de justificação que fundamentam o planejamento urbano e a regulação do solo e do mercado de terras. No campo do planejamento urbano, procurou-se demonstrar que: i) a função social da propriedade urbana não está necessariamente vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada; ii) os instrumentos urbanísticos correlatos não são necessariamente utilizados com vistas ao combate à especulação ou à valorização imobiliária e, ao contrário, podem ser funcionais para desobstruir processos de valorização.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade, IPTU Progressivo, Reforma Urbana, Ideologia.

1. Introdução

Observou-se, no período recente, uma significativa produção intelectual orientada pela necessidade de avaliar as transformações resultantes da incorporação de princípios e diretrizes reformistas ao arcabouço legislativo e institucional brasileiro relacionado à política urbana. Dentre as questões abordadas trata-se da análise da utilização de instrumentos urbanísticos e da incorporação pelo planejamento urbano municipal de mecanismos que possam garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, assumindo, como pressuposto, que o sentido associado à função social estaria relacionado à promoção do acesso à moradia e à democratização do acesso à terra urbanizada.

O objetivo deste trabalho é problematizar construção da ideia de função social da propriedade e a sua relação com a noção de desenvolvimento urbano, indicando os paradoxais entendimentos que subsidiam a utilização de instrumentos urbanísticos que teriam por objetivo a promoção das funções sociais da cidade. Destacar-se-á a polissemia associada a esses conceitos e as ordens de justificação que fundamentam o planejamento urbano e a regulação do solo e do mercado de terras.

A primeira parte tratará da formação do conceito de função social e suas implicações para o planejamento urbano e a segunda parte abordará a aplicação de um

instrumento urbanístico específico, o IPTU Progressivo, fortemente associado, pelo menos em termos discursivos, ao ideário da função social.

Procurar-se-á demonstrar que a aplicação deste instrumento e a própria idéia de função social não estão vinculados “geneticamente” à reversão de processos de especulação imobiliária, próprios da lógica da produção capitalista das cidades, mas, ao contrário, podem ser funcionais a esses processos.

2. Função Social da Propriedade Urbana

As primeiras referências à função social da propriedade no arcabouço jurídico brasileiro não tiveram uma conotação especificamente urbana (SOUZA, 1990, p.21-37) até o Projeto de Lei nº 775 de 1983, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e só tiveram vigência efetiva com esta especificidade a partir da Constituição de 1988. Porém, desde a Constituição de 1934 já havia no Brasil a previsão legal de que a propriedade imobiliária deveria sujeitar-se ao interesse comum e social, ainda que, de acordo com Marés (2003, p.96), a norma constitucional fosse inaplicável e não alterasse fundamentalmente o conceito de propriedade privada absoluta. A lenta incorporação no regramento brasileiro da noção de função social, ainda que de início meramente formal, está condicionada por transformações globais de ordem econômica e política do início do século XX que, guardadas as especificidades brasileiras, formam um quadro de ampliação da interferência do Estado na esfera privada (MARÉS, 2003).

No que se refere à propriedade rural, a interpretação corrente da Constituição de 1988, sustentada na ideologia da propriedade privada absoluta como única razão jurídica possível, reafirma a leitura tradicional da legislação brasileira que restringe a função social ao nível - de modo geral bastante reduzido - de produtividade da terra, reforçando uma concepção economicista da questão. A finalidade, então, não é a de instaurar uma política fundiária com vistas à reforma agrária, mas de garantir a produtividade, o lucro e a produção de riqueza (MARÉS, 2003) referenciados em uma noção de *desenvolvimento* - como elemento estruturado e estruturante - que converge, senão para uma perspectiva unidimensional e polarizada, ao menos para a valorização de determinadas dimensões e direções. Ainda que a própria noção de desenvolvimento venha sofrendo modificações de conteúdo - teórico e político -, há determinados elementos que constituem seu núcleo central (SANTOS, 2002). A produtividade, que se relaciona à inexorabilidade do desenvolvimento das forças produtivas, compõe esse núcleo em diversos matizes do conceito.

No processo de concepção da propriedade urbana e das especificidades da sua função social, esse ideário de viés econômico também prevalece, apesar da associação discursiva com outros valores. Nos termos expostos no Art. 2º do Projeto de Lei nº 775/83, a adequação da propriedade imobiliária urbana a sua função social é diretriz para promoção do desenvolvimento urbano. Apesar de não ter passado de projeto, nesta referência já estão presentes elementos que condicionariam a concepção atual da função social da propriedade urbana contida no Estatuto da Cidade. Alguns desses elementos sustentaram o discurso da função social, enquanto outros, por vezes não tão evidentes, constituem as práticas a ele associadas.

Como destaca Cardoso (2012), a proposta da CNDU intentava enfrentar uma das questões recorrentes nos debates e nas análises sobre o processo de urbanização brasileira: “as cidades cresciam em direção às suas periferias, deixando nos interstícios desse crescimento terrenos vagos, mantidos fora de mercado à espera da valorização imobiliária” (CARDOSO, 2012, p.5).

Mas, como destaca Kowarick (1982), não se podem compreender os problemas urbanos dissociados do processo de acumulação. A década de 1970 testemunhou um acelerado crescimento do setor secundário, ampliando em 3,5 vezes a força de trabalho do setor fabril, conjugando um alto crescimento do PIB brasileiro com o acirramento das desigualdades sociais. Para o autor, esse processo foi caracterizado pela pauperização dos trabalhadores, que também se expressou no território, mais especificamente no urbano, pelo que denominou como espoliação urbana. Quer dizer, na medida em que as cidades crescem deixando em seus interstícios áreas vazias infraestruturadas e com disponibilidade de serviços urbanos, parte significativa da população ocupa “locais desprovidos de infraestrutura e distantes do local de trabalho” (KOWARICK, 1982, p.35), o que exigiria um trabalho extra para deslocamento e produção das condições de moradia, acirrando ainda mais as dificuldades para reprodução da força de trabalho.

Kowarick (1982) destaca ainda o papel ativo do Estado na reprodução dessa espoliação “pois, em boa medida, a valorização imobiliária decorre de investimentos públicos realizados em serviços de consumo coletivo”, que se transformam em elementos ativadores da especulação imobiliária, beneficiando as camadas mais ricas e, ao mesmo tempo, criando as condições para reprodução a baixo custo da força de trabalho (KOWARICK, 1982, p.41-2). Corroborando, Singer (2010) evidencia a relação dialética entre valorização e periferização, tendo em vista que “a carência dos serviços urbanos, sintoma visível do congestionamento, recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o

mercado imobiliário encarece o solo das áreas bem servidas, que ficam deste modo 'reservadas' aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente" (SINGER, 2010, p.35). Kowarick (1982) argumenta que esse processo provoca uma "desmesurada extensão da infraestrutura urbana, tornando a operação de atingir as áreas periféricas *extremamente dispendiosa*", ou seja, exigindo a "aplicação de crescentes recursos cuja *eficácia* para enfrentar a 'crise da cidade' é bastante discutível" (KOWARICK, 1982, p.43).

A retenção especulativa do solo associada à inversão seletiva de recursos públicos e à pauperização dos trabalhadores urbanos constituem as principais referências que semearam o que veio a se constituir em um campo fértil para a crítica à urbanização, que envolveu gestores públicos, técnicos, urbanistas e pesquisadores que, ressalvadas algumas diferenças ideológicas, consensuavam sobre a necessidade de enfrentar as consequências urbanas do binômio crescimento econômico com pobreza, característico da década de 1970.

Como ressalta Cardoso (2012), uma das interpretações presentes sobre o resultado dessa dinâmica é a de que a urbanização se realizava de tal forma que "implicava em um maior custo de investimento para a instalação das infraestruturas nas áreas efetivamente ocupadas; [...] o investimento público em infraestrutura resultava na valorização de áreas privadas" (CARDOSO, 2012, p.5). Sob este prisma, a urbanização brasileira caracteriza-se pela ineficiência do investimento estatal e pela apropriação privada e especulativa de recursos públicos. Subjaz, contudo, o entendimento de que seria possível reverter o caráter segregador pela reorientação das ações do Estado, não apenas revendo as prioridades de investimento, mas criando mecanismos de controle e regulação do uso do solo que promovessem a "otimização" da infraestrutura disponível e a recuperação das mais-valias urbanas. Para Costa (2008), esta "lógica do retorno do investimento público [...] orientou toda a trajetória do movimento pela reforma urbana, que inspira grande parte dos instrumentos urbanísticos, planos diretores e demais propostas" (COSTA, 2008, p.86). O fundamento sobre o qual se assenta essa concepção é o de uso produtivo do espaço urbano, tal qual se concebe, analogamente, a função social da propriedade rural. O que muda é o sentido de produtividade.

A associação entre uso produtivo do espaço e o capital imobiliário é em geral aceita como virtuosa, ou pelo menos desejável, na medida em que desencoraja a manutenção de vazios urbanos, prática que colabora para a extensão do tecido urbano, a ociosidade dos investimentos públicos e os custos da urbanização. Esta lógica, presente na matriz da reforma urbana, repousa na racionalidade da justiça social, justificando-se a partir dela (COSTA, 2008, p.87).

É nessa perspectiva que o Projeto de Lei nº 775 de 1983, elaborado pelo CNDU, já continha instrumentos fiscais e urbanísticos com o intuito de combater a retenção especulativa da terra e a apropriação privada da valorização imobiliária urbana, nomeadamente o parcelamento, a edificação e utilização compulsórias, a desapropriação, o IPTU progressivo e regressivo e a contribuição de melhoria¹.

Assim, em última instância, apesar do reconhecimento em parte das interpretações teóricas do caráter estrutural das mazelas da urbanização, o prognóstico é da intervenção estatal em uma perspectiva de *racionalização* da infraestrutura e dos serviços urbanos. Em outras palavras, a realização da função social da propriedade urbana seria concebida como resultado de iniciativas estatais de intervenção e regulação em geral apoiadas em algum arcabouço de planejamento urbano, ou mais especificamente de ordenamento territorial, que possuísse como critério ético a equidade de acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos e a racionalização dos investimentos públicos. O planejamento, instrumento de racionalização por excelência, se manterá em cena como apanágio dos problemas urbanos. Essa percepção é reforçada quando se consideram as observações de Souza (1990) sobre os debates referentes à questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e uma análise mais detalhada dos registros do processo, pode-se inferir que a proposta de iniciativa popular não introduz a função social da propriedade como novidade no processo constituinte, mas procura conferir-lhe uma interpretação peculiar. Essa afirmação difere do discurso predominantemente difundido de que o princípio da função social constava na proposta popular e foi incorporado à Constituição de 1988, como resultado da luta do Movimento da Reforma Urbana. O cerne da proposta popular é a prevalência do princípio da necessidade sobre o direito de propriedade, ou seja, a posse submete a propriedade. Definitivamente essa perspectiva não foi incorporada no texto constitucional, que se manteve muito mais próximo das concepções conservadoras, colocando em dúvida a afirmação de “conquista” do Movimento da Reforma Urbana. Além disso, nos aspectos mais instrumentais, a proposta popular acaba por reproduzir o paradigma racionalista do CNDU que adquiriu vigência na legislação brasileira pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

Pode-se argumentar que a opção por essa concepção intermediária de função social tenha sido compreendida como a possível naquele contexto. A dualidade entre recusar e afirmar o ordenamento urbano como fonte da função social é própria da estrutura de

¹ Ainda que não estivesse vinculado explicitamente a uma noção de função social da propriedade, o imposto sobre imóveis urbanos vazios já havia sido proposto no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, sem prever, contudo, progressividade. (ver BASSUL, 2004, p.168-9).

oportunidades e da disputa política em torno do processo de urbanização, que teve parcialmente expressão durante a ANC e no período subsequente de construção da lei complementar. Assim, dados os limites nos quais se formulou e discutiu este princípio, não há que se falar que o plano diretor foi imposto pelos setores conservadores e que a função social foi conquistada pelo movimento popular. Esta é uma posição contraditória, considerando que a concepção de função social defendida esteve, desde as primeiras propostas, implicada com a necessidade de lei de ordenamento urbano para ter vigência. Não se pretende afirmar, porém, que não haja diferença nos objetivos políticos dos diferentes sujeitos que defenderam a função social, apenas que o discurso, genérico, não evidencia esta diferença. Se para o CNDU o objetivo enfatizava a maximização do aproveitamento da infraestrutura e dos serviços públicos, no campo da reforma urbana os fins visados iam um pouco além. Como afirmam Oliveira e Biasotto (2011, p.59) uma das expectativas sobre os planos diretores pós-Estatuto era a “possibilidade de intervenção pública no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no que se refere à promoção do acesso à moradia”.

A ênfase recai não em qualquer aproveitamento da infraestrutura, mas naquele que permita melhores condições de acesso à moradia. Nesse sentido, é possível afirmar que, no que se refere aos fins, se evidencia um recorte de classe que não está necessariamente presente na ideia de função social. Não surpreende, portanto, a frustração que toma muitos dos militantes da reforma urbana ao constatarem que, apesar dos avanços no campo institucional, as cidades continuam tão ou mais segregantes².

No que se refere especificamente à função social da propriedade urbana, a sua incorporação no arcabouço jurídico a partir da Constituição de 1988 resultou do consenso em um campo relativamente ampliado de sujeitos e interesses. Como consequência, produziu um conceito aberto em termos de definição, apesar da restrição instrumental que lhe confere sentido: a subutilização ou não utilização. É importante notar que essa condição paradoxal de “generalidade restritiva” permitiu que, a despeito da especificidade, fossem associados diferentes discursos ao termo. Na verdade, constitui-se, assim, uma disputa pelo sentido atribuído à função social, e o movimento de reforma urbana investe nesta disputa a partir do final da década de 1980, inclusive pela reivindicação da iniciativa de proposição deste

² A constatação de que apesar dos avanços institucionais as cidades não se tornaram mais justas foi o tom dominante das falas nos vários seminários de avaliação dos 10 anos do Estatuto da Cidade. Além disso, essa afirmação é frequentemente acionada em artigos jornalísticos e acadêmicos. Ermínia Maricato, por exemplo, afirma e questiona, em artigo publicado no portal Carta Maior, que “as conquistas institucionais nos anos recentes não foram poucas: promulgação do Estatuto das Cidades, aprovação dos marcos regulatórios do saneamento, dos resíduos sólidos, da mobilidade urbana, aprovação de uma enxurrada de Planos Diretores, criação do Ministério das Cidades, retomada das políticas de habitação e saneamento após décadas de ausência do Estado. No entanto, a crise urbana está mais aguda do nunca. Por quê?” (MARICATO, 2012)

princípio no arcabouço jurídico, identificando-o como conquista do movimento, na medida em que se busca construir a associação entre a função social e as bandeiras de luta da reforma urbana: moradia, acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos etc. Em outras palavras, o sentido visado nesta apropriação é o de preencher o conteúdo da função social com a promoção do direito à moradia e a democratização do acesso à terra urbanizada.

A análise dos planos diretores e de suas aplicações demonstra, porém, que esse sentido de função social, apesar de predominante na ordem de justificativas para sua adoção, esteve longe de hegemonizar as orientações de finalidade. Os relatórios estaduais e de estudos de caso da pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (RACI-PDP) informam que quase a totalidade dos planos – nos capítulos dos objetivos, diretrizes ou princípios – remete à função social da propriedade. Além disso, em medidas variadas, na referência aos princípios encontra-se frequentemente associada às noções de “garantia do direito a terra urbana e moradia” (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p.61). Contudo, os relatórios também apontam que “não há necessariamente coerência entre o destaque inicial e o conteúdo do Plano” (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p.61). Em vista dessa constatação, Oliveira e Biasotto (2011, p.60) argumentam que a noção de função social da propriedade nos planos diretores é frequentemente esvaziada ou banalizada, seja por não ter se traduzido em definições específicas de parâmetros de ocupação ou uso do solo, seja por ser equiparada a qualquer uso ou ocupação, desde que esteja definido na lei de ordenamento territorial.

3. IPTU Progressivo

Compreender com mais profundidade as características da regulamentação e aplicação dos instrumentos pode qualificar a análise dos conteúdos da função social; contudo, esta tarefa é inglória, pois as informações sobre estas características ainda são raras e pouco sistematizadas. No caso do IPTU Progressivo, a primeira dificuldade é identificar quantos municípios efetivamente adotam o instrumento. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) só informou sobre o número de municípios que utilizavam a progressividade do IPTU em 2001. Na pesquisa mais recente, de 2009, apenas se obtém a informação sobre os municípios que cobram o IPTU e em que condições – possuem ou não cadastro imobiliário e planta genérica de valores.

A desatualização das plantas genéricas de valores e dos cadastros imobiliários, aspecto que já era enunciado por gestores municipais durante a discussão do IPTU Progressivo na ANC (SOUZA, 1990), constitui uma dificuldade inicial para efetivar o tributo

sobre propriedade imobiliária como instrumento de planejamento e de promoção da função social. Ainda assim, os relatórios estaduais e de estudos de caso da RACI-PDP informam que são raros os casos em que não se incorpora o IPTU Progressivo como instrumento de política urbana, a despeito de também serem poucos que o regulamentaram de tal modo que se permitisse sua aplicação imediata (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p.79). Quando se trata de municípios que já iniciaram a aplicação do instrumento, restam apenas “casos exemplares”³.

O Município de Santo André iniciou a notificação de proprietários em 2006 e se tornou referência como o primeiro caso de notoriedade na aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios. O caso, avaliado por Bruno Filho e Denaldi (2009), esteve intimamente associado aos propósitos da reforma urbana, pois o foco das notificações eram lotes claramente identificados como vazios urbanos em área infraestruturada (Eixo Tamanduateí), cuja finalidade seria a promoção da moradia, haja vista que uma parte significativa da área dos lotes notificados se localizava em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A respeito das dificuldades apresentadas na implementação do instrumento e dos resultados modestos até a data da avaliação⁴, Bruno Filho e Denaldi (2009) afirmam que “a eficiência do instrumento, ainda pouco experimentado para promover a utilização ou disponibilização dos vazios urbanos a curto ou médio prazo [...] depende, também, de fatores que não estão na governabilidade dos atores locais”.

Ainda assim, como caso exemplar, Santo André corrobora a noção amplamente disseminada de que os instrumentos do Estatuto da Cidade para fazer cumprir a função social se orientam pela perspectiva da promoção do acesso à moradia, mesmo que estejam identificadas suas limitações. As grandes áreas não edificadas ou parceladas, objetos das notificações, foram escalonadas, priorizando-se no primeiro momento as de maior área (maiores que 50.000 m²), confirmando a subsunção ao diagnóstico predominante nas décadas de 1970 e 1980 que constituiu a questão urbana nos moldes tratados pelo Projeto de Lei nº 775/83, pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade.

No entanto, a existência de grandes áreas não edificadas ou parceladas em regiões infraestruturadas não tem sido mais a forma predominante de descumprimento da

³ Em notícia de agosto de 2011, Rolnick (2012) destaca a regulamentação do IPTU Progressivo em Santo André, São Paulo e Curitiba.

⁴ Dos mais de 50 imóveis notificados em apenas 16 houve a averbação da notificação e somente seis proprietários responderam de alguma forma à notificação, solicitando a instauração de consórcio imobiliário ou quitando débitos fiscais por meio de dação de partes dos imóveis. Além disso, “há indícios que a aplicação desse instrumento foi interrompida em 2009, momento o qual coincide com a alternância de governo. Portanto, ainda não é possível conhecer o destino da aplicação desse instrumento na cidade de Santo André, tanto quanto à continuação do processo de notificação como quanto ao cumprimento da lei nas áreas notificadas até o final de 2008” (BRUNO FILHO e DENALDI, 2009, p.45)

função social que escandaliza os militantes dos movimentos sociais urbanos. Cardoso (2012) verifica que houve um

progressivo adensamento da malha, com ocupação dos lotes vazios, ao mesmo tempo em que o ritmo acelerado que a ocupação periférica havia apresentado nos anos 60 e 70 arrefeceu. [...] o mercado, pelo menos no caso de São Paulo, a partir de um certo patamar de expansão periférica, passou a ocupar os vazios, aproveitando-se das glebas maiores para viabilizar empreendimentos de maior porte, em operações imobiliárias estruturadas sobre estratégias de sobrevalorização a partir da transformação social (elitização) das áreas em que atua (CARDOSO, 2012, p.6).

Como consequência, para Cardoso (2012), o processo mais recente de urbanização, ao invés de produzir terrenos vazios em grande quantidade, como se destacava nas análises da década de 1970, passa a produzir edificações desocupadas e deterioradas localizadas em áreas centrais “que passam a ser predominantemente ocupados por populações de baixa renda, seja através de atividades econômicas de cunho popular, seja através de processos de encortiçamento dos prédios existentes” (CARDOSO, 2012, p.7). Sobre esses imóveis passa a incidir a ação de movimentos sociais de luta por moradia, inicialmente em São Paulo e posteriormente se estendendo a outras capitais e cidades de maior porte, que os ocupam reivindicando o cumprimento da sua função social.

Ainda que mantendo a inscrição na ideia de não uso, a função social é requalificada para compreender a categoria de propriedade identificada por Cardoso (2012). Mas requalificada principalmente no discurso dos movimentos sociais de luta por moradia, para os quais a noção de função social da propriedade tem um significado razoavelmente bem delimitado, como se observa na ordem de justificação dos atos de ocupação e nos pronunciamentos de lideranças em fóruns relacionados à reforma urbana: não cumpre a função social o imóvel vazio (terreno ou edificação), privilegiadamente inserido no tecido urbano e passível de ser ocupado para moradia.

Em decorrência, a função social, assim como historicamente ocorre em relação à propriedade rural, é acionada no e pelo conflito, ou seja, o exercício do direito ilimitado de propriedade é questionado apenas quando em face de conflitos de interesse e, mais especificamente, conflitos de interesse manifestos e não apenas potenciais. Ocorre que no caso da moradia não é regra geral que este conflito seja manifestado por ação do Estado, mas pela ação reivindicatória popular de luta por moradia. Ainda que reste definido pelo Plano Diretor ou pelo zoneamento que determinadas áreas são destinadas à habitação de interesse social, sua destinação efetiva acaba dependendo de ação reivindicatória que pode, com alguma frequência, se manifestar como ocupação de propriedades.

No entanto, esses territórios denominados degradados não são apenas objeto da ação de movimentos sociais urbanos. São fartos os estudos que identificam a retomada do interesse do capital imobiliário por essas áreas associada à sua reocupação por setores da classe média e média alta - com destaque para a coletânea organizada por Bidou-Zachariassen (2006). Esse processo é frequentemente incorporado como estratégia territorial do Estado. Nas palavras de Cardoso (2012, p.7), “a resposta do poder público a esse processo, se dá através de um conjunto de intervenções que passaram a ser denominadas como revitalização, regeneração, reabilitação ou requalificação urbanas”.

Esses investimentos promovem ou dão suporte a processos de gentrificação - na concepção ‘alargada’ de Bidou-Zachariassen (2006) - criando um território conflituoso que acolhe, ao mesmo tempo, investidas de movimentos sociais urbanos, moradores de rua ou grupos populares e investidas de segmentos médios ou médio-altos intermediados pelo Estado e pelo capital imobiliário. Como se procurará demonstra a seguir, esses processos de revitalização e gentrificação também produzem um novo sentido para função social da propriedade urbana que, incorporado ao planejamento, reconfigura a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, reforçando a orientação racionalista da produtividade.

O caso da regulamentação e aplicação do IPTU Progressivo em São Paulo, por exemplo, aciona discursivamente os propósitos legitimados pelo Estatuto da Cidade e pela reforma urbana, contudo, apresenta características que, de fato, remetem a uma estratégia político territorial de revitalização do centro da cidade. “O objetivo declarado da gestão do prefeito Gilberto Kassab (sem partido) é forçar casas e apartamentos abandonados a voltar a ter função social” (ZANCHETTA, BURGARELLI, 2012).

Dos 1.053 imóveis notificados, a grande maioria dos imóveis (936) está localizada em ZEIS, alguns próximos a ocupações irregulares, e parte deles são lotes vazios. No entanto, há 117 que se localizam nos limites da Operação Urbana Centro, alguns próximos à região do Projeto Urbanístico Específico (PUE) Nova Luz, que pretende *revitalizar* a região denominada por “cracolândia”. A imprensa (Folha de S. Paulo e “Estadão”) noticiou com mais ênfase a situação desses imóveis, caracterizados, em sua maioria, por edificações abandonadas (antigos hotéis, edifícios de apartamentos e edificações parcialmente ocupadas, no andar térreo, por atividades comerciais etc.).

Alguns desses imóveis foram antigos hotéis, que se ressentiram da mudança do eixo hoteleiro na cidade e foram abandonados há uma ou duas décadas. Como informado pela imprensa, após a notificação da Prefeitura, alguns proprietários promoveram reformas para modificar o uso dos imóveis. “Esses hotéis agora lideram um processo de *revitalização*

privada da área central, já que basta uma simples reforma para que voltem a funcionar *como moradia*” (BURGARELLI, 2012). O paradoxo, no entanto, é que a imprensa noticia, no mesmo artigo, que esses imóveis já funcionavam como moradia de famílias que os ocupavam irregularmente. Fica evidente, contudo, que esse tipo de ocupação não é considerado legítimo e que essa população não é reconhecida como moradora.

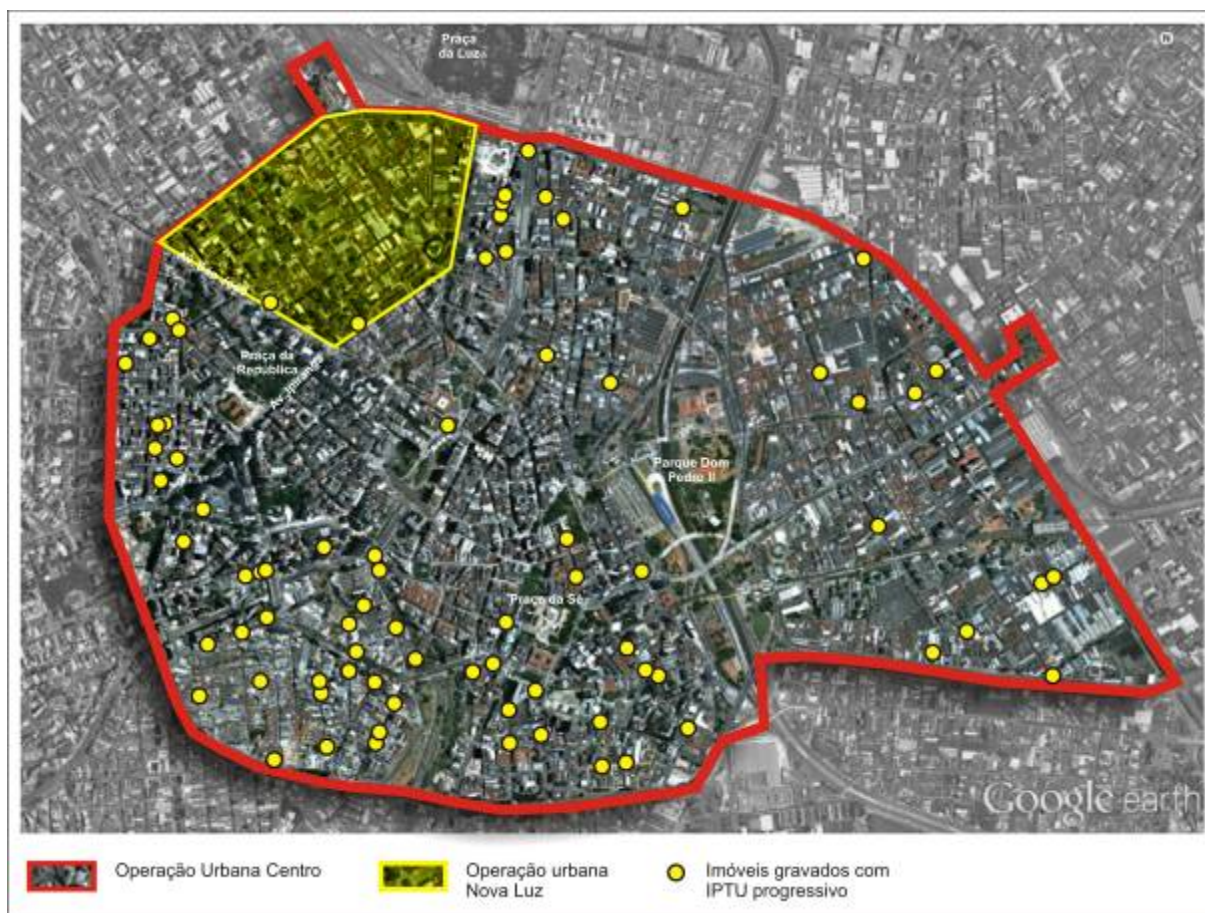


FIGURA 1 - MAPA DA ÁREA SUJEITA AO IPTU PROGRESSIVO E ÁREAS DE ABRANGÊNCIA DA OPERAÇÃO URBANA CENTRO E NOVA LUZ

Elaboração: Maurício Maas.

Mudança parecida promete ocorrer no hotel das pastilhas acinzentadas, o Pão de Açúcar. Localizado na Rua Conselheiro Nébias, a poucos quarteirões da cracolândia, o prédio estava abandonado havia pelo menos oito anos. A movimentação de pedreiros e o material de construção no térreo, porém, indicam mudanças em curso. De acordo com o zelador, o proprietário do edifício, que vive em Bauru, no interior do Estado, decidiu reformá-lo e também transformá-lo em quitinetes. O prédio foi invadido por sem-teto na última semana, mas os trabalhos devem continuar após a desocupação. A obra deve estar pronta em um prazo de um ano. Outro ex-hotel que passará por obras fica no número 925 da Avenida Ipiranga. Ele funcionou até a década de 1980 como hospedaria, já virou bingo e passou mais de uma década abandonado. No ano passado, chegou a ser alvo de ocupação dos sem-teto, que ficaram meses morando nas suas 43 suítes. Os 15 andares do edifício também vão virar quitinetes (BURGARELLI, 2012).

De modo geral, as reformas disponibilizam imóveis com metragem aproximada de 40m² e com aluguel um pouco inferior a R\$ 1.000,00. A procura, conforme noticiado, é elevada e em uma das reformas concluídas apenas 3 de 28 imóveis ainda estavam disponíveis (BURGARELLI, 2012).

O caso de Curitiba, por sua vez, apresenta uma característica singular: está explicitamente vinculado a uma estratégia de revitalização urbanística que apresenta entre seus propósitos a dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo. Nesse sentido, além de não se inscrever na concepção amplamente aceita para utilização do instrumento, o combate à especulação imobiliária, a utilização do IPTU Progressivo em Curitiba tem finalidade contrária: desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas.

O Projeto Centro Vivo “surgiu em 2004 e foi criado com o propósito de facilitar a comunicação entre o poder público e os empresários da região, e principalmente para transformar o centro em um grande Condomínio Comercial, Turístico e Cultural a céu aberto, atendendo às principais reivindicações dos empresários e moradores” (CENTRO VIVO, 2012). O objetivo principal é transformar o centro em um espaço de moradia, encontro, compras e lazer que propicie “um considerável crescimento na circulação de consumidores de bens e serviços e um conseqüente aumento no fluxo de capital, gerando novos empregos e riqueza para nossa cidade” (CENTRO VIVO, 2006, p.19)

A questão da habitação não está totalmente ausente do projeto, mas ocupa um lugar marginal e subordinado, pois ampliar o número de moradores no centro estancando o decréscimo populacional de 2,55% ao ano se apresenta como meio para promover a valorização da área. Na visão dos dirigentes da Associação Comercial do Paraná, responsáveis pelo projeto “como é de conhecimento comum, qualquer revitalização consistente do centro de uma cidade passa pelo aumento do número de moradores” (CENTRO VIVO, 2006, p.26)

Em associação a esse projeto, diversos investimentos foram realizados pelo Poder Público Municipal, tais como pavimentação e calçamento de ruas, revitalizações de praças e, principalmente, investimentos em segurança; além de alguns em parcerias com a iniciativa privada como a restauração de edificações públicas degradadas⁵ e a criação de corredores culturais. Dentre os diversos projetos, a revitalização da Rua Riachuelo, que envolveu pavimentação, substituição do calçamento e recuperação das fachadas das edificações

⁵ O antigo edifício do Paço Municipal recebeu sete milhões de reais da Federação do Comércio, que passou a usá-lo como centro cultural, o SESC Paço da Liberdade, a partir de uma concessão da Prefeitura em 2009 pelo período de 25 anos.

históricas, promoveu a ligação entre a região que havia recebido os investimentos iniciais e um tradicional Shopping Center da cidade. Essa via, antes da revitalização, além do comércio de móveis e roupas usadas, caracterizava-se por concentrar pontos de prostituição e comércio de drogas e possuir alguns imóveis irregularmente ocupados formando cortiços. Pouco mais de 10 meses após a conclusão das obras de revitalização, a prefeitura, que já havia acenado com a isenção de tributos (IPTU, ISS, ITBI) para os proprietários que restaurassem e dessem uso às edificações⁶, notificou 6 (seis) edificações vazias e degradadas localizadas no trecho entre o antigo Paço Municipal e o Shopping Center.

De acordo com o supervisor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), Ricardo Bindo, será a primeira vez que a prefeitura lançará mão desse recurso, cujo objetivo é dinamizar a ocupação. “É uma área relativamente pequena, que já vem recebendo melhorias, como o Paço Municipal e a reforma da Riachuelo. O que queremos é acelerar o processo de revitalização”, explica (GAZETA DO POVO, 20/08/2011).

Ao contrário de consolidar e regularizar a moradia de segmentos populares em áreas centrais e infraestruturadas, a aplicação desse instrumento urbanístico em Curitiba penaliza os proprietários que não conferem algum uso ao imóvel que impeça a sua ocupação irregular para fins de moradia. A justificativa do vereador Tico Kusma, autor do Projeto de Lei que regulamentou o instrumento, evidencia claramente esta perspectiva. Para o vereador,

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

⁶ De acordo com a Lei Complementar 74 de 16 de Dezembro de 2009, Câmara Municipal de Curitiba.

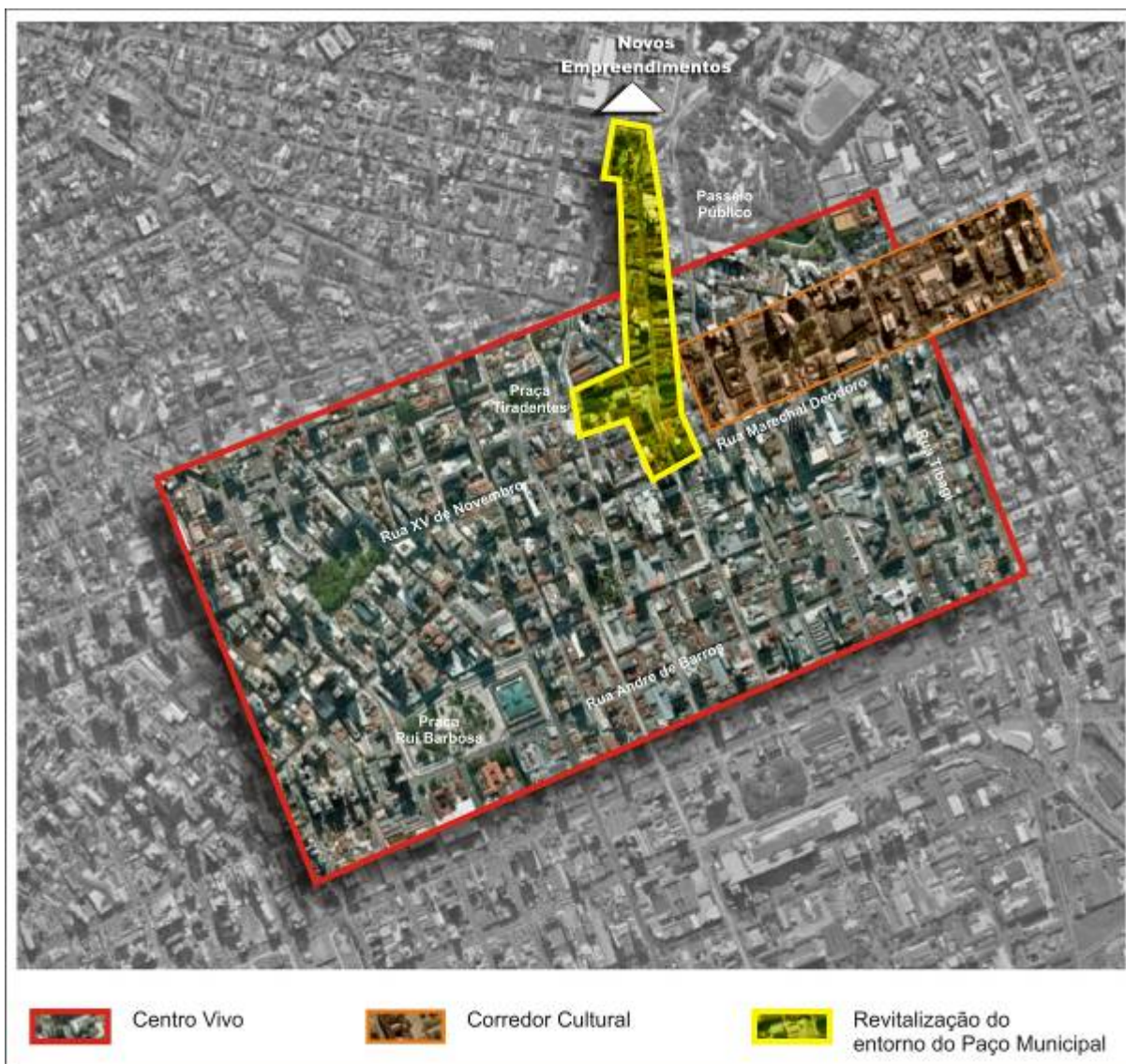


FIGURA 2 - Mapa da área sujeita ao IPTU progressivo e áreas de abrangência dos projetos Centro Vivo e Corredor Cultural.

ELABORAÇÃO: Maurício Maas.

Conforme noticiado na imprensa local, as edificações vazias se constituiriam como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento do centro da cidade, pois acabam se transformando em “mocós”: ocupações irregulares ou “ponto de consumo de drogas” ⁷ e, corroborando as conclusões de Botelho (2006, p.69), “a revitalização destina-se a atrair determinados moradores/ consumidores, em contraposição ao que existiria no lugar

⁷ “A prefeitura não tem números exatos sobre os imóveis abandonados na região central, mas a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) afirma que estão registradas cerca de 100 construções vazias ocupadas irregularmente ou utilizadas como ponto de consumo de drogas na cidade. Dessas, 30 estão no Centro. Outro levantamento, feito há cinco anos, mostra que pouco mudou em relação a esses imóveis: em 2006, a SMU havia registrado 38 mocós na região. Como nem todos os espaços vazios chegam a ser invadidos e a SMU toma conhecimento dos casos apenas após denúncias pelo 156, estima-se que esse número seja atualmente ainda maior” (GAZETA DO POVO, 29/11/2011).

antes de iniciado o processo”. Mas, apesar de haver dezenas de imóveis que poderiam ser enquadrados nesta caracterização:

o supervisor de Planejamento do Ippuc, Ricardo Bindo, reconhece: o mais fácil é esperar que o próprio mercado assuma o problema e surja com ofertas irrecusáveis. “A médio e longo prazo, grande parte dos prédios abandonados no Centro entraram num processo de renovação sem a nossa ajuda, apenas pela demanda do mercado”, diz (GAZETA DO POVO, 29/11/2011).

Em outras palavras, está se afirmando que onde houver uma dinâmica de valorização imobiliária capaz de remunerar o proprietário que não faça cumprir a função social, é desnecessária a atuação do poder público. A prefeitura intervém quando o mercado imobiliário não cria as condições de valorização, realizando investimentos para revitalização e utilizando instrumentos tributários para impelir ao uso dos imóveis.

Nesse contexto, a utilização dos “vazios” tende a promover a (re)valorização do solo. A estratégia imobiliária consiste em identificar regiões depreciadas (ou degradadas, ainda que a preocupação etimológica seja importante na compreensão do sentido que os agentes conferem a este processo) que podem ser objeto de revitalização – a vida nesse caso se relaciona ao ciclo de vida do capital imobiliário. A ação do poder público para recuperar tais áreas é combater o ciclo vicioso da degradação/depreciação, realizando investimentos e lançando mão de instrumentos urbanísticos para criar condições de promoção do ciclo virtuoso da valorização do solo urbano, de tal modo que o mercado se encarregue de enobrecer a área degradada. A função social (produtiva) é definida como uso que promova a valorização, criando o paradoxo – para o discurso da reforma urbana associado ao Estatuto da Cidade – de que o objetivo para utilização dos instrumentos urbanísticos é desobstruir o processo de especulação imobiliária.

Na regulamentação e implementação dos planos diretores se evidencia a contradição entre o propósito enunciado pelo movimento da reforma urbana – democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia – e o princípio da função social da propriedade urbana que, construído como equivalente de sentido, fetichiza o ordenamento e a racionalidade urbanística e reorienta as mediações que constituem os conflitos sociais urbanos no Brasil. O planejamento urbano e mais especificamente os planos diretores, corolários da função social da propriedade urbana constituem as arenas privilegiadas de disputa. Definem-se os limites do conflito ao estabelecimento dos índices de “produtividade” do solo urbano, explicitando o consenso *rancieriano* do desenvolvimento urbano: a subutilização ou a não utilização da propriedade que a torna passível de sanção, são

definidas pelo planejamento com vistas à racionalização do espaço urbano. Um consenso no qual prevalece uma concepção economicista, secundarizando os argumentos de outras ordens: justiça social, relações de solidariedade, identidades culturais etc.

4. Conclusão

Os casos de utilização do IPTU Progressivo em Curitiba e São Paulo permitem afirmar a plausibilidade da hipótese de que a função social da propriedade urbana está associada fortemente à noção de desenvolvimento urbano subordinada ao ordenamento territorial, cuja racionalidade predominante ainda é a segmentação e consequente segregação do espaço urbano. Ocorre que a segregação se realiza predominantemente atendendo aos interesses de apropriação do território sob a óptica mercantil. As tradicionais estratégias de valorização do solo urbano, aquelas que permitiam obter maiores deltas de valor, sempre estiveram associadas a conversões de uso (rural para urbano, por exemplo), especialmente quando a condição inicial conferisse valor bastante reduzido. O que se observa nas estratégias de revitalização é que a ocorrência prévia de depreciação dos imóveis – e da região, de modo geral – cria as condições propícias para a abertura de novas fronteiras de especulação, diversamente daquelas tradicionais, não mais nas periferias, mas nos centros urbanos. A noção de “vida” contida no termo revitalização pode ser significada como ciclo de vida da reprodução do capital imobiliário. Os planos diretores e os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade podem ser funcionais a estas estratégias.

Evidencia-se, portanto, uma contradição análoga àquela que estava presente entre diagnóstico e prognóstico da questão urbana nas décadas de 1970 e 1980. Kowarick e Singer identificavam o papel ativo do Estado na promoção da espoliação urbana e o planejamento urbano como seu instrumento, enquanto os planejadores comprometidos com a questão urbana, influenciados por esse diagnóstico, prognosticavam um planejamento de novo tipo. Pois revistos os diagnósticos e identificadas as novas estratégias de valorização e especulação imobiliária, os planos de novo tipo que deveriam combatê-las também se mostraram passíveis de ser a elas adequados.

Corroboram com essa análise algumas avaliações realizadas, também, sobre a utilização das operações urbanas consorciadas (OUC) e a emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), concebidos como instrumentos de recuperação de investimentos públicos, ou recuperação de mais-valias fundiárias, que têm substituído outros, cada vez mais em desuso, como a Contribuição de Melhoria. Os casos analisados denotam que se constituem em parcerias entre poder público e iniciativa privada com a

finalidade de promover a valorização imobiliária. Como assinala Fix (2011, p.222): “instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, que auxiliam o incorporador a desbloquear os entraves para a circulação do capital, como as operações urbanas, são difundidos e aplicados”.

Passa a ser fundamental compreender em que medida os instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade e incorporados pelos municípios por meio dos planos diretores possuiriam eficácia intrínseca no combate aos processos especulativos. A especulação resultante da “acumulação primitiva originária” gerada pela apropriação do investimento realizado no ou nas proximidades do imóvel, aliada à retenção deste imóvel na expectativa de valorização, forjou os instrumentos urbanísticos relacionados à função social, na perspectiva de um uso “produtivo” da propriedade. Dentre os objetivos dos instrumentos estariam, então, recuperar os investimentos e impelir os titulares a conferir função social à propriedade. No entanto, como se discutiu até aqui, experiências de planejamento já apontam limites a essa concepção, pois podem preencher o conteúdo da função social com a promoção do ciclo de reprodução do capital imobiliário: a função social é o lucro e a valorização imobiliária é tomada como resultado virtuoso das ações planejadas. Mas ainda que aplicados segundo o receituário da reforma urbana, questiona-se a validade do seu emprego para combater a valorização na esfera financeira. Infelizmente, não será possível desenvolver com profundidade esta análise em função dos limites deste trabalho. Contudo, cabe destacar que um importante campo de pesquisas pode se constituir neste tema, especialmente quando se incorpora a financeirização direta realizada por meio da emissão de títulos de potencial de construção, direitos virtuais sobre área a ser construída, bem ao gosto da lógica do mercado financeiro de especular sobre valores futuros de ativos, “antecipando” lucros e criando riqueza fictícia.

Como conclusão preliminar, deve-se ressaltar que não foi objetivo deste texto analisar o tratamento da função social da propriedade urbana na esfera jurídica, como parâmetro para julgamento de ações possessórias, que poderia resultar em uma percepção distinta desta apresentada. O propósito de analisar o planejamento, contudo, concerne a iniciativa estatal de fazer cumprir a função social, dado que, de maneira geral, o julgamento das ações possessórias envolvendo a luta pela moradia é precedido de uma iniciativa popular de ocupação, sobre a qual o Estado reage (a desapropriação indireta, na tese de Soto⁸). No campo do planejamento urbano, procurou-se demonstrar que:

⁸ Sentença proferida pelo juiz Amable Lopez Soto, em janeiro de 2006, nos autos do processo 007.96.318877-9, em trâmite na Vara Cível do Fórum Regional VII de Itaquera (SOUTO MAIOR, 2011, p.2)

1. A função social da propriedade urbana não está necessariamente vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada;
2. Os instrumentos urbanísticos correlatos não são necessariamente utilizados com vistas ao combate à especulação ou à valorização imobiliária e, ao contrário, podem ser funcionais para desobstruir processos de valorização.

No entanto, a despeito das evidências de contradição, o prestígio do planejamento urbano politizado como instrumento de justiça urbana não é maculado, mesmo entre os militantes da reforma urbana. Este trabalho pretende problematizar este fenômeno.

Referências bibliográficas

BASSUL, José Roberto (2004). Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Tese de Doutorado. Brasília: UnB.

BOTELHO, Tarcísio R (2012). Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. EURE (Santiago), Santiago, v. 31, n. 93, agosto 2005. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300004&lng=es&nrm=iso. Acesso em 16 de maio de 2012.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (2006). De Volta à Cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume.

BRUNO FILHO e DENALDI (2009). Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. PÓS v.16 n.26. São Paulo, Dezembro 2009, pp.34-49.

BURGARELLI, Rodrigo (2012). Imposto maior para imóvel ocioso começa a mudar a cara do Centro. Publicado em 17 de novembro de 2011 | 3h 03. Jornal O Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,imposto-maior-para-imovel-ocioso-comeca-a-mudar-a-cara-do-centro,799334,0.htm>. Acesso em 25 de abril de 2012.

CARDOSO, Adauto Lucio (2012). Vazios urbanos e função social da propriedade. Revista Proposta nº116, FASE. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/>

1_adauto.pdf. Acessado em 02 de janeiro de 2012.

CENTRO VIVO (2012). História. Disponível em: <http://centrovivo.acpr.com.br/quem-somos/historia/>. Acesso em 14 de junho de 2012.

COSTA, Heloisa Soares de Moura (2008). A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte.

CURITIBA, Câmara Municipal (2012). Notícias do Legislativo: Proposta implantação do IPTU Progressivo. Acessado em 28/04/12 no site www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=17130.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz (2012). Direito de propriedade deve atender à função social. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social> Acessado em 25 de abril de 2012.

MARICATO, Ermínia (2012). Cidades-Urgente: colocar a questão urbana na agenda nacional. Especial para a Carta Maior. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20298, acessado em 08 de junho de 2012.

KOWARICK, Lucio (1979). A Espoliação Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane (2011). O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JR, Orlando Alves e MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

ROLNICK, Raquel (2012). Por menos imóveis vazios no centro: mais uma cidade implementa o IPTU progressivo no tempo. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/08/29/iptu-progressivo-em-curitiba/>. Acessado em 28 de abril de 2012.

SINGER, Paul (2010). Economia política da urbanização. São Paulo: Contexto.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de (1990). A Questão Urbana na Assembleia Nacional Constituinte. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

MARES, Carlos Frederico (2003). A Função Social da Terra. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

ZANCHETTA, Diego e BURGARELLI, Rodrigo (2012). Prefeitura lista 1.053 imóveis sem uso em SP. Publicado em 24 de setembro de 2011 | 3h 05. Jornal O Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,prefeitura-lista-1053-imoveis-sem-uso-em-sp-,776796,0.htm>. Acesso em 25 de abril de 2012.