

LUIZ FELYPE GOMES DE ALMEIDA

**CONTRADIÇÕES NA EXECUÇÃO DA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS
FUNDIÁRIAS E DO ACESSO À TERRA URBANA: UMA ABORDAGEM
COMPREENSIVA**

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2013

LUIZ FELYPE GOMES DE ALMEIDA

**CONTRADIÇÕES NA EXECUÇÃO DA RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS
FUNDIÁRIAS E DO ACESSO À TERRA URBANA: UMA ABORDAGEM
COMPREENSIVA**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço.

Orientadora: Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2013

A Deus, grande Economista, Arquiteto e
Planejador do Universo.

AGRADECIMENTOS

Trabalho algum em minha vida pôde ser feito sem a presença de um ou vários patrocinadores, os quais sejam através de recursos materiais, intelectuais ou emocionais tornaram possíveis que meus desejos e empreitadas saíssem da potência para o ato. Em minha vida profissional e acadêmica – que a cada dia percebo estar mais próxima do início do que do fim - a realização dessa dissertação de mestrado certamente foi a tarefa em que mais dependi do auxílio direto ou indireto desses diferentes financiadores para os meus sonhos. Muito obrigado a cada um que, intencional ou coincidentemente, forçado ou livremente, ativo ou preguiçosamente, esteve ao meu lado ao longo dessa jornada.

De forma especial agradeço a Deus, doador das bases e estruturas da vida. Aos meus pais, avó e irmão, que são o tipo de pessoas que palavra alguma pode expressar o que sinto por elas.

À professora Jupira Gomes de Mendonça, verdadeira parceira e orientadora no sentido pleno da palavra para esse trabalho desde sua concepção inicial até o seu último ponto final. Sem sua (oni) presença esse trabalho nem sequer teria iniciado. Aos professores Roberto Luís Monte-Mór e Fernanda Furtado que aceitaram participar da banca de qualificação e avaliação final e em quem tenho exemplos para minha vida acadêmica.

Ao *Lincoln Institute of Land Policy* pela bolsa de estudos fornecida e pelas muitas outras formas de patrocínio intelectual e financeiro através dos cursos presenciais e à distância.

À querida amiga Fabiana Araújo que nos primeiros dias de aula permitiu que sentássemos juntos para um rápido almoço do qual resultou uma boa e sincera amizade. Obrigado por sua dedicação e esforço exemplares. Em nome dela agradeço a todos os demais colegas com quem tive contato na Escola de Arquitetura ao longo desses anos.

À Daniela Dornas, bolsista do Laboratório de Urbanismo da EA-UFMG que se dedicou a esse trabalho como se fosse dela mesma. Sua ajuda e esforço foram fundamentais.

Aos entrevistados e técnicos da prefeitura municipal de Contagem que carinhosamente me receberam e disponibilizaram informações indispensáveis para a conclusão dessa dissertação. Em especial agradeço à Antonia Puertas pela atenção e verdadeira dedicação colocadas sobre este trabalho.

Aos amigos da SEDRU que forneceram as condições e sempre facilitaram tudo para que pudesse comparecer aos compromissos do mestrado.

Aos bons e sempre presentes amigos Mateus Borges, Rubia, Luciana, Fred, Alice, Michelle, Ingrid, Thiago e Luiza Sabino os quais por meios de muitas conversas e orações me fortaleceram ao longo dessa caminhada. Tudo que escrevo sinto como se estivesse saindo das mãos de vocês também.

Por fim, agradeço à minha amada, gentil e linda esposa, amiga, corretora, auxiliadora, psicóloga, defensora e orientadora exclusiva Walquíria. Tentar agradecê-la seria como listar todos os seus adjetivos, ou seja, uma tarefa impossível. Sem o seu patrocínio integral nenhum dos outros seria suficiente para tornar real esse trabalho.

“O mundo proclamou a liberdade, sobretudo nestes derradeiros anos, e que representa ela? Nada mais senão a escravidão e o suicídio! Porque o mundo diz: ‘Tu tens necessidade, satisfá-las, porque possuis os mesmos direitos que os grandes e os ricos. Não temas satisfazê-las, aumenta-as mesmo’. Eis o que se ensina atualmente. Tal é a concepção deles de liberdade. E que resulta desse direito de aumentar as necessidades? Entre os ricos, a solidão e o suicídio espiritual; entre os pobres, a inveja e o crime, porque conferiram-se direitos, mas ainda não se indicaram os meios de satisfazer as necessidades”.

Fiódor Dostoiévski, Os Irmãos Karámazov

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal avançar na discussão e análise crítica das limitações ligadas ao acesso a terra urbanizada e a recuperação de mais valias fundiárias no contexto legal e econômico do Brasil. Nesse sentido, analisa-se como ponto inicial a questão, ou mesmo, a oposição que julgamos existente entre a função social da propriedade, presente na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto e, e o regime de apropriação privada da terra também referenciada em nossa carta magna. Essa confrontação, já discutida por Fernandes (2008), será aqui ampliada com o viés econômico, pela recuperação de uma literatura e leitura econômica, sobretudo o trabalho de Karl Marx em *O Capital* e de Ellen Wood (1998) sobre a propriedade privada capitalista e seu papel como fomentadora deste modo de produção. Feito isso, de forma a dar continuidade do debate e aproximando-o de maneira concreta à atual realidade brasileira em termos de política urbana, são apresentadas reflexões a respeito do conteúdo presente no próprio Estatuto da Cidade, legislação regulamentadora do princípio constitucional discutido inicialmente e que contém os instrumentos principais de recuperação de mais valias fundiárias e acesso a terra urbanizada utilizados atualmente no País. Esse instrumento legal exige aqui tal detalhamento haja vista a forma com que o mesmo foi construído e recebido pelos diversos setores da sociedade brasileira envolvidos no debate sobre as questões ligadas ao desenvolvimento urbano. Por fim, o quarto e último capítulo da dissertação tornam plenamente concretas e práticas as questões até então discutidas de forma parcial ou totalmente teóricas por meio do estudo de caso para o município de Contagem-MG. Uma vez que as conclusões são retiradas a partir da observação de uma realidade física territorial definida, faz-se possível perceber de que forma as análises feitas anteriormente reproduzem-se no espaço e são complementadas por outros aspectos não contemplados até a realização do estudo de caso. Como podemos verificar a execução dos instrumentos de política urbana no País ligados à regulação do uso da propriedade esbarram ainda em muitas barreiras estruturais e que esse cenário tende a continuar caso não haja uma reversão de caminhos com objetivo de uma interferência mais direta sobre a propriedade privada. Além disso, percebe-se como as questões políticas e as contradições entre discursos e práticas se estabelecem no território e refletem-se na composição das leis urbanísticas o que também contribui para a não efetivação de políticas que busquem de fato uma reorganização sócio-espacial urbana nas cidades.

Palavras-chave: Função social da propriedade; Estatuto da Cidade; Mais valias fundiárias urbanas; Contagem-MG.

ABSTRACT

This work has as main objective to advance the discussion and critical analysis of the limitations related to access to urban land and land recovery gains in economic and legal context of Brazil. Accordingly, we analyze the issue as a starting point, or even the opposition we judge between the social function of property, present in the 1988 Constitution and regulated by the “City Statute”, and the system of private ownership of land also referenced in our charter. This confrontation, as discussed by Fernandes (2008), is here extended to the economic bias, the recovery of an economic reading and literature, especially the work of Karl Marx in *Capital* and Ellen Wood (1998) on private property and capitalist as a sponsor role of this mode of production. Done so in order to continue the debate and bringing it in a concrete way the current Brazilian reality in terms of urban policy are presented reflections on the content present in the actual “City Statute”, regulatory legislation of the constitutional principle discussed initially and contains the main tools recovery gains access to land and urban land currently used in the country. This legal instrument requires such detail here given the way in which it was built and received by the various sectors of Brazilian society involved in the debate on issues related to urban development. Finally, the fourth and final chapter of the dissertation becomes fully concrete and practical issues previously discussed in part or completely through the theoretical case study for the city of Contagem-MG. Since the conclusions are drawn from the observation of a defined territorial physical reality, it is possible to see how the analysis done earlier reproduce in space and are supplemented by other aspects not covered by the study case. How can we verify the implementation of urban policy instruments in the country linked to the regulation of property use bump still many structural barriers and that this scenario is likely to continue if there is a reversal of paths with the aim of a more direct interference on private property . Moreover, it is clear how the political and the contradictions between discourses and practices are established in the territory and are reflected in the composition of urban laws which also contributes to the effectiveness of policies that do not actually seek a reorganization socio-spatial urban in the cities.

Keywords: Social function of property, the City Statute; Gains urban land; Contagem-MG.

RESUMEN

Este trabajo tiene como principal objetivo avanzar en la discusión y el análisis crítico de las limitaciones relacionadas con el acceso a la tierra urbana y el aumento de recuperación de plusvalías urbanas en el contexto económico y jurídico del Brasil. En consecuencia, se analiza el tema como punto de partida, o incluso la oposición juzgamos entre la función social de la propiedad, presente en la Constitución de 1988 y regulada por el Estatuto y , y el sistema de la propiedad privada de la tierra también se hace referencia en el Carta Magna. Esta confrontación , como se comenta por Fernandes (2008) , se amplía para la polarización económica , la recuperación de una lectura económica y la literatura , especialmente la obra de Karl Marx en El Capital y Ellen Wood (1998) en la propiedad privada y el capitalismo como un papel promotor de este modo de producción. Hecho con el fin de continuar el debate y llevarlo de una manera concreta la realidad actual de Brasil en términos de política urbana se presentan reflexiones sobre el contenido presente en el actual Estatuto de la Ciudad , la legislación reguladora del principio constitucional discutida inicialmente y contiene las principales herramientas de recuperación de las ganancias de acceso a la tierra y la tierra urbana utiliza actualmente en el país este instrumento jurídico requiere tanto detalle aquí dada la forma en que fue construido y recibido por los distintos sectores de la sociedad brasileña que participan en el debate sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano. Por último, el cuarto y último capítulo de la tesis se convierte en problemas totalmente concretos y prácticos discutidos previamente , en parte o en su totalidad a través del estudio de un caso teórico para la ciudad de Conde -MG . Dado que las conclusiones se han extraído de la observación de una realidad física territorial definido, es posible ver cómo el análisis realizado a principios de reproducirse en el espacio y se complementan con otros aspectos no cubiertos por el estudio de caso. Cómo se puede comprobar la aplicación de los instrumentos de política urbana en el país relacionado con la regulación del uso de la propiedad son todavía muchos los obstáculos estructurales y que este escenario es probable que continúe si hay un cambio de rutas con el objetivo de una intervención más directa en la propiedad privada . Por otra parte, es claro cómo la política y se establecen las contradicciones entre los discursos y prácticas en el territorio y se refleja en la composición de las leyes urbanas, lo que también contribuye a la eficacia de las políticas que en realidad no buscan una reorganización urbana socio -espacial en las ciudades.

Palabras clave: La función social de la propiedad; Estatuto de la Ciudad ,plusvalías urbanas; Contagem- MG .

LISTA DE FIGURAS

1	Função social da propriedade: Desenho Jurídico.	56
2	Localização Geográfica do município de Contagem – MG.	90
3	Saldo de Vacância – RMBH, 2005.	95
4	Expansão da malha urbana. Contagem, 1960 – 2000.	98
5	Contagem-MG. Foto aérea, 2010.	99
6	Empreendimentos viários. Contagem-MG.	105
7	Localização dos empreendimentos residenciais de grande porte. Contagem-MG.	107
8	Localização dos empreendimentos residenciais e comerciais de grande porte no Bairro Cabral. Contagem-MG.	108
9	Expansão imobiliária no bairro Sapucaias. Município de Contagem, 2003, 2012.	109
10	Localização das áreas de relevante interesse comunitário em Contagem – MG segundo definição do Plano Diretor Municipal.	118
11	Rendimento domiciliar por área de ponderação. Contagem-MG, 2010.	119
12	Zona Urbana e Rural. Município de Contagem, 2012.	121
13	Macrozoneamento municipal segundo o Plano Diretor de 2006. Contagem-MG.	124
14	Áreas médias e quantidade de lotes vagos no município de Contagem.	137
15	Preços médios dos lotes vagos no município de Contagem.	137
16	Áreas atualmente passíveis de aplicação da utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo X Concentração de terrenos vazios. Contagem, 2012.	140
17	Lote Vago. Bairro Cabral. Contagem-MG.	144
18	Zonas passíveis de aplicação da OODC segundo o Plano Diretor Municipal. Contagem-MG.	146
19	Empreendimentos com Relatórios de Impacto Urbano em tramitação na SDU ou recentemente aprovados. Contagem, 2013.	153
20	Localização dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR Contagem-MG – 2000-2003.	158
21	Localização de Empreendimentos do PAC Habitação 1. Contagem-MG.	160
22	Localização das áreas propostas para demarcação de AIS-2. Contagem-MG.	170

LISTA DE TABELAS

1	Número de municípios com população superior a 20 mil habitantes, pertencente a áreas especiais e com presença de plano diretor. Brasil, Grandes Regiões, 2012.	59
2	Número de Municípios com planos diretores segundo faixa populacional. Brasil. 2012.	59
3	Municípios com legislação específica para instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Brasil, Grandes Regiões, 2012.	61
4	Percentual de municípios com leis específicas para solo criado, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança e zonas especiais de interesse social por faixa populacional. Brasil, 2012.	61
5	Número de municípios com Conselho de Política Urbana ou similar segundo suas características e periodicidade de reuniões. Brasil, Grandes Regiões, 2012.	63
6	Número de municípios por faixa populacional com Conselho de Política Urbana ou similar; percentual sobre o total; conselho que realizaram reuniões nos últimos 12 meses; percentual sobre os existentes. Brasil, 2012.	64
7	População Residente, número de domicílios ocupados, média de moradores e variação decenal (%). Contagem-MG, 1990, 2000, 2010.	91
8	Percentual de Domicílios por número de moradores. Contagem-MG, 1990, 2000,2010.	91
9	Número de Domicílios por faixa de rendimento mensal. Contagem-MG, 2000, 2010.	92
10	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal. Contagem-MG, 2000, 2010.	93
11	Número de Domicílios por espécie e variação percentual. Contagem-MG, 2000, 2010.	94
12	Número absoluto, taxa de crescimento, número de incremento populacional, e percentual da população por regional na população do município - Contagem, 2000 e 2010.	106
13	Produção Imobiliária do Programa Minha Casa Minha Vida por faixas de renda. Contagem – MG. 2009 – 2012.	111
14	Empresas com maior concentração de terrenos vagos. Contagem – MG, 2012.	115
15	Bairros com maior concentração de terrenos vagos em área total e número de lotes e valor médio do metro quadrado. Contagem-MG, 2012.	138
16	Principais medidas mitigadoras presentes nos Relatórios de Impacto Urbano aprovados em Contagem no período 2011 – 2012.	154
17	Déficit Habitacional Básico e Qualitativo, total e por Assentamentos Precários. Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2000 e 2008. Contagem, 2000, 2008, 2010, 2015 e 2023.	157

18	Variação no valor do metro quadrado de terrenos vagos para fins de cálculo do IPTU Contagem, 2008 e 2013.	162
19	Quantitativo do mapeamento para regulamentação das Áreas de Interesse Social -2 e de áreas restritas segundo o Plano Diretor vigente e o Projeto de Lei para sua revisão. Contagem-MG.	169

LISTA DE QUADROS

1	Alterações na legislação regulamentadora do direito de propriedade: Brasil, 1500 – 2001.	24
2	Processo de Desenvolvimento do Estatuto da Cidade. 1989-2001.	47
3	Modelos de desenvolvimento urbano segundo o Estatuto da Cidade e a proposta Neoliberal.	74
4	Disposições sobre o uso do solo na Zona Rural presentes nos planos diretores e projeto de lei. Contagem, 1995, 2006 e 2012.	123
5	Tipo de imóvel, artigo de regulamentação, alíquota e fatores de apuração do IPTU segundo o decreto 005 de 2013. Contagem – MG.	132
6	Fórmulas de cálculo de contrapartida para execução de outorga onerosa do direito de construir segundo leis de uso e ocupação do solo. Contagem-MG.	148

LISTA DE GRÁFICOS

1	Arrecadação geral de IPTU e ITBI. Contagem-MG, 2001 – 2011.	103
2	Percentual de mão de obra formal empregada por setores. Contagem-MG, 1985 – 2010.	104

SUMÁRIO

1 Introdução	12
2 Função social e natureza econômica da terra no modo de produção capitalista..	18
2.1 Função social da propriedade: questões jurídicas	18
2.2 Terra e propriedade privada: uma mercadoria de natureza econômica	30
2.3 Breve contextualização urbana e próximas questões.....	40
3 O Estatuto da Cidade: estímulo ou barreira no cumprimento da função social da propriedade?	45
3.1 O desenvolvimento da lei e suas distintas interpretações	45
3.2 Cenário de aplicação da lei no Brasil.....	54
3.3 Limites exógenos e endógenos à aplicação do Estatuto da Cidade	64
3.3.1 Limites exógenos	65
3.3.1 Limites endógenos	74
3.3 Breve recuperação dos pontos analisados.....	87
4 Estudo de caso: Município de Contagem - MG	90
4.1 Perfil demográfico e domiciliar	90
4.2 Estrutura urbana	97
4.3 Mercado imobiliário atual.....	103
4.4 Instrumentos de regulação urbana	126
4.4.1 Imposto Predial e Territorial Urbano, utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo	126
4.4.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir	145
4.4.3 Operações Urbanas Consorciadas	151
4.4.3 PAC Habitação, Programa Minha Casa Minha Vida e Áreas de Interesse Social – “AIS – 2”	156
4.5 Breve recuperação dos pontos analisados.....	174
5 Considerações Finais	177
Referências	181

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo principal avançar na discussão e análise crítica das limitações ligadas ao acesso à terra urbanizada e à recuperação de mais valias fundiárias no contexto legal e econômico do Brasil. Os temas destacados têm significativa importância por dois aspectos principais. Primeiramente, pelo evidente e extensivamente analisado problema ligado à realidade fundiária brasileira (tanto em termos de distribuição como de regularização) e, em segundo lugar, pelas desigualdades socioespaciais dela decorrentes (TORRES&GONÇALVES, 2007; DELGADO, 2005; FERNANDES & PEREIRA, 2010). Questões essas que, respectivamente, promovem e são produtos da intensa especulação imobiliária existente nas cidades, sobretudo naquelas de maior dinamismo econômico (ABRAMO, 2007).

A constatação das consequências negativas presentes em tal realidade urbana levou, dentre outras ações, à promulgação da Lei Federal número 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana nacional. A lei regulamentou os artigos constitucionais 182 e 183 que tratam do tema, bem como delineou caminhos para ampliação da participação da sociedade civil nas instâncias de decisão governamental.

O Estatuto pauta-se pela busca do estabelecimento *de fato* da função social, tanto da propriedade como da cidade, criando e reformulando uma série de instrumentos legais pra esse objetivo. Dentre eles encontram-se as zonas de especial interesse social (ZEIS), a outorga onerosa do direito de construir (OODC), as operações urbanas consorciadas (OUC), o IPTU progressivo no tempo, ferramentas estudadas de forma mais detalhada ao longo desse trabalho. Tais instrumentos, por sua vez, deveriam estar previstos nos planos diretores participativos municipais, instituídos pela lei sob nova roupagem, os quais, seguindo os critérios estabelecidos na legislação, seriam obrigatórios para determinados municípios e teriam como prazo máximo de elaboração o ano de 2006, devendo ainda ser periodicamente atualizados.

Conforme apontado pela Pesquisa de Informações Municipal - MUNIC - realizada anualmente pelo IBGE, aproximadamente 87% dos municípios com obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores, sob o critério populacional, cumpriram a legislação (JUNIOR & MONTANDON 2011). Os dados quantitativos permitem-nos assim falar

categoricamente sobre o sucesso do Estatuto das Cidades como indutor da política urbana nacional.

Por outro lado, no entanto, conforme apontado pelos autores acima citados, bem como por OLIVEIRA & BIASOTTO (2011), em uma análise específica sobre os instrumentos de acesso à terra e gestão social da valorização imobiliária, o aparente sucesso restringe-se, na verdade, à dimensão relativa à sua mera *existência* nas legislações municipais. Verifica-se nos mais de 10 anos decorridos desde a promulgação do Estatuto, um cenário total ou quase total inaplicabilidade dos instrumentos previstos nos planos diretores.

Em outras palavras, o tratamento dado para os problemas ligados ao planejamento e infraestrutura urbana no País não teve os resultados previstos no Estatuto da Cidade, o que reafirma a necessidade de outras e aprofundadas análises sobre o tema. Cabe ressaltar ainda que em determinados casos a aplicação dos instrumentos dispostos na legislação acabou por resultar em efeitos contrários aos supostos e precipuamente objetivos desejados - justiça e equidade social, justa distribuição dos benefícios advindos da urbanização, dentre outros – reforçando assim a supremacia de determinados interesses individuais sobre os da coletividade e o papel do capital imobiliário como principal ordenador da estrutura e desenho das cidades (OLIVEIRA & BIASOTTO, 2011 e FIX, 2003).

Observam-se assim situações em que uma solução, inadvertida e infelizmente, tornou-se também outro problema, ou, de forma mais ampla, uma verdadeira limitação aos objetivos promovidos e apresentados pelo texto do Estatuto das Cidades. Autores como Villaça (2005) defendem a ideia de uma verdadeira ilusão sobre a capacidade dos planos diretores, bem como uma confusão sobre o seu sentido como eficiente instrumento, ou melhor, como canal condutor do planejamento urbano contemporâneo orientado para a consolidação da função social da propriedade e da cidade.

Esse breve panorama lança luz a uma questão elementar e até mesmo intuitiva, a qual a presente dissertação, ainda que parcialmente, busca responder: “Por quê?” Quais razões conduziram a essa ineficaz ação daquele que hoje pode ser considerado o principal instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano municipal, o plano diretor?

De forma a propor respostas a tal questionamento, o presente trabalho foi organizado de uma maneira progressiva partindo de discussões teóricas e/ou conceituais até aquelas de caráter empírico, com base no estudo de um caso concreto.

Sendo assim, no capítulo 2 será abordada a oposição que julgamos existente entre a função social da propriedade, presente na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto, e o regime de apropriação privada da terra também referenciada em nossa carta magna. Essa confrontação, já discutida por Fernandes (2008), do ponto de vista jurídico, será aqui ampliada com o viés econômico, pela recuperação de uma literatura econômica, sobretudo o trabalho de Karl Marx em *O Capital* e de Ellen Wood (1998) sobre a propriedade privada capitalista e seu papel como fomentadora deste modo de produção.

Conforme será demonstrado, a função econômica conferida à terra através da instituição da propriedade privada cria entraves à aspiração de que a mesma assuma simultaneamente uma função integralmente social através da promoção dos imperativos sociais do modo de produção capitalista – que transcendem a relação homem-terra – e dos movimentos excludentes promovidos pelo mercado imobiliário. Esses movimentos são observados com base na leitura dos trabalhos relacionados à economia política da urbanização.

Dessa forma, o segundo capítulo tem como objetivo principal relativizar o significado e efetividade de um conceito legal no contexto de um modelo de funcionamento da economia. Tal discussão mostra-se como o eixo estruturador da presente dissertação uma vez que trata diretamente sobre as formas de compreensão da propriedade imobiliária, principal objeto que permeia e dá base às discussões ora apresentadas. De forma indireta, buscamos em nossas considerações apontar como a abordagem marxiana para a questão da propriedade, mesmo tendo sido realizada há mais de um século, demonstra-se extremamente relevante e atual para a compreensão de questões estruturais que trazem nitidez para o entendimento das raízes dos problemas ligados às questões fundiárias ao longo da história.

Feito isso, de forma a dar continuidade do debate e aproximando-o de maneira concreta à atual realidade brasileira em termos de política urbana, são apresentadas reflexões a respeito do conteúdo presente no próprio Estatuto da Cidade, legislação regulamentadora do princípio constitucional discutido inicialmente. Esse instrumento

legal exige aqui tal detalhamento haja vista a forma com que o mesmo foi construído e recebido pelos diversos setores da sociedade brasileira envolvidos no debate sobre as questões ligadas ao desenvolvimento urbano.

A releitura da legislação não propõe, contudo, sua desconstrução ou desmerecimento como fator de avanço na política urbana nacional. Antes, pretende-se destacar alguns pontos externos (exógenos) e internos (endógenos) à própria lei que acabam por contribuir à sua inaplicabilidade. Nesse sentido, são levantadas e analisadas questões ligadas à existência de um modelo alternativo àquele preconizado no Estatuto para o tratamento da cidade e da propriedade bem como para a realização do planejamento urbano local. Esse modelo, orientado pela concepção da terra como uma mercadoria, acaba por impedir a execução de fato da lei. Em seguida, o terceiro capítulo caminha para a discussão dos aspectos internos à própria lei, entre quais destacamos seu caráter unificador (de homogeneização) e as complexidades por ela trazidas para realização do planejamento municipal, que restringem sua aplicação. Procura-se demonstrar por meio dessa análise, em conexão com as reflexões do segundo capítulo, como a função social da propriedade preconizada legalmente no Brasil encontra-se longe de estar acabada e com significativa possibilidade de efetivamente ser colocada em prática.

Por fim, o quarto e último capítulo da dissertação tornam plenamente concretas e práticas as questões até então discutidas de forma parcial ou totalmente teóricas. Uma vez que as conclusões são retiradas a partir da observação de uma realidade físico-territorial definida, faz-se possível perceber de que forma as análises feitas anteriormente reproduzem-se no espaço e são complementadas por outros aspectos não contemplados até a realização do estudo de caso.

Alguns comentários adicionais sobre esse capítulo fazem-se importantes uma vez que ele corresponde a uma parte considerável da dissertação. Tomamos o município de Contagem como referência específica e objeto de análise aglutinadora das discussões realizadas nos capítulos anteriores. A escolha desta localidade deveu-se a fatores relacionados tanto às similaridades de Contagem em relação a outras cidades – o que admite que a tomemos como referencial para o Brasil – como às peculiaridades existentes no município no que concerne à política de uso e gestão do solo urbano. Essas últimas permitem-nos realizar apontamentos sobre a diversidade de posturas existente no interior do debate e na execução efetivada política urbana no País.

No campo das similitudes destaca-se o porte populacional médio do município, a existência do plano diretor participativo com a previsão dos instrumentos exigidos no Estatuto da Cidade e a expansão dos investimentos imobiliários realizados nos últimos anos. Pelo lado das especificidades, ressaltam-se a formação econômica industrial da localidade atualmente em transição para o setor de serviços, a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano para residências e a aplicação recorrente da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Obviamente, qualquer município a ser escolhido apresentaria semelhanças e diferenças com os demais existentes no território brasileiro. Essas, contudo, principalmente para os casos das distinções, dificilmente estariam tão relacionadas ao uso e gestão do solo urbano como no caso de Contagem. É óbvio também que a análise de um único caso é insuficiente para responder a todos os questionamentos relacionados ao cumprimento da função social da propriedade, com foco na limitação da aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias e acesso à terra urbanizada para todas as cidades brasileiras. Fazê-la, no entanto, possibilita-nos obter respostas parcelares que auxiliam na construção de proposições e apontamentos de cunho mais abrangente o que, por sua vez, concretiza a relação dialética existente entre a teoria e a prática do conhecimento.

Nesse sentido, como forma de serem alcançados os objetivos pretendidos nesse capítulo, a apresentação do estudo de caso foi organizada em quatro seções. Na primeira, é realizada uma exposição e análise da formação urbana e da dinâmica imobiliária de Contagem nas últimas duas décadas. O objetivo principal é o de apontar onde as famílias com diferentes níveis de renda estão localizadas no território municipal, bem como de explicitar alguns porquês dessa organização espacial, expondo as tipologias e volume dos investimentos imobiliários realizados na cidade. Uma vez que as relações de posse e propriedade da terra – e os conflitos nelas engendrados – são definitivas nesse processo, essa primeira seção faz-se indispensável para a estruturação de nossa discussão. Para a análise são utilizados dados dos três últimos Censos, bem como entrevistas com diferentes agentes diretamente envolvidos nos aspectos da realidade local relativos à ocupação e uso do solo.

Em seguida, é realizado um levantamento da legislação urbanística municipal e das medidas de diferentes naturezas tomadas no período pelo poder público – obras de

infraestrutura, investimentos, isenções, etc. –, observando-se as relações e tensões dessas com o processo destacado na primeira seção.

A terceira seção fala sobre os instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias e acesso à terra urbanizada presentes no Estatuto da Cidade previstos e aplicados ou não no município. Analisam-se especificamente os casos referentes à utilização, parcelamento e edificação compulsórios seguido do IPTU progressivo no tempo; à Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC; às Operações Urbanas Consorciadas – OUC e às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. São apresentados e discutidos os fatores que influenciaram a ação de fato ou não desses instrumentos, os limites operacionais da estrutura administrativa local, as tensões envolvidas no desenvolvimento do plano diretor municipal, dentre outros aspectos. Para a elaboração de tais seções foram realizados levantamentos bibliográficos e, sobretudo informações qualitativas extraídas das entrevistas locais. Por fim, a quarta seção reúne as considerações finais do estudo.

Realizada essa breve introdução ao tema, partimos para a apresentação de nossas considerações iniciais existentes no segundo capítulo.

2. Função social e natureza econômica da terra na propriedade privada capitalista

2.1. Função social da propriedade: questões jurídicas

A relação do homem com a propriedade da terra, apesar das nuances do tempo e da história, estabelece-se sempre por uma noção de direito. Seja através das transferências hereditárias, da concessão do senhor ao vassalo na propriedade feudal ou mesmo do mecanismo de mercado através da apropriação mediada pelo dinheiro, o homem recebe o direito de usufruir ou possuir sua propriedade.

Tal *direito de propriedade*, por sua vez variará não apenas na forma de sua instituição, mas também em sua própria definição e essência de acordo com características sociais, culturais, demográficas e econômicas de determinado povo em um dado espaço, ou seja, de seu respectivo modo de produção e reprodução¹. Em palavras, não se pode supor que a intrínseca constituição do direito de propriedade seja idêntica em um regime de utilização comunal ou privada da terra, bem como em uma organização política ditatorial e outra democrática.

Assim, essa definição-composição será especificada e dada a conhecer à sociedade que dela fará uso através de um conjunto de normas e regulamentações responsáveis por legislar e estabelecer parâmetros que tanto garantam a execução do direito como penalizem aqueles que optarem pelo seu descumprimento.

Essas considerações iniciais fazem-se necessárias tendo em vista que o objetivo desta seção será o de analisar o aspecto compositivo do direito de propriedade, ou seja, como a legislação o define e regula seu acesso e cumprimento pelos indivíduos, para uma realidade específica, qual seja a constituição do princípio da função social da propriedade no Brasil.

Inicialmente, cabe uma ressalva de cunho geral. No modo de produção capitalista, constitui-se de forma predominante o regime de propriedade privada, aquela que, segundo aponta Marx, “supõe que certas pessoas têm o monopólio de dispor de

¹Por outro lado, parece-nos inviável supor que o estabelecimento dessa relação homem-terra seja apenas **fruto** de uma dada organização social. Ao contrário, esse processo ocorre de forma dialética. Para o caso do modo de produção capitalista, o trabalho de Ellen Wood (2000), analisado na segunda seção deste capítulo, apresenta essa perspectiva mesmo que de forma indireta.

determinadas porções do globo terrestre como *esferas privativas de sua vontade particular*² (grifado). Vale reparar, com base na citação do autor, que o determinante no sistema de apropriação privada da propriedade não é o estado natural de exclusividade da mesma - a qual impede a ocupação simultânea por mais de um indivíduo – mas sim a sua utilização mercê da vontade particular e individual do proprietário, a despeito de outros interesses. A instituição da propriedade privada *per se* garantiria assim uma espécie de poder (direito) de comando do homem sobre a terra, sobre parte do território, executando-o de forma diferenciada à medida que seus interesses mudam e/ou seus desejos pessoais são alterados. A propriedade privada diz intrinsecamente isso àqueles que dela fazem uso.

Podem, contudo, haver impedimentos de diferentes naturezas no exercer pleno e sem critérios desse direito. As questões ligadas à vizinhança que, em essência, presta-se a delimitar os limites físicos do direito conferido aos *n* proprietários de uma sociedade exemplificam tais impedimentos.

Por outro lado pode ser ainda que na delimitação do direito à propriedade privada haja requisitos e elementos que mais do que limitá-lo, verdadeiramente o compõem. Ou seja, o direito só se cumpre, ou pode ser estabelecido à medida que admita e obedeça a tais elementos estruturantes. É nessa segunda categoria, por sua vez, que foi a instituída a função social propriedade, ao menos com base na visão do direito público, a qual por vezes choca-se com aquela instituída pelo direito civil e privado. Conforme destacado por SILVA (2008:74):

A doutrina tornara-se de tal modo confusa a respeito do tema, que acabara por admitir que a propriedade privada se configura sob dois aspectos: (a) como direito *civil subjetivo* e (b) como *direito público subjetivo*. Essa dicotomia fica superada com a concepção de que o princípio da função social (CF, art. 5º, XXIII) é um elemento do regime jurídico da propriedade; é, pois princípio ordenador da propriedade privada, incide no conteúdo do direito de propriedade, impõe-lhe novo conceito. Por isso, a noção de ‘situação jurídica subjetiva (complexa)’ tem sido usada para abranger a visão global do instituto, em lugar daqueles dois conceitos fragmentados. Nela resguarda-se o conjunto de faculdades do proprietário dentro da delimitada esfera que a disciplina constitucional lhe traça.

Ou ainda como apontado por ANJOS (s/d:4):

Buscando uma posição intermediária entre o absolutismo da propriedade liberal e a sua negativa, surgiu no final do século passado, primeiramente na

²MARX, Karl. O capital. Livro 3, v. 6; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980 (original 1894).

doutrina social da Igreja Católica, a ideia de função social da propriedade, ao lado das limitações tradicionais, mas com elas não se confundindo.

Assim, a função social como elemento constitutivo e não apenas limitador do direito de propriedade terminaria por transformar as relações estabelecidas entre os indivíduos de uma sociedade na medida em que a posse do seu bem, no caso a propriedade imobiliária, seria mais do que mera mercadoria, mas também um elemento constituinte e subjugado à ordem social no qual se insere.

Essa concepção por sua vez não parece mostrar-se ainda consolidada no meio jurídico. As palavras de SILVA (s/d:1) apontam para a compreensão da função social como aspecto limitador, ao invés de seu aspecto constituinte a direito de propriedade:

Embora seja tema recorrente nos debates jurídicos, constantemente lembrado por seguidas legislações, o princípio da função social da propriedade encontra uma profunda resistência no âmbito de sua efetividade. Como dito, o caso brasileiro testemunha um relativo avanço na legislação frente à **limitação** do direito de propriedade, mas por outro lado, encontra uma enorme resistência nos fóruns jurídicos e na realidade da concentração de renda e riquezas para efetivação dessas **restrições**. (grifos nossos)

DI PIETRO (1989:56) trata dessas discrepâncias no âmbito do direito, por meio de uma esclarecedora e resumida sistematização:

O princípio da função social da propriedade, inspirado na doutrina social da igreja, vem sendo interpretado de duas formas distintas:

- uns o mantêm no âmbito do poder de polícia do Estado, e consideram a função social sob dois aspectos: o negativo e o positivo. Sob o *aspecto negativo*, a função social abrange as limitações impostas ao exercício da propriedade em benefício do interesse público; compreende obrigação de não fazer e mesmo certas obrigações de fazer (...). Sob o *aspecto positivo*, implica obrigação de *fazer* consistente no *dever de utilização da propriedade*;
- outros distinguem: o aspecto negativo corresponde ao poder de polícia e o positivo, à função social de propriedade; quer dizer que esta seria um *'novo instrumento* que, conjugado aos normalmente admitidos (as limitações, a desapropriação, etc.) possibilita a obtenção de uma ordem econômica e social que realize o desenvolvimento com justiça social' (Sundfeld, 1987, p.9)".

Vale perceber que tal distinção pode ser determinante na execução ou não da função social da propriedade. Uma vez que se compreende a mesma como intrínseca ao direito, este supostamente poderia ser executado apenas com o cumprimento da função social, como já destacado. Por outro lado, supondo-a como uma limitação, ela é acessório ao direito, sendo este exercido precipuamente de forma privada.

Independentemente da forma que seja entendida, a função social é apresentada como um princípio constitucional desenvolvido de maneira a garantir que o uso da terra não ocorra de modo totalmente arbitrado pelos interesses individuais do proprietário. É

notório destacar que a noção jurídica de função social encontra-se bastante relacionada mais à questão do uso e gozo do bem do que à sua disposição (práticas garantidas pelo código civil).

O uso dado *per se* garante o cumprimento da função social, desde que esteja voltado a um fim desse cunho como as práticas de moradia ou conservação ambiental. Para tal constatação, basta notar que todas as edificações já destinadas à moradia passaram “naturalmente” a obedecer à disposição, mesmo antes sua previsão constitucional. Em verdade, basta que haja edificação em determinado terreno para que ele, ocupado ou não, cumpra a função social. Mais adiantes essa questão existente entre *edificação* e *uso de fato* será mais bem discutida.

É conclusivo também que a não utilização (edificação) ou subutilização de um determinado terreno não pode ser aceita nesse modelo, uma vez que o “uso” dado a ele pelo proprietário (retenção, especulação imobiliária, descaso moral, etc.) não pode ou deveria ser entendido como prática social, mas única e exclusivamente individual.

A Constituição Federal de 1988 aponta que a propriedade urbana cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. A lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades – torna mais clara essas exigências fundamentais 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 de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Sendo que:

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

(...)

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

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura.

(...)

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

f) a deterioração das áreas urbanizadas; (grifo nosso)

Essa consideração mostra-se de suma importância na medida em que aponta para o fato de que verdadeiramente não é a terra, mas sim o uso a ela dado que se configura em uma função social. Percebe-se pela letra constitucional que a propriedade *cumpr*e e não que ela *tem* tal função.

Mais ainda, conforme apresentado abaixo por CAMARGO (2008:27), a função social da propriedade apresenta-se como algo *a ser* exercida. Ela não pertence intrinsecamente a terra, a qual por ser inata não pode executar nada por ela mesma. Conseqüentemente deve ser exercida por parte daquele que a possui, o proprietário.

Pelas suas características, a função ganha expressão, isto é, só tem sentido e valor jurídico na medida em que for exercitada pelo sujeito titular da obrigação imposta (...). Desse modo (...) é lícito concluir que não é *o bem* objeto da relação jurídica da propriedade que possui uma função, mas sim *o proprietário*, a quem incumbe exercitar os poderes inerentes a seus direitos segundo uma finalidade social ou comunitária previamente imposta pela ordem jurídica.

Não há assim pretensão pelo princípio da função social de suprimir as características e natureza próprias conferidas à terra através da propriedade privada, mas deixar que essas permaneçam, contudo transformadas e condicionadas de forma geral (SILVA, 2008). Ressaltam-se assim, duas conclusões parciais: i) está nas mãos do indivíduo, do titular do direito, o cumprimento de uma proposição de benefícios coletivo e social, geralmente objeto de ação direta do próprio Estado e ii) inexoravelmente haverá um conflito, ainda que apenas nas outras esferas da sociedade que não a jurídica, entre o que propriamente representa a terra (bem) no regime da propriedade privada (analisadas de forma mais aprofundada na segunda seção) e o que a ela tenta-se conferir juridicamente via função social.

Consolidada atualmente na legislação brasileira, a função social da propriedade aparece na concepção do direito como resultado de um processo de alterações e mesmo evolução do entendimento das relações jurídicas entre o homem e sua propriedade. “Somente em uma fase posterior de sedimentação da nova ordem do capital nasce a preocupação com a divisão social dos benefícios obtidos em mais de um século de respaldo à autonomia privada sem freios” (FARIAS & ROSENVALD, 2008). Nessa trajetória, muitas foram e tem sido as tentativas e nuances presentes nas regulamentações formuladas com vias a ordenar essa apropriação e uso da terra pelos indivíduos.

O QUADRO 1 a seguir, elaborado com base no trabalho de PARIZ (2007), apresenta de forma sintetizada os instrumentos legais promulgados no Brasil em relação ao tema, bem como aquilo que previam, alteraram e ou complementaram em relação ao seu anterior imediato. Alguns pontos destacados merecem maior realce e reflexões sejam pelo contexto amplo a que estavam inseridos, sua representatividade na história da formação institucional e social do País ou pelos entraves para o estabelecimento dos princípios pretendidos.

O primeiro deles que damos aqui sublinhada atenção é a Lei de Terras, promulgada em 1850 pela monarquia brasileira. É por esse instituto legal que inicialmente estabelece-se um verdadeiro mercado de terras no País mediado pelo dinheiro, por processos de compra e venda. Assiste-se à transformação plena das terras nacionais em bem financeiro, com valor equivalente à moeda corrente para todas as aquisições ou vendas independentemente do propósito³. Há assim uma generalização do mercado que, se naturalmente enfrentaria barreiras ao seu estabelecimento inicial, por outro lado ganharia cada vez maior força, sobretudo na formação e conformação do território urbano brasileiro uma vez que cria uma esfera de acumulação e competição capitalista diferente de todas as outras, dadas as características naturais do bem transacionado, quais sejam, sua monopolização e não reprodutibilidade.

Surgia simultaneamente e em torno da Lei de Terras outra série de legislações as quais focadas na estruturação do modo de produção capitalista nacional contribuía para efetivação da propriedade privada e dos ganhos dela decorrentes.

Como aponta BALDEZ (2003:74,75):

Assim, ainda no fundamental ano de 1850 [foi instituído], o Código Comercial; o primeiro código de processo civil e comercial, Regulamento 737, definindo formas e conteúdos procedimentais para a efetiva realização judiciária dos interesses de classe juridificados; também as primeiras sociedades anônimas; em 1851, o segundo Banco do Brasil. (...) Se antes a riqueza estava assentada na propriedade do escravo (Faoro, *Os donos do poder*), com a evolução da nova formação social passaria a constituir-se sobre a terra, e já não eram suficientes para individuar e demarcar a garantia às medidas e providências determinadas, em 1850, ao dar-se a Lei n 601; por isso, outras mais apuradas foram expedidas com o objetivo de compor de vez o sistema: Lei Hipotecária n 123, de 24 de setembro de 1864, e o Decreto nº169, de 19 de janeiro de 1890.

³ Pode-se erroneamente entender que a equivalência em moeda já ocorrera quando da instituição das desapropriações em 1821 por D. Pedro I (PARIZ, 2007). Contudo, a mesma era aplicada apenas para caso de desapropriação pelo poder público, ou seja, em casos de regulação. Para os demais casos, como visto no quadro, a apropriação de terras ou dava-se pelas doações, hereditariedade ou apossamento.

QUADRO 1**Alterações na legislação regulamentadora do direito de propriedade: Brasil, 1500 – 2001.**

Instrumento	Instituição	Especificação
Lei das Sesmarias	1530*	Com fins ao povoamento e exploração da colônia eram concedidas pelo regime de doação. Requeria o cultivo da terra em no máximo 05 anos.
Resolução de 17 de julho	1822	Anula o regime de sesmarias. Propriedade garantida pela posse/apossamento das terras. Em 1821 são instituídas as indenizações para as práticas de desapropriação.
Lei de terras	1850	Instituição de negócios fundiários através de processos de compra e venda de terras. Título de compra determina o direito de propriedade.
Código Civil	1916	Regulamenta de forma mais evidente a questão da posse. Artigo 485 tomava como "possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio ou propriedade". Estabelece a usucapião.
Constituição Federal	1934	Aparece pela 1ª vez o termo função social da propriedade. Usucapião de imóvel rural ou urbano com prazo mínimo de ocupação definido em 10 anos. Transposição do conceito de "propriedade-direito" para "propriedade-função".
Constituição Federal	1946	Uso da propriedade subordinada ao bem estar social. Reafirma as indenizações para o caso de desapropriação para utilidade pública ou interesse social.
Estatuto da Terra	1964	Promoção da reforma agrária e desenvolvimento/modernização agrícola. Refina e delimita os critérios que apontam para o desempenho da função social da propriedade.
Constituição Federal	1988	Função social da propriedade tratada tanto entre os direitos e garantias fundamentais como entre os princípios da ordem econômica e social. Usucapião urbana e rural com prazo mínimo de ocupação em 05 anos (artigo 191).
Estatuto da Cidade	2001	Regulamenta os artigos constitucionais 182 e 183. Refina e cria instrumentos para cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Estabelece os critérios de obrigatoriedade e conteúdos mínimos para elaboração dos planos diretores municipais.

Fonte: Elaboração própria com base em PARIZ (2007)

*A lei de Sesmarias já existia em Portugal, sendo replicada no Brasil.

Esse apontamento mostra-se de suma importância uma vez que aponta ao fato de que não basta apenas a mudança naquilo que rege o direito de propriedade em si para que

ambições por ela almejadas sejam alcançadas. Antes, é necessário todo um movimento de mudanças políticas e econômicas que caminhem no mesmo sentido de forma a garantir a defesa dos interesses daqueles que serão prioritariamente beneficiados com o novo regime. Como vimos, no caso da Lei de Terras, foi arquitetado todo um processo que levou à plena efetivação da propriedade como geradora de renda, mercadoria e fonte de riqueza para os grandes latifundiários. Contudo, no que concerne à função social da propriedade, como analisaremos mais detidamente no terceiro capítulo e de forma indireta ao longo de toda a dissertação, tal movimento não ocorre. Ao contrário, as políticas econômicas e de produção imobiliária mostram-se mais voltadas à manutenção do sistema de produção capitalista do espaço urbano do que à promoção de um novo paradigma para o tratamento da propriedade. O princípio constitucional, ainda que refinado ao longo do tempo como apontado em seguida, mostra-se assim engessado dada a resistência imposta pela dinâmica e estrutura econômica vigente e estimulada no País.

De volta à análise do Quadro 1, é válido notar ainda que a promulgação da Lei, ou melhor, dos princípios nela apontados, não se dá de forma isolada política ou geograficamente. Ao contrário, o movimento de consolidação do instituto da propriedade privada é estabelecido em conjunto com outras diversas nações latino-americanas envoltas em outras tantas reformas de cunho liberal bem como no processo de amplificação sócio territorial do capitalismo industrial (CHECCIA, 2007).

Um segundo ponto de destaque refere-se ao conjunto das Constituições Federais de 1934, 1946 e 1988 bem como o Estatuto da Terra de 1964, que trouxeram à tona o princípio da função social da propriedade, herdado de outras constituições nacionais como a mexicana e a alemã (ANJOS, s/d). Como pode ser percebido, há verdadeiramente um progresso conceitual do termo seja através da delimitação de seu espaço no interior do texto legal ou pela maior definição de seu significado prático através dos instrumentos traçados para sua obtenção como a usucapião urbana e rural. O título de compra até então constituído como único e exclusivo documento comprobatório da posse, passa a ser complementado por outros mais. Há entre eles, no entanto, uma diferença.

No ato da compra e da venda, não cabe ao poder judiciário *interpretar* a validade do documento probante, mas sim *reconhecê-lo*. A obtenção do título é mediada via

mercado, obviamente que amparada nas regulamentações jurídicas, mas decidida entre os negociantes e não pelo poder público. No caso das concessões de moradia e da usucapião ocorre um movimento diferenciado. O acordo deve ser mediado necessária e diretamente pelo poder público, via decisão judicial uma vez que a relação estabelecida não é de negociação e sim de verdadeira disputa, na qual o titular da terra considera-se lesado por aquele que a utiliza. Nessa relação de “conflito” é necessário ao proponente conduzir uma série de procedimentos como a comprovação da moradia pelo tempo determinado na lei, bem como da não utilização por parte do titular. Tais provas reunidas, por sua vez, passarão ainda, neste caso, por um processo de *interpretação* pelo juiz ou ente público responsável o qual indicará ser válido ou não o ato apresentado. Conservando-se a propriedade privada, em que o titular do direito é o indivíduo que adquiriu via mercado o terreno, esse poderá também recorrer a fim de que a decisão judicial seja tomada a seu favor. O agente institucional deve obrigatoriamente considerar ambas as posições na medida em que pode correr que, ao olhar do proprietário pela compra, a terra era sim utilizada ou que seu uso foi impedido pela ocupação de outrem, caracterizando-se assim uma invasão.

Nos 54 anos interpostos entre 1934 e 1988 observa-se que o princípio da função social apesar de presente nas Constituições, em certa medida apenas pairava pela legislação sem um tratamento mais refinado sobre sua concepção prática. Após a promulgação da CF 88 decorrerá ainda o prazo de 13 anos para que isso ocorra. Ou seja, somente 67 anos após o aparecimento do princípio, haverá uma regulamentação que trate de maneira mais precisa a função social da propriedade. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, deveria refletir em si os caminhos a serem percorridos pelo poder público como forma de garantir o cumprimento da função social da propriedade e também da cidade, elementos esses necessários à ordenação urbanística nacional.

No momento cabe destacar que a elaboração do Estatuto contribuiu de forma representativa para que a função social da propriedade assumisse uma conotação urbanística e de planejamento ao atrelar sua aplicação à elaboração dos planos diretores municipais e à regulação do direito de construir⁴.

Sobre o tema, afirma CAMARGO (2008:46):

⁴As limitações e percalços encontrados na efetiva operação dessa legislação serão detalhados no próximo capítulo. Por enquanto apenas a apontamos como marco no que concerne ao tratamento jurídico dado à propriedade no Brasil.

(...) ‘o direito de construir’ surge da ordenação urbanística contida nos planos urbanísticos da cidade, condicionado o direito dos proprietários de imóvel por eles atingidos. E esse ‘direito de construir subsiste, apenas e tão somente, enquanto o interesse público atribuir ao proprietário daquele imóvel uma função social que justifique a edificação e nos moldes estabelecidos naqueles planos urbanísticos.

A citação deixa claro que pertence ao poder público a responsabilidade de apontar os critérios e diretrizes para execução das construções, na medida em que essas terão influência determinante na ordenação do território citadino. Estabelece-se ao proprietário pelo Código Civil apenas a faculdade (possibilidade) de construção, a qual por sua vez, deve ser submetida quando de sua execução a uma função social (SILVA, 2000).

A lei deveria atuar ainda como uma orientação à sociedade civil tendo em vista que ela, e não o Estado, é precipuamente a executora do princípio constitucional aqui tratado. Da mesma forma que executa a propriedade privada de forma plena e mesmo com sentimentos de orgulho e realização por conseguir estar de posse de uma propriedade, deveria executar consciente e naturalmente também a sua função social.

Nesse ponto estabelecem-se, por sua vez determinados contra sensos.

Inicialmente caberia destacar que estabelecer uma conciliação entre *natureza e funções* distintas pode ser assaz complicado. A terra como bem econômico tende a assim ser utilizada e compreendida pelos seus usuários. Ao ser a ela definida uma função complementar seja de cunho social ou outro qualquer, mas mantendo-se sua natureza própria de vertente econômica via propriedade privada, haverá a necessidade sempre de uma constante regulação para que esses papéis paralelos/complementares e por vezes antagônicos sejam executados plenamente. A regulação, por sua vez, pode não ser suficiente uma vez que, dependendo dos efeitos e da “força” existente na natureza do elemento analisado, ou daqueles que dele se beneficiam, haja verdadeira impossibilidade de conciliação.

Abstraindo-se momentaneamente a questão da propriedade, poderíamos pensar a questão de forma equivalente à ambição de determinado adestrador em tornar doméstico um animal formado natural e socialmente para a caça. Estabelecer ao mesmo uma função de guarda ou de guia quando naturalmente está formado para a caça seria de impossível conciliação, ainda que conceitualmente fosse possível afirmar que tais animais, através da conciliação de princípios, da aplicação de certas práticas de

treinamento ou de penalidades deveriam executar função alternativa à sua natureza. A (im)possibilidade seria ainda mais agravada se ao mesmo tempo em que a harmonização fosse tentada por determinado grupo, um segundo atuasse de forma a promover, estimular e fazer sempre viva a natureza caçadora. O mercado imobiliário, retomando nossa discussão, equivalente a esse último grupo, articulado e envolto por uma série de interesses, tem o papel de manter viva, ou mais ainda, de tornar renovada a natureza econômica da terra.

De volta às questões jurídicas, destacamos dois últimos aspectos relacionados à instituição da função social da propriedade. O primeiro deles aponta para a distinção realizada no âmbito do direito dos conceitos de *princípio* e *regra*. Conforme observado e previsto em nossa legislação maior, a função social da propriedade encaixa-se na primeira categoria. Mas, o que isso quer realmente dizer? Simplesmente que ela tem caráter estrutural e não apenas normativo na legislação, sendo base ampla e fundamento direcionador para as regras a serem definidas que tratam da questão fundiária. Recorrendo-nos novamente a CAMARGO (2008:32), vale dizer que é “decorrência imediata dos princípios o direcionamento da interpretação e integração das normas num dado sistema jurídico-normativo, conferindo-lhe coerência e coesão”. Ainda sobre o tema, aponta SILVA (s/d:6) que os princípios constitucionais tem “vida própria”, ou seja, estão acima e sujeitam as normas infraconstitucionais e demais regulamentações.

Essa consideração não é feita aqui sem propósitos. O caráter amplo e orientador dado aos princípios em relação às regras - mesmo que juridicamente os primeiros sejam visto como “superiores” às segundas - pode, a nosso ver, apresentar-se como a causa de seu fracasso. Por exemplo, e como aponta a autora supracitada, pode ser que ocorram entre tais princípios algumas contradições – tendo em vista que sendo matérias amplas podem abrigar em si distintas e variadas interpretações – como no caso, por exemplo, da propriedade privada e a função social, ambos presentes na CF 88. O procedimento em casos como esses se mostra bastante simples: de acordo com a proposta jurídica, basta que o intérprete da lei “harmonize e pondere” os princípios aparentemente contraditórios de forma a tomar posteriormente a decisão prática de forma coerente. Julga-se assim que com base em critérios subjetivos, os quais logicamente poderão oscilar entre um para outro intérprete, a decisão tomada será aquela que realmente e da melhor forma possível reflita o verdadeiro propósito da lei.

Assim sendo há minimamente a faculdade, como e no sentido que se fala no direito, de que alguma interpretação seja enviesada por motivos de diferentes naturezas, o que, contudo, não inviabilizaria a conciliação. Em palavras, não pode haver possibilidade de não harmonização ainda que entre alguns princípios haja como apontado por CANOTILHO (1998) *apud* CAMARGO (2008:32) um “fenômeno de tensão”.

A amplitude do princípio, ao mesmo tempo em que o faz abrangente a todas as esferas da sociedade⁵, pode conduzir ainda a uma indeterminação do mesmo. No caso da função social da propriedade isso parece evidente. Como visto, mesmo em seu próprio entendimento compositivo há, se não indeterminação, uma distinção bastante clara de entendimento. Contudo, esse fato indeterminado aparece também juridicamente, mais como uma possibilidade do que como um empecilho:

A função social da propriedade é um conceito jurídico indeterminado. Por conceito jurídico indeterminado, segundo KARL ENGISH, deve ser entendido aquele conceito cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos. (...) Essa indeterminação, porém, deve funcionar como elemento propulsor da potencialização do instituto da função social, e não como um fator de limitação à sua aplicação, como bem acentua DANIEL SÁVIO DRESCH DA SILVEIRA. (ANJOS FILHO, 1988, p. 13).

O segundo aspecto que destacamos diz respeito à diferenciação realizada para o princípio da função social de acordo com o tipo de propriedade. Dependendo de onde esteja localizada, será um diferente aspecto que conferirá a função social à propriedade imobiliária. No caso das terras urbanas baseando-nos em FARIAS & ROSENVALD (2008), o princípio não poderá ser conferido na hipótese de ocorrência de algum dos seguintes requisitos: i) não edificação; ii) subutilização e iii) não utilização de outra natureza, como define mesmo o Estatuto das Cidades já apresentado. Logo, cumprindo algum deles – a despeito do uso comercial dado à propriedade – adquire o bem uma função de cunho social. Para o caso da terra agrária, os requisitos serão outros como, por exemplo, a exploração em percentual mínima, o cumprimento das obrigações trabalhistas e a preservação ambiental. Conclui-se assim, em conformidade com ANJOS (s/d) que “não há uma única função social, mas diversas funções sociais”.

⁵ Conforme observado por FARIAS & ROSENVALD (2008:225): “A concepção complexa da propriedade tem o mérito de ultrapassar aquele estágio pelo qual a função social se resumiria à “natureza” de certos tipos de propriedade (v.g. a propriedade de bens de produção). A função social incide sobre a própria estrutura da propriedade, portanto recai sobre qualquer bem, variando em intensidade em cada situação concreta, de acordo com as efetivas utilidades dele para a sociedade”.

Com esses apontamentos, encerramos essa recuperação da discussão jurídica a respeito do princípio e conceito de função social da propriedade. Certamente, alguns aspectos não puderam ser amplamente discutidos bem como outros nem mesmo apresentados. Contudo, para os fins deste capítulo, julga-se que o acima exposto será suficiente para o desenvolvimento do trabalho.

Como visto a função social da propriedade, a qual nasce e reproduz-se como conceito pertencente ao direito, tem um propósito de ordenação e mesmo de composição dos direitos de propriedade. Mostra-se como um “meio do caminho”, uma proposição híbrida que procura ao mesmo tempo em que conserva a propriedade privada, permiti-la e ou reconhecê-la apenas se provida de uma função – de uso – social. No interior do próprio Direito há visões díspares e conflitantes sobre o papel de tal princípio, sua concepção e operosidade o que aponta para sua fragilidade em termos de norma a ser cumprida.

Como aborda claramente o jurista José Afonso da Silva, a Constituição Federal ao regulamentar a função social da propriedade adotou “um princípio de *transformação* da propriedade capitalista, sem socializá-la”. A metamorfose, contudo parece mostrar-se assaz incompleta, dentre outros fatores, pelos efeitos inexoravelmente produzidos na sociedade capitalista quando da instituição da propriedade privada, os quais podem mostrar-se não de difícil, mas de impossível ordenação sem o definitivo fim daquilo que os promove. Tais efeitos e aspectos são analisados na seção seguinte.

2.2. Terra e Propriedade Privada: Uma Mercadoria de Natureza Econômica

O cordão umbilical que ligava a sociedade à natureza foi mal cortado. O que exigia o corte e implicava a ruptura? A cidade. O vínculo se desfez, a troca viva entre a comunidade e a terra não foi substituída por uma regulação racional e, no entanto, a sociedade continua ligada e mesmo amarrada à terra. Pela propriedade e pelas múltiplas servidões que ela mantém. Especialmente e, sobretudo subordinando a terra ao mercado, fazendo da terra um ‘bem’ comercializável, dependente do valor de troca e da especulação, não do uso e do valor de uso. O cordão umbilical, que levava a seiva e o sangue da matriz original à sua filiação, a comunidade humana se transformou em uma corda, laço seco e duro, que entrava os movimentos e o desenvolvimento dessa comunidade. É

esse o entrave por excelência. (Henri Lefebvre, A Cidade do Capital, p. 161).

A epígrafe retirada da obra *A Cidade do Capital* de Henri Lefebvre apresenta de forma ilustrativa a relação estabelecida entre o homem e a terra em momentos distintos da história. O primeiro, no qual o homem ligava-se diretamente a terra para sua reprodução, e o segundo, no qual o rompimento dessa afinidade dá-se naturalmente na e pela cidade. A ligação com a terra permanece, porém por outro mecanismo que não a troca natural, qual seja, pelo mercado de transações imobiliárias. Nesse modelo, a função [social] de uso permanece, mas dependente do seu valor de troca o qual a faz elemento comercializável equiparável à outra mercadoria qualquer. É a troca que media o uso e não o contrário, resultando nessa regulação não racional apontada por Lefebvre. Esse cenário, em que terra e mercado mostram-se inexoravelmente conectados será aqui discutido como forma de complementar as proposições da seção anterior.

Enquanto na primeira parte recuperamos parcialmente a leitura jurídica contemporânea que define e defende a possibilidade de harmonização entre a propriedade privada capitalista e a função social da propriedade, focando nesta última, agora nos ocuparemos em discutir e apresentar as implicações inerentes à instituição do primeiro. Conforme poderá ser visto, decorrem de ambas as noções prerrogativas que vão por caminhos diametralmente opostos o que, por sua vez, torna-os de impossível conciliação.

Nossa análise essencialmente disse respeito ao papel da propriedade privada tanto na origem como no desenvolvimento do modo de produção capitalista. Apontamos como as raízes da propriedade privada são profundas em nossas relações sociais, o que por si só indicaria a dificuldade de sua reversão, a não ser que realizado seu definitivo rompimento.

Ellen Wood, em esclarecedor trabalho publicado no final da década de 90⁶, elucida diversos pontos relacionados à questão. A publicação, em complemento à detalhada abordagem de Marx em *O Capital*, serão as bases desta discussão.

A autora orienta sua abordagem com uma pergunta básica a respeito da estruturação do modo de produção capitalista, qual seja:

⁶ Ellen Meiksins Wood (2000): *As Origens Agrárias do Capitalismo*.

Dado que os produtores foram explorados pelos apropriadores através de meios não capitalistas durante milênios antes que o capitalismo surgisse, e dado que os mercados também existiram desde os tempos imemoriais praticamente em todos os lugares, como explicar o fato de que as relações produtores/apropriadores passaram a ser mediadas pelo mercado? (WOOD; 2000:7).

De acordo com análise historiográfica de Wood⁷, a resposta para a questão encontra-se diretamente relacionada às alterações nos direitos de propriedade estabelecidos entre as classes sociais destacadas. Em tais mudanças residiria até mesmo a pedra de toque responsável pela instituição do modo de produção capitalista como movimento predominante nas relações sociais de produção e trabalho. Nesse sentido, é rechaçada aqui a hipótese de que o capitalismo advém como mero avanço das forças mercantis consideradas inerentes e latentes nas organizações pré-capitalistas, as quais por impor algumas resistências político institucionais impediam a plena realização do capital no espaço e nas relações sociais. Ao contrário, de forma a tornar possível o seu desenvolvimento, o capitalismo tem de necessariamente nascer em um momento e local específico, os quais reuniam algumas especificidades e impunham outras tantas.

Tais condições, por sua vez, mostram-se existentes com maior intensidade na Inglaterra dos séculos XVI e XVII. Nesse período, será intensificado o marcante processo de alteração nos direitos de propriedade da terra no país, o qual implicará na separação do homem de seus meios de produção e indiretamente na promoção de diversos imperativos e práticas capitalistas reforçadas e reproduzidas ao longo dos anos até a nossa era. A esse processo Marx confere o nome de acumulação primitiva de capital⁸.

O processo de transformação, de forma simplificada, dá-se da seguinte forma. Violentamente, e inicialmente sem uma instituição legal da prática, significativa parcela de camponeses é expropriada de suas terras. Conforme aponta Wood, a ideia de melhoramentos (*improvement*) com fins à maior produtividade da agricultura já nessa época estava diretamente ligada a um maior alcance de benefícios monetários através de lucros comerciais. Tais melhorias e lucros para atingirem forma plena não poderiam perpassar apenas pelas questões técnicas, mas também e, sobretudo nas relações de propriedade da terra. A forma privada de uso permitiria sistematizar a produção, utilizá-

⁷ Apoiada nos trabalhos de Maurice Dobb, Paul Sweezy, K. Polanyi e P. Anderson conforme apresentado por Lígia Osório da Silva (2002).

⁸ «Marcam época, na história da acumulação primitiva, todas as transformações que servem de alavanca à classe capitalista em formação (...). A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras constitui a base de todo o processo». (MARX, 1980, pg. 831).

la de forma plena para esse fim e, sobretudo, submeter esse uso aos interesses do indivíduo empreendedor.

A propriedade privada ganha ainda o apoio filosófico na teoria de John Locke o qual julgava residir no trabalho o verdadeiro mecanismo que conferia direito à propriedade. Contudo não se tratava aqui do trabalho direto e sim aquele produtivo que garantisse a execução das melhorias lucrativas (*improvements*). Concluía-se assim que as terras de onde não era extraído o máximo lucro possível eram, no limite, terras desperdiçadas cabendo então ao proprietário, ou mais frequentemente ao arrendatário capitalista – figura existente desde os séculos XI e XII na Inglaterra – o real direito sobre ela.

Dessa forma, será então a “ética” dos melhoramentos que realmente conferirá direitos à propriedade e servirá como principal fundamento à instituição dos cercamentos (legalização das expropriações realizadas posteriormente à já existente presença do arrendatário capitalista), os quais simbolizariam mais do que a privatização das terras, mas também o fim da possibilidade de posse (“direitos de uso”) com base nos costumes ou outros tipos de relações sociais que não a compra e a venda, conforme aponta Wood. Na concepção da autora, da qual compartilhamos, o conceito capitalista de propriedade, mais que privada, é *excludente*, não permitindo acessos sem trocas lucrativas.

A instituição da propriedade privada traz consigo essa carga que agora passa mesmo a transpor a arena restrita da relação do homem com a terra e estabelecer-se em muitas outras esferas das relações sociais. Ao afastar o homem de seus meios de produção, inexoravelmente resta a esse apenas a venda de sua força de trabalho conforme enfocam tanto Marx quanto Wood. Nesse momento ocorrerá por sua vez como resultado a transformação do papel do mercado na vida e desenvolvimento dos indivíduos. A mudança virtual de todas as coisas em mercadorias, inclusive a força de trabalho e a terra, como destaca Wood, conseqüentemente resulta na metamorfose do mercado, constituindo-o em principal mediador da reprodução social e mais do que apenas um espaço restrito de trocas. A sobrevivência depende dele uma vez que por ele dá-se o acesso seja aos bens mais básicos de subsistência como aos mais complexos.

O conceito capitalista de propriedade acima destacado – o qual adotamos em nosso país ainda que permeado pelo princípio jurídico da função social – acaba por criar ainda uma lógica de conflitos orientadora das práticas de vivência e de reprodução no território rural ou urbano.

A propriedade privada atua, contudo não apenas na promoção de uma nova relação do homem para com a terra e conseqüentemente para com o mercado, mas também na promoção dos imperativos capitalistas da competição, acumulação e maximização dos lucros.

O conflito monetário por terras instituído pela propriedade privada complementa a cada vez mais aguda competitividade entre os arrendatários capitalistas no acesso às áreas, bem como no desenvolvimento das técnicas de produção, conforme aponta Wood. Será competindo por melhores (mais férteis) espaços e através das melhorias na produção com fins ao aumento dos lucros que o mercado e o comércio passam a ser organizados. O princípio da competição alastrar-se-á posteriormente às outras nações da Europa. “É preciso tornar nossos produtos mais competitivos” será a tônica estruturante da produção e do comércio nacional e internacional, ainda que, para alcance desse objetivo, as técnicas e táticas implementadas carreguem consigo uma prática de crueldade e exclusão de grande parte da população ao acesso a esses bens.

(...) existe em geral uma grande disparidade entre a capacidade produtiva do capitalismo e a qualidade de vida que proporciona. A ética dos ‘melhoramentos’ no seu sentido original, no qual produção e lucro são indissociáveis, é também a ética da exploração, da pobreza e do desamparo. (Ellen Wood, *As Origens Agrárias do Capitalismo*, pg. 23).

Essas repercussões e imperativos encontram-se, por sua vez, conectados à instituição da propriedade privada, simbolizando assim as muitas implicações advindas dela que extrapolam a simples questão de uso e posse da terra. Nela se enraízam e produzem cada vez maiores distanciamentos de forças entre expropriados e apropriadores do espaço e dos meios de produção e subsistência. As ampliações da dependência do mercado, da competição, da aspiração dos lucros e da acumulação acabarão por sua vez por retroalimentar esse círculo perverso solicitando à natureza cada vez mais espaços privados. Por esse movimento criam-se limitações e empecilhos para que esse cenário de expropriação e desigualdade seja moderado ou harmonizado com perspectivas de justiça e igualdade.

Essas novas e instituídas formas de relação cristalizam-se ao longo do tempo, e ainda que não sejam iniciadas naturalmente ou como frutos do mero acaso – mas sim através de fortes e agressivas violações de direitos de propriedade – serão assim posteriormente vistas, postura necessária à consolidação do modo de produção capitalista. Como ressalta Marx (1980:854):

Não basta que haja, de um lado, condições de trabalho sob a forma de capital, e, do outro, seres humanos que nada têm para vender além de sua força de trabalho. Tampouco basta forçá-los a se venderem livremente. Ao progredir a produção capitalista, desenvolve-se uma classe trabalhadora que por educação, tradição e costume aceita as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes. (...) a coação surda das relações econômicas consolida o domínio do capitalista sobre o trabalhador. Ainda se empregará a violência direta, à margem das leis econômicas, mas doravante apenas em caráter excepcional.

O mercado, ao invés de instrumento regulado, passa a ser percebido como melhor e mais eficiente regulador das relações sociais, e a propriedade privada como direito pleno e intocável.

As considerações e precisos apontamentos de *O Capital* retratam muitos outros desdobramentos que passarão a compor a sociedade da época bem como as futuras, advindos desse movimento de expropriação. O primeiro deles e mais evidente é o que diz respeito ao destino que será reservado aos camponeses expulsos de suas terras. A tríade composta pelo fim do regime de servidão na Inglaterra somado aos cercamentos e à tomada das propriedades da Igreja Católica pela Reforma protestante levará à formação de uma volumosa classe de trabalhadores assalariados. Essa, tendo seu soldo regulado pelos movimentos de mercado de oferta e demanda, vê seu salário reduzido ao mínimo de subsistência ou menos que isso, conforme aponta o autor. De outro lado estão aqueles que não sendo “apropriados” pelo mercado de trabalho assalariado, voltam-se ou ao ócio e vadiagem ou às atividades criminosas (roubos, saques, etc). A cidade incha demograficamente e de atividades marginais.

Marx destaca então que, como resposta natural, a violência pública e legal irá manifestar-se através da promulgação de leis de repressão, prisão e sentenças de morte àqueles que *optarem* pela inatividade. Tais legislações as quais convenientemente ignoram as verdadeiras origens dessa “opção” serão verdadeiras marcas nessa fase do desenvolvimento capitalista. A lógica que as orienta julga como injustificável a atitude do não trabalhador, uma vez que nessa instalada conjuntura a terra está nas mãos daqueles que dela realmente tem direito, obtendo assim maior aproveitamento e excedente restando ao trabalhador apenas oferta sua força de trabalho. Assim sendo, as disfunções causadas originalmente por atos de violência serão por esse mesmo instrumento resolvidas⁹. É interessante notar ainda que a noção de uso produtivo

⁹ Os recentes movimentos de expulsão de moradores de terras em áreas urbanas e rurais no País nos são imediatamente remetidas a lembrança nesse contexto. As exclusões produzidas pela violência impetrada pela propriedade privada e pela sua posse através dos mecanismos de mercado são mediadas e tratadas

(lucrativo) se estenderá ao extremo quando há a transformação das terras de pastagens em áreas de caça, na qual o trabalho humano em contato com a terra é reduzido quase que plenamente.

No contexto urbano, quando a moradia mesmo sendo uma função social é complementarmente mercadoria via mercado imobiliário, torna-se também um negócio bastante lucrativo, expulsando assim parcela da população – incapaz de gerar lucros – de seu acesso.

O processo de constituição da propriedade privada capitalista terá efeitos ainda sobre outras atividades econômicas que não àquelas ligadas a terra, conforme aponta Marx. A possibilidade de bons lucros em atividades como, por exemplo, a pesca leva à privatização da própria orla marítima escocesa à medida que o “o cheiro de peixe chagou ao nariz dos grandes homens” (MARX, 1980, pg. 848).

A repercussão desse princípio estende-se claramente até os dias atuais, nos quais se observa uma crescente privatização de diversos serviços e atividades produtivas, as quais sob essa roupagem são vistas como mais eficientes e melhor geridas que aquelas assumidas pelo poder público ou organizadas de forma comunal. Tudo aquilo que oferece oportunidade de lucros passará indubitavelmente a tornar-se mercadoria privatizada, gerida por um minoritário e elitista grupo independentemente dos meios necessários para isso. Essa elite captura excedente compelida pela acumulação, transformando-o em mais capital através de mais-valia e monopólio. Essa atmosfera privatizante assume pouco a pouco ou às vezes abruptamente maior parcela no interior da estrutura social e econômica da sociedade capitalista.

A formação da classe assalariada, como aponta Marx, constitui ainda o mercado interno necessário à manutenção e consumo da produção industrial em desenvolvimento. A indústria doméstica e rural é minada pela transformação dos meios de produção em mercadoria e a concentração dos consumidores em um amplo, porém unificado mercado. Contudo, para alimentar o sistema de acumulação e mantê-lo ainda em constante existência, a extensão desse mercado não pode restringir-se aos limites do território nacional, não é a ele suficiente. A ampliação, por sua vez deve necessariamente ser realizada e da forma mais rápida, eficiente e produtiva possível. Irá

via de regra por ações policiais marcadas por agressivas atuações legalmente reconhecidas pelo poder público.

operar-se dentre outras maneiras pelo sistema colonial, acelerando a transição dos modos de organização das respectivas nações colonizadas por meio da crueldade e da força, “o porteiro de toda a sociedade velha que traz uma nova em suas entranhas. Ela mesma é uma potência econômica.” (MARX, op. Cit. pg. 869).

O desenvolvimento do modo de produção ora vigente tem assim sua origem diretamente relacionada à instituição da propriedade privada capitalista, a qual ainda hoje é prevalente. Mais do que alterar a relação do homem com a terra muitos serão os resultados trazidos pelas práticas de expropriação. Tais resultados indubitavelmente criarão barreiras extremamente cristalizadas para a efetivação de princípios legais alternativos para o tratamento da questão fundiária, como o caso da função social da propriedade, ainda mais se os mesmos adotam mais uma postura de *conciliação* do que de *rompimento* com essa força motriz da sociedade capitalista chamada propriedade privada.

Dentre essas barreiras destacamos aqui a consolidação dos imperativos capitalistas – acumulação, maximização dos lucros e competição – e seus transbordamentos excludentes e conflituosos; a multiplicação da pobreza, violência e desigualdade; e a submissão às leis econômicas de mercado de praticamente todas as relações sociais. Não que acreditemos ser a propriedade privada capitalista causa única de todas as misérias do mundo contemporâneo, como também não será da ação de um só homem que procederão as iniciativas transformadoras de uma dada realidade. Como aponta Leon Tolstói em seu célebre romance *Guerra e Paz* não há causas ou personagens únicos aos acontecimentos despontados na “Marcha da História”. Por outro lado, não podemos recorrer ao fatalismo, ao contrário do que também sugere o autor, para a explicação desses fatos a primeira vista sem sentido – moral, físico, psicológico, etc. – como as expropriações dos camponeses. Para essas, mostra-se clara a manifestação dos poderes e interesses de uma minoria na maximização de seus interesses individuais em detrimento da coletividade. Movimentos que ainda permanecem e são reproduzidos de forma evidente em nossa sociedade contemporânea.

Nesse contexto, resta ainda a pergunta: não seria a instituição do princípio da função social da propriedade (ou de seu direito) justamente o mecanismo responsável por ajustar a propriedade privada capitalista e minimizar as distorções dela advindas e

manifestas em suas diferentes e transformadas formas ao longo dos anos, conforme propõem os juristas?

Para responder, é válida uma última recuperação do texto de Marx o qual trata sobre a eficácia das legislações limitadoras não apenas das práticas de expropriação, mas também de seus resultados funestos. A citação, ainda que extensa, mostra-se bastante apropriada.

Em 1489, lei de Henrique VII, capítulo 19, proibia a demolição de todas as casas de camponeses às quais estivessem vinculados pelo menos 20 acres de terra. Renova-a Henrique VIII, no ano 25 de seu reinado, com outra lei onde se lê: ‘Muitos arrendamentos e grandes pastagens, especialmente de ovelhas, estão concentrados em poucas mãos; por isso, muito aumentou a renda da terra, decaindo a lavoura; casas e igrejas foram demolidas, e um número imenso de pessoas ficaram impedidas de prover seu próprio sustento e de suas famílias’. A lei determina a *reconstituição das culturas e de suas instalações*, fixa a relação entre área de lavoura e área de pastagem, etc. Lei de 1533 deplora haver proprietários possuindo 24.000 ovelhas e limita o número destas a 2.000 por proprietário. *As queixas populares e as leis, que a partir de Henrique VIII, durante 150 anos, se destinavam a coibir a expropriação dos pequenos arrendatários e dos camponeses, não atingiram nenhum resultado prático.* (MARX, op. Cit., pg. 835, grifos nossos).

Por que disso? Esclarece em seguida o autor:

Bacon, sem o saber, revela-nos o segredo dessa ineficácia, em seus ‘Essays, Civil and Moral’, seção 29: ‘A lei de Henrique VIII’, diz ele, ‘era profunda e digna de admiração, ao criar lavouras e casas de lavradores, de determinado padrão, isto é, ao garantir aos lavradores área que lhes permita colocarem no mundo súditos com recursos suficientes e não sujeitos à condição servil, pondo assim o arado em mãos de proprietários e não de mercenários’. *Mas, o sistema capitalista exigia, ao contrário, a subordinação servil da massa popular, sua transformação em mercenários e a conversão de seu instrumental de trabalho em capital.* (Idem, pg. 835, grifos nossos).

No cabo de guerra travado as exigências do capital são vitoriosas, pois, como destacaria o autor mais adiante, as “revoluções não se fazem com leis” (Idem, pg. 868). Apesar de bem instituídas e com propósitos “sociais”, as leis não chegam à efetividade, pois a dinâmica em desenvolvimento no modo e nas relações capitalista de produção e reprodução apresentava imperativos e diretrizes para sua consolidação totalmente distintos e antagônicos dos procurados pela legislação.

A função social hoje existente, ainda que tente provocar mudanças mais profundas ao tocar diretamente na própria noção do que compõe e estabelece o direito de propriedade, tem dificuldades em ser instituída pelas mesmas causas manifestas nos séculos passados. Atualmente, as exigências do capital de concentração e retenção de terras para especulação imobiliária com fins a acumulação, de exclusão socioespacial como meio

de reproduzir e manter a mola mestra do desenvolvimento capitalista baseada na distinção entre expropriados e apropriadores, e de privatização/financeirização da cidade através dos mais diversos instrumentos sejam de política pública ou da ação privada sobre o espaço conferem barreiras aparentemente intransponíveis á efetividade do princípio constitucional.

Não tratamos assim de discutir se a instituição legal da função social da propriedade é boa ou ruim, bem ou mal pensada e constituída – o que caberia restritamente ao jurista – mas sim de categoricamente dizer que será de difícil ou quase impossível sua execução plena quando feita através da conciliação e não do rompimento com a propriedade privada capitalista e de tudo que ela implica a efetivação de suas prerrogativas (ordenamento territorial, justa distribuição dos componentes estruturantes da cidade, dentre outros). Os princípios apontam para perspectivas e aspirações muito distintas uma da outra. Na harmonização entre a natureza excludente e mercantil da terra e as funções sociais a ela atribuídas a história tem mostrado que a primeira tem soado sempre como uma nota destoante.

A recuperação da economia política nessa discussão mostra-se assim de extrema importância ao relembrar aspectos essenciais e marcantes de nosso modo de vida e reprodução em nossas relações sociais. A consideração de tais aspectos em segundo plano ou seu total abandono nos círculos de debates sobre planejamento urbano e regional podem por vezes ocultar vergonhosa e irresponsavelmente as facetas realmente determinantes para a eficácia ou não de determinada política pública ou princípio jurídico, como a função social da propriedade. Essa postura conduz até mesmo à ilusão sobre a existência de verdadeiras potencialidades para sua execução dada sua previsão legal.

2.3. Breve contextualização urbana e próximas questões:

Conforme refletimos acima, a constituição da propriedade privada traz ao cenário agrícola inglês - reproduzido com suas especificidades nos demais países do mundo – uma verdadeira estrutura conflituosa de acesso a terra.

Na realidade urbana da mesma forma isso acontece em diferentes frentes e perspectivas, assim como em distintas escalas e magnitudes. A expressão mais aguda desse conflito, contudo, encontra-se naquilo que convenciamos denominar como luta de classes.

Quais classes? Todas existentes, que no limite resumem-se em apenas duas, quais sejam, dominante e dominada ou de melhor forma para nosso contexto, desapropriadora e expropriada.

Não existe propriedade capitalista e por sua vez o próprio capitalismo desconectado da luta de classes. Contudo, de que forma tal lógica manifesta-se? Sobretudo, em duas formas principais, a saber, as disputas **no** e **por** espaço urbano. As primeiras sempre existiram e não são necessariamente orientadas por uma lógica de conflito. Disputamos, brigamos e entramos em conflito desde nosso nascimento e com múltiplos e diferentes seres humanos ou animais que convivem e se relacionam no espaço. Desde o caçador em luta a fim de conseguir seu sustento, passando pelo soldado romano movido e sustentado pela guerra até nossos conflitos cotidianos, disputas são manifestadas no espaço. Estão nele presentes formando-o e por ele sendo modificadas ao longo do tempo. Sua presença, entretanto, não justificaria afirmarmos a existência de uma lógica de conflito que constitui as relações sociais urbanas.

No entanto, quando passamos a tratar das lutas e disputas ocorridas **por** espaço urbano (mais do que o território em si e a perspectiva da expansão de fronteiras) a identificação de tal lógica passa a fazer mais sentido. Trata-se de afirmar que no espaço urbano onde se observa a supremacia do modo de produção capitalista, determinados comportamentos só podem ser manifestados casos orientados por uma perspectiva de disputas e conflitos. Claramente, tal afirmação vai além do que simplesmente reconhecer a presença de disputas em nossas relações sociais.

A procura por obtenção e ou acesso ao espaço urbano plenamente constituído (território, mobilidade e subsistência) exemplificam de forma evidente tais comportamentos. Na instituição da propriedade privada, observamos o germinar de uma verdadeira *lógica* do conflito. Em sua promoção e consolidação como forma mais adequada e justa de acesso à terra, a lógica estabelece-se e consolida-se. A total mercantilização do acesso ao solo através de sua inserção na esfera de circulação das mercadorias e sua plena realização como valor de troca conduzem a um tipo de acesso ao urbano necessariamente orientado por uma perspectiva de conflito. A terra por ser não reprodutível e também (via propriedade privada) passível de monopolização pode ser obtida apenas por meio de conflito e não de acordos. Contudo, em tal conflito, que toma como arma principal a capacidade monetária das pessoas para o pagamento do aluguel ou da compra, via

financiamento, de uma moradia, determinada classe mostra-se plenamente desarmada. Todo comportamento para obtenção da terra é, de certa forma, motivado por uma disputa, por uma lógica a qual nos induz e nos obriga a ocuparmos o espaço urbano, para dele não ficarmos “de fora”.

Ao longo dos séculos e com a formação e consolidação dos grandes centros e metrópoles urbanas a lógica intensifica-se. Os movimentos e disputas por espaço tornam-se mais frequentes e dinâmicos. Das vagas de estacionamento ao acesso à moradia a lógica do conflito/luta/conquista nos formam e (con)formam. Sua expansão, contudo encontra um limite físico e natural. Nesse ponto, a cidade *explode* do formal para o informal, do estruturado para o precário, do urbano para o “quase” urbano. Com isso, reproduzem-se e multiplicam-se os problemas decorrentes dos conflitos: exclusão, revolta, violência.

Como apontam RIBEIRO & CARDOSO (2003:109,110):

Podemos então caracterizar o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, em termos de melhores condições materiais ou simbólicas de vida, por outro. Nessa luta pelo espaço podemos identificar os seguintes agentes: os proprietários fundiários e imobiliário; os incorporadores e a construção civil: os empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos e as camadas sociais médias e altas que buscam manter ou melhorar as condições de seu habitar de forma a reproduzir ou ampliar sua distância social em relação às camadas populares. Essas últimas entram nesse confronto partindo de uma desigualdade básica oriunda da espoliação a que está sujeita no processo de produção e da distribuição de renda. Suas estratégias de sobrevivência no espaço urbano têm-se materializado nos processos de favelização e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra e precárias condições de sobrevivência.

Conjuga-se a isso, o papel e poder centralizador da cidade e do urbano que aglomera múltiplos caracteres e formações individuais. Instala-se um cenário de caos formado e formador do espaço o qual resulta, em ato ou potência, em renovadas formas de conflitos e violências.

Conforme sublinha Lefebvre (1999:109):

(...) a cidade constrói, destaca, liberta a essência das relações sociais: a existência recíproca e a manifestação das diferenças procedentes dos conflitos, ou levando aos conflitos. (...) As relações (sociais) sempre se deterioram de acordo com uma distância, no tempo e no espaço, que separa as instituições e os grupos. Aqui [na cidade/urbano], elas se revelam na negação (virtual) dessa distância. Daí a característica de violência latente inerente ao urbano. Assim como o caráter, igualmente inquietante, das festas: multidões imensas reunindo-se na instável fronteira entre o frenesi alegre e o frenesi cruel, na fruição lúdica e no transe.

Raramente existe festa sem *'happening'*, sem movimento de massas, sem pessoas pisoteadas, desmaiadas, mortas. (grifo do autor).

Nesse sentido, a promoção do urbano e da cidade apenas como espaço construído obtido sob o princípio da propriedade privada é, no limite, o estímulo ao conflito, à violência. Ao mesmo tempo, o conflito institui-se como lógica de formação desse mesmo urbano, dessa mesma cidade. É a ela inerente.

A ação do capital imobiliário tem papel fundamental nesse processo. Atua de diversas maneiras. Na retenção de terras para especulação move-se pela luta por espaço para novas construções; na delimitação e estruturação de grandes condomínios fechados acirra a exclusão e a separação de classes; na depreciação fictícia do estoque existente (ABRAMO, 2007) estimula novas lutas por espaço pelos agentes e assim por diante.

O espaço urbano organizado dessa forma torna-se além de palco, estímulo e resultado das lutas de seu interior que não apenas nele estão presentes, mas o constituem e instituem. Como proposta alternativa a essa realidade, mais do que tentar descobrir se tais conflitos seguem uma determinada lógica (que pode parecer-nos tentador) e podem ser assim minimizados ou harmonizados, caber-nos-ia pensar talvez em formas de instituição de novas lógicas que nos orientassem ao verdadeiro (virtual segundo Lefebvre) urbano. Entretanto, para isso, a nosso ver e levando-se em conta as discussões até então apresentadas, seria necessário romper de forma direta e incisiva o grande eixo estruturador que promove esse modelo conflituoso de cidade, qual seja, a propriedade privada.

Em verdade, cabe destacar que a disputa por espaço nada mais é que uma disputa por renda. Marx em sua abordagem sobre a agricultura capitalista foi quem mais trabalhou esse conceito apontando para como a propriedade privada trazia a tona uma verdadeira valorização do território em termos monetários. Nesse espaço, cada gleba de terra seria mensurada em termos da renda por ela paga principalmente em termos absolutos (sua simples posse naturalmente geraria uma renda ao proprietário) ou diferenciais - as características físicas da terra ou as diferenças na distribuição do capital entre os empreendedores levam à geração de diferentes níveis de renda ao proprietário. No contexto urbano, diferentes autores marxistas, sobretudo David Harvey, Christian Topalov e J. Lojkineworks trabalharam essa questão apontando como a transposição dos conceitos marxiano poderia ser feita. Demonstraram dessa maneira que a cidade

capitalista também se estruturava em torno da geração de rendas fundiárias as quais se manifestavam, sobretudo dadas às diferenças de localização, graus de construtibilidade e provimento de infraestrutura pública de terreno para terreno.

O detalhamento de tais conceitos foge aos objetivos desse trabalho¹⁰. Entretanto ressaltá-los mostra-se importante, pois aponta para uma visualização da cidade capitalista como centro de riqueza e que a disputa do solo travada em seu interior é também uma disputa por dinheiro, fontes de financiamento e acumulação de capital.

Conforme já vimos, tanto a transformação da terra em mercadoria como os demais imperativos e reflexos sociais impostos pela propriedade privada capitalista criam diferentes barreiras à realização concreta de práticas que tentem promover uma visualização social para a terra, na qual ela passe a ser encarada mais por seu valor de uso do que o de troca. A função social da propriedade no interior de um debate que coloca as questões jurídicas sob o olhar da economia política marxista mostra-se como princípio de difícil ou quase impossível realização..

Contudo, limitada essa possibilidade de promoção de uma totalmente nova concepção ao uso da terra resta, ao menos, tentar promover uma mais justa distribuição das riquezas – lucros imobiliários e renda fundiária – por ela gerada.

A esse segundo fim é que se voltou também no Brasil a promulgação na Constituição Federal do princípio da função social da propriedade bem como do Estatuto da Cidade 13 anos depois. Dessa forma, buscava-se também implementar mudanças que visassem aparar as arestas ligadas a produção e distribuição da riqueza produzida na cidade pelos negócios imobiliários.

Será objetivo do capítulo 3 apresentar e discutir essa segunda vertente ligada à função social da propriedade. Isso será feito através de uma releitura do Estatuto da Cidade, legislação de importância destacada no País no que se refere à política urbana e onde se encontram presentes os instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas e regulação do mercado imobiliário em geral à disposição dos governos municipais. Tendo como base a discussão que desenvolvemos nesse capítulo, continuaremos a refletir sobre até que ponto esse aspecto social para o uso da terra conseguiu ser de fato

¹⁰ A compilação das principais ideias desses autores a respeito das rendas fundiárias urbanas pode ser vista em ALMEIDA & MONTE-MÓR (2011).

cumprido no País bem como quais foram e são as limitações econômicas e de outras naturezas impostas à sua efetiva promoção.

3 O Estatuto da Cidade: estímulo ou barreira no cumprimento da função social da propriedade?

O Estatuto da Cidade, lei federal n. 10.257/2001, regulamentou os artigos referentes à política urbana presentes na Constituição Federal de 1988 tornando-se assim a principal legislação responsável por apresentar de forma objetiva as maneiras, caminhos e instrumentos existentes para os municípios brasileiros, por meio da gestão política, fazerem cumprir em seu território a função social da propriedade.

Dessa forma, sua apresentação e análise mostram-se indispensáveis para as discussões desenvolvidas nesse trabalho. Não se pretende aqui, entretanto, realizar uma exegese plena da legislação¹¹, mas sim salientar os principais aspectos ligados à sua estruturação e às percepções positivas e negativas a seu respeito, o que faremos na primeira seção desse capítulo. Em seguida, passamos à apresentação do cenário de implementação dos instrumentos previstos no Estatuto nas regiões do Brasil com base nos dados da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC, do IBGE. Realizado esse panorama geral, apontamos por fim algumas limitações ao cumprimento da legislação tanto exteriores a ela como a ela intrínsecas.

Com isso objetiva-se mostrar que, apesar de ter sido fruto de um longo processo de discussão e maturação, o Estatuto encontra ainda uma série de barreiras à sua execução que nem mesmo o melhor e mais treinado corpo técnico-operacional estaria apto a romper, o que por sua vez leva à consequente frustração do objetivo primordial da lei, qual seja, o de conduzir a uma utilização mais racional, regulada e social do solo urbano.

3.1 O desenvolvimento da lei e suas distintas avaliações

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade carrega consigo uma bagagem de mais de 12 anos de debates e reformulações no interior das instâncias federais de decisão política no País. Apesar de ter sua aprovação final procrastinada ao longo da década de 90, seria um equívoco afirmar que o Estatuto esteve adormecido ou meramente engavetado no Congresso Nacional. Ao contrário, dadas as implicações que poderiam ser trazidas pelo texto da lei sobre os interesses de distintos agentes da sociedade, sobretudo os

¹¹ A análise mais completa que observamos nesse sentido encontra-se no livro *O Estatuto da Cidade Comentado*, sob organização de Liane Portilho Mattos. Ed. Mandamentos, 2002.

empresários e políticos ligados ao setor imobiliário, muitos foram os debates requisitados e audiências públicas realizadas que mantiveram acesa a discussão do projeto de lei. O Quadro 2 abaixo, formulado com base no trabalho de BASSUL (2005) aponta para os principais acontecimentos e personagens que marcaram essa trajetória.

Como pode ser visto, diferentes políticos ligados aos mais diversos partidos estiveram envolvidos na definição do conteúdo da lei apoiados ou não por entidades como o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis – SECOVI, a Tradição, Família e Prosperidade – TFP, dentre outras. Como aponta Bassul, apesar dos momentos de tensão - frutos ou dos retrocessos conservadores ou dos avanços progressistas na composição da legislação - todas as ocasiões de aprovação do texto, seja nas comissões intermediárias ou nas finalísticas, foram marcados por verdadeiros consensos entre os diferentes atores envolvidos nesse processo. O autor, por sua vez, esclarece que tal uniformidade aparente estava intrinsecamente ligada ao período decorrido entre a formulação da proposta original e o texto final da lei. Pelo lado do empresariado, esclarece Bassul, muitos dos instrumentos previstos puderam ser colocados em prática ao longo desses anos mostrando-se favoráveis e vantajosos ao capital privado. Para o Estado, marcado pela crise fiscal dos anos 80 e 90, o Estatuto aparecia como oportunidade de firmar parcerias junto às empresas de forma a conduzir um processo de desoneração dos cofres públicos. Soma-se a esse fator o atrelamento ainda existente no corpo técnico estatal da memória tecnicista que percebia na lei, sobretudo dada a exigência da formulação dos planos diretores, o seu lugar de manutenção e reprodução. Enquanto isso os movimentos populares como o MNRU¹² mostravam-se parcialmente satisfeitos dada à manutenção de praticamente todas as requisições do ideário de reforma urbana no texto legal. Apoiavam assim a aprovação do projeto, concentrando seus esforços no incremento da gestão democrática como princípio ordenador da política urbana municipal, sobretudo no que concerne à elaboração dos planos diretores.

¹²Posteriormente transformado no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR).

QUADRO 2:
Processo de Desenvolvimento do Estatuto da Cidade. 1989-2001

Ano	Ato/Encaminhamento	Personagem (ns) importante (s)
1989	Elaboração e aprovação do projeto 189/89, denominado "Estatuto da Cidade", no Senado Federal. Encaminhamento para a Câmara dos Deputados.	Senador Pompeu de Souza (PMDB).
1990	Início da tramitação do projeto na Câmara. PL 189/89 transforma-se em 5.788/90.	-
1991	Projeto de lei encaminhado para Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI).	Deputado Nilmário Miranda (PT), relator da Comissão.
1992	Realização de audiências públicas sobre o projeto.	Deputado Nilmário Miranda (PT).
1993	Projeto de lei encaminhado por solicitação para Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC).	Deputado Luís Roberto Ponte (PMDB), relator da Comissão.
1993	Formação do Grupo de Trabalho para estudo do projeto de lei.	Vera Lúcia Ribeiro, assessora da liderança do PT e coordenadora do Grupo.
1994	Apresentação de emendas ao projeto.	Movimento Nacional de Reforma Urbana - MNRU e deputado Paes Landim (PFL), forte opositor do projeto.
1996	Finalizado parecer do deputado Luís Ponte. Acrescentado no projeto de lei os instrumentos: outorga onerosa, operações urbanas e transferência do direito de construir. Retirada do direito de preempção.	Deputados Luís Roberto Ponte (PMDB) e Fetter Junior (PPB), e MNRU.
1997	Votação e aprovação na CEIC; encaminhamento por solicitação para Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias - CDCMAM.	Celso Russomano (PPB), relator da CDCMAM.
1997	Aprovação do parecer da CDCMAM. Retorno ao texto do direito de preempção e inclusão do Estudo de Impacto de Vizinhança-EIV.	Deputado Fábio Feldman (PSDB), responsável pela inclusão do EIV.
1998	Projeto de lei encaminhado para CDUI.	Deputado Inácio Arruda (PC do B), presidente e relator da comissão.
1999	Realização de audiências públicas sobre o projeto, inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social e capítulo sobre gestão democrática.	Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB e Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU.
1999	Aprovação na CDUI e realização da I Conferência das Cidades.	-
2000	Encaminhamento para Comissão de Constituição, Justiça e de Redação - CCJR. Aprovação na CCJR.	Deputado Inaldo Leitão (PSDB), relator da comissão.
2000	Apresentação do recurso 113/2000 com objetivo de condução do projeto ao plenário da Câmara dos Deputados.	Deputados Márcio Fortes (PSDB) e Paulo Octávio (PFL), líderes na formulação do recurso.
2001	Derrota do recurso 113/2000 e encaminhamento do projeto de lei para o Senado.	-
2001	Votação e Aprovação do Projeto na Comissão de Assuntos Sociais do Senado - CAS bem como no plenário. Encaminhamento para sanção presidencial.	Senador Mauro Miranda (PMDB), relator da CAS.
2001	Sanção presidencial com vetos pontuais.	Fernando Henrique Cardoso (PSDB), presidente da república.

Fonte: Elaboração própria com base em BASSUL, 2005

Nesse histórico destaca-se ainda a aprovação da medida provisória 2.220, em 04/09/2001, que regulamentou a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Será nessas idas e vindas, que o Estatuto da Cidade tomará cada vez menos a forma de um discurso ideológico voltado à aplicação de princípios gerais e assumirá o papel de uma verdadeira caixa de ferramentas voltadas à instrumentalização do espaço urbano segundo os interesses nele presentes. “O projeto original do Estatuto da Cidade tornou-se menos conceitual e programático (...) para transformar-se numa lei de caráter mais instrumental” (BASSUL, 2005, p. 137)

Se por um lado essa transformação mostra-se positiva ao tornar a questão sobre a reforma urbana mais objetiva e com “efeitos jurídicos concretos” (Fernandes, 2010, p. 69), ela terá também seu lado negativo ao suprimir de forma aguda a ideologia que acompanhara o processo de elaboração da lei, focado em um processo verdadeiramente revolucionário para o tratamento da propriedade urbana. Desse descompasso é que, dentre outros motivos, tanto serão observadas iniciativas que por meio da utilização dos instrumentos do Estatuto acabam por reforçar ao invés de minimizar as desigualdades sócias espaciais (FIX, 2011) como serão mantidas praticamente congeladas as ferramentas voltadas diretamente para mudanças estruturais no que concerne ao uso do solo urbano.

Dessa forma, toma caráter efetivo aquilo que é vantajoso às elites tradicionalmente dominantes de nossas cidades, enquanto os outros instrumentos que comprometam tais interesses não ultrapassam o limite da mera previsão. Para esses, a caixa de ferramentas permanece fechada. O estudo de caso realizado do capítulo posterior evidencia melhor essa questão.

É importante destacar que, apesar do projeto de lei para o Estatuto ter sido constituído de fato apenas em 1989, desde a década de 60 já era gestada no Brasil uma proposta que visava a conduzir o País a um processo de reforma urbana (RIBEIRO, 2003; GRAZIA de GRAZIA, 2003). Adauto Lucio Cardoso (2003) sublinha de forma pontual a influência do Projeto de lei 775/83, enviado á Câmara dos Deputados em 1983, que continha uma série de instrumentos voltados ao desenvolvimento urbano. Soma-se a esse a Emenda Popular pela Reforma Urbana elaborada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e encaminhado à Assembleia Constituinte que possuía em

seu bojo a delimitação de princípios gerais voltados ao cumprimento da função social da propriedade, a efetivação do direito à cidade, à definição de direitos urbanos de caráter universal e à implementação da gestão democrática da cidade.

A dificuldade de concretização desse processo de discussão e os conflitos travados ao longo de seu desenvolvimento revelam o caráter controverso e espinhoso das questões ligadas à estrutura fundiária nacional, conteúdo principal da legislação em questão. Ao longo de todo esse tempo permanece uma verdadeira lacuna de conceitos, mas, sobretudo de práticas que conseguissem traduzir o que de fato significava o dito princípio da função social da propriedade. Previsto na Constituição Federal. Vácuo esse que é reforçado pela completa letargia política em termos de promoção da Reforma Agrária, a qual até os dias atuais também não foi concretizada no País.

Nesse cenário, a aprovação do Estatuto é percebida pela maior parte dos juristas e demais profissionais ligados ao debate sobre as questões urbanas nacionais como o rompimento desse marasmo, apresentando-se assim como verdadeiro marco na história legislativa do País.

Logo em suas diretrizes gerais, a lei apontava que tinha como objetivo principal estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que **regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo**, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (artigo 1, parágrafo único, grifos nossos). Conforme aponta FERNANDES (2002, p. 9):

A nova lei tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida a noção de função social e ambiental da propriedade e da cidade como marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas.

Em verdade, mais do que mais uma lei como todas as outras, o Estatuto da Cidade concretizava uma esperança de que, ao menos teoricamente, seria possível se pensar em uma nova forma de organização das cidades brasileiras, sobretudo as metrópoles, marcadas pela expansão das periferias e exclusão de grande parte da população de direitos básicos como a moradia. Ao tocar em feridas abertas da formação histórica brasileira como a concentração fundiária, através da promulgação de instrumentos como a utilização compulsória, desapropriação-sanção, zonas de especial interesse social,

dentre outros, o Estatuto abria conceitualmente verdadeiras portas para que a propriedade imobiliária – base sob a qual se fundam os instrumentos presentes na lei – passasse a de fato ser regulada por uma função social e não pelos interesses individuais. O princípio constitucional supostamente ganhara formas concretas para ser implementado.

É nesse contexto de memórias de lutas e concretização de sentimentos alimentados ao longo de mais de 3 décadas que Edésio Fernandes (2002) – juristas dos mais eminentes do Brasil ligado diretamente às questões urbanas –aponta a aprovação do Estatuto como uma verdadeira mudança paradigmática tanto no que concerne ao entendimento dos direitos de propriedade como na própria concepção do Direito em termos científicos, o qual passa a ter confirmado de “maneira inequívoca, o Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito Público brasileiro”, p. 33. A concretização desses novos paradigmas, por sua vez, como aponta o autor, estarão sujeitos tanto a uma admissão por parte dos advogados, magistrados, estudantes e demais agentes ligados diretamente ao Direito, do Estatuto da Cidade como principal referência em questões ligadas ao uso do solo urbano como à existência de um verdadeiro pacto sócio-político que garanta a presença dos interesses de toda a sociedade e não apenas de determinados grupos na estruturação das legislações municipais (Fernandes, 2010).

Para Maricato (2010), em consonância com essa percepção, o Estatuto assume um caráter de verdadeira conquista pelos movimentos sociais ligados à questão urbana, unificados pelo MNRU. A luta e combate à propriedade imobiliária ociosa cria em torno de si um verdadeiro elo capaz de agrupar distintos setores que se voltam para discussão e aprovação da lei. A legislação mostra-se ainda como o prenúncio de um “novo futuro” (p. 22) sendo sua aprovação o primeiro passo dado para a efetivação dessa virtualidade. Sua concretização plena, por sua vez, dependerá da continuidade das lutas e constante acompanhamento por parte da população da implementação de suas diretrizes.

Para Rolnik (2001) no texto “Estatuto da Cidade – instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza” há também, como revela o próprio título, essa concepção da legislação como possuidora de um grande potencial de transformação, e até mesmo de realização de um sonho. Por meio de seus instrumentos, mas, sobretudo na absorção que eles tiverem pela população, o “Estatuto abre uma nova possibilidade

de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas [que] depende fundamentalmente do uso que deles fizerem a cidade” p. 4.

Nessa mesma perspectiva encontram-se ainda as abordagens de OSÓRIO (2002), LIMA (2002), ALFONSIN (2003), CORREIA (2003), dentre outros autores, que analisando o conteúdo e as diferentes áreas que compõem a legislação, percebem o Estatuto da Cidade como verdadeiro ponto de inflexão que marca ou tem grande potencial de marcar uma verdadeira reversão no que concerne à execução da política urbana e fundiária nas cidades brasileira. A lei está pronta, bem como encontram-se definidos seus conceitos, bastando agora sua efetivação por meio da mobilização social.

É interessante notar que das diversas publicações realizadas desde a promulgação da lei¹³ dificilmente encontra-se alguma que critique o seu objetivo e estrutura, o que também aponta para o peso e significado que a legislação trouxe para o tratamento e desenvolvimento das questões urbanas de forma geral. Dessa forma, a concepção do Estatuto, legitimamente construída, como um merecido “troféu” recebido após anos de conflitos e disputas e seu papel como promotor do bem estar e do justo desenvolvimento urbano foi e tem sido reforçado desde sua promulgação, o que, a nosso ver, naturalmente acaba por impedir um esforço da relativização de sua importância ou necessidade de revisão¹⁴.

No sentido contrário ao destacado, observam-se de forma mais evidente os trabalhos e concepções do professor Flávio Villaça (1999, 2005 e 2012). Destacamos aqui algumas delas, dada a relevância e importância do autor nos debates ligados às questões urbanas nacionais.

Sua crítica mais recente a respeito do tema vai de encontro à visualização do Estatuto da Cidade como algo que fosse realmente necessário para o cumprimento da função social da propriedade. Mais ainda, não crê o autor que a lei tenha cumprido de fato um papel relevante para uma mudança no desenvolvimento urbano e fundiário dos municípios

¹³ CEPAM, 2001; MATTOS (org. 2002); RIBEIRO & CARDOSO (orgs. 2003); ALFONSIN & FERNANDES *et. all.* (orgs. 2002); BRASIL, 2010.

¹⁴ Cabe esclarecer mais uma vez que não afirmamos aqui que nenhum dos renomados autores citados considera a plena existência da lei como suficiente para o modelo de desenvolvimento urbano nela proposto ou percebe o Estatuto como uma legislação perfeita. O que destacamos, contudo, é a percepção criada em seu entorno como uma ferramenta importante que concretiza esperanças, muda paradigmas e mostra-se indispensável para o cumprimento de fato da função social da propriedade.

brasileiros. Ao contrário, a legislação na verdade criou barreiras a essa transformação. Com a acidez peculiar de suas publicações, destaca que:

Não são raras [no Brasil] as leis desnecessárias, os dispositivos legais inúteis ou inofensivos, os de cumprimento facultativo e os de cumprimento impossível. Muito do Estatuto da Cidade se enquadra nessas categorias de dispositivos. (...) O Estatuto criou dificuldades para a aplicação do artigo 182 e se tornou uma dessas leis detalhadas que no Brasil aparecem para regular outra lei. Veio para atender à ilusória crença de que uma lei detalhada e supostamente completa evitaria dúvidas, distorções, abusos e seria de compreensão, aplicação e fiscalização mais fáceis. Ilusão. Em primeiro lugar porque, em geral, esse tipo de lei pretende ser completa e esgotar um tema. Em segundo lugar, porque tal detalhamento envelhece logo e precisa ser substituído. Em terceiro lugar porque este aumenta os espaços para as dúvidas e contestações, em vez de diminuí-los. (...) Conclusão: estamos diante de um tipo de lei que mais dificulta do que facilita¹⁵.

Nessa perspectiva, o conceito da legislação como uma “conquista” é relativizado, uma vez que ela teria na verdade efeito justamente oposto ao esperado ao criar mais dificuldades e ambiguidades do que facilidades no cumprimento de seu objetivo principal. Ainda segundo o autor, esperar que as regulamentações e instrumentos presentes na lei sejam incorporados e defendidos pela sociedade civil para sua devida implementação seria praticamente impossível uma vez que muitas das práticas presentes no Estatuto não fazem parte da experiência e disputas sócio territoriais presentes na maioria das cidades brasileiras.

[O Estatuto] Abrange, por exemplo, questões como o direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas, transferência do direito de construir e impacto de vizinhança, temas sobre os quais quase não há experiência no Brasil e, portanto, poucas dúvidas emanadas da prática. Poucas contestações na Justiça. Entretanto, pode haver – e na realidade há – inúmeras dúvidas emanadas da razão pura. p. 3

A lei, sob esse ponto de vista, advém “de cima para baixo, vem da razão pura para a prática social, do pensamento para a sociedade”, p. 3.

Somam-se a tais críticas aquelas realizadas de forma mais específica à obrigatoriedade trazida pelo Estatuto da Cidade (Capítulo III) de elaboração dos denominados planos diretores municipais – já previstos na Constituição Federal de 1988 -, nos quais estariam dispostos os instrumentos urbanístico-econômicos a serem utilizados no território. Para Villaça (1999; 2005), os planos não passariam de ferramentas obsoletas de planejamento e altamente desgastadas dado seu histórico de inaplicabilidade e

¹⁵Flávio Villaça, *Estatuto da cidade: para que serve?* Publicado em Carta Maior, em 11/10/2012. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&componete_id=23732

“engavetamento” nas diferentes prefeituras municipais nas quais foi realizado. Nessa perspectiva, mais do que a força de uma verdadeira exigência legal, os planos diretores apenas transmitem em sua concepção a ideia de uma carta-consulta com referências para projetos interessantes ou não para a cidade, os quais serão escolhidos segundo os interesses das lideranças políticas locais.

Nesse mesmo sentido, concorda SILVA (s/d:3) ao apontar que os planos diretores:

(...) embora possuam suma importância no plano da reformulação urbana, fogem desta perspectiva ao servir como mero instrumento de formalização e postergação de uma efetiva investida local. (...) Do modo como se apresenta, o Estatuto acabou por propiciar a procrastinação de uma efetiva intervenção urbana que visasse à reversão do quadro de segregação das cidades brasileiras.

Em perspectiva oposta, aproximando-se novamente da concepção de apoio ao Estatuto da Cidade (EC), Rolnik (2001) ressalta que apesar de mantida a nomenclatura, a noção de plano diretor contida na legislação mostra-se totalmente oposta à desenvolvida até então uma vez que obrigatoriamente atrela a participação popular ao desenvolvimento das leis municipais. Em verdade, a submissão dos princípios contidos no EC ao Plano Diretor originalmente não era prevista pelo MNRU e seus apoiadores. Contudo, quando ela ocorre haverá por parte do Movimento uma forte pressão para o reforço das práticas voltadas à gestão democrática da cidade, de modo a não permitir que o planejamento assumisse o caráter tecnocrático das décadas anteriores (BASSUL, 2005).

Em concordância com tal perspectiva, SOUZA (2002) ressalta que sob essa nova roupagem o plano diretor tem papel relevante no planejamento urbano municipal, uma vez que aparece “como ponto de partida e ao mesmo tempo de chegada na retomada da (re)inserção do planejamento urbano no âmbito das políticas públicas”. No plano e através dele é que de forma objetiva e clara poderão ser delineados os projetos e instrumentos para o desenvolvimento urbano municipal.

Qual das concepções está correta ou mais se adéqua à realidade? O EC facilita ou dificulta a utilização social da terra urbana? O que realmente significa o plano diretor? Procuraremos responder tais perguntas ao longo do restante desse capítulo bem como do posterior.

Até então procuramos destacar as questões básicas relacionadas à elaboração e às concepções em torno do Estatuto da Cidade. Observamos que:

- 1- A lei, que regulamentou os artigos constitucionais sobre política urbana, apresenta-se como principal instrumento legal atualmente existente no País com vistas ao cumprimento da função social da propriedade;
- 2- Fruto de um período de constantes debates e conflitos de interesses, o Estatuto da Cidade passou a desconectar-se do discurso ideológico que o estruturava ao longo de seu processo de maturação tornando-se mais uma fonte de ferramentas objetivas a serem aplicadas no território municipal; transformação positiva por um lado, mas negativa por outro.
- 3- Frente a esse cenário, duas concepções principais estão colocadas a respeito da legislação. A primeira, que concentra a maioria dos autores, percebe a lei como um marco importante e a concretização parcial das esperanças por uma sociedade mais justa e sustentável. A segunda, baseada, sobretudo nos trabalhos de Flávio Villaça, toma a legislação e seus instrumentos mais como um entrave do que facilitador dos objetivos e princípios constitucionais, sobretudo pelo resgate do plano diretor como principal instrumento de política urbana.

A partir da observação conjunta desses três pontos já podemos concluir como o terreno em torno da discussão no Brasil sobre a função social da propriedade, e consequentemente sobre a recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso a terra urbanizada, mostra-se ainda arenoso. Se a interpretação da lei pode ter caráter tão divergente a ponto de ser considerada tanto principal fator como grande limitador à execução do princípio a que se remete, certamente traz limitações e distorções em seu conteúdo.

Contudo, antes de apresentá-las, bem como nossa posição a respeito do Estatuto da Cidade, é indispensável responder à seguinte pergunta: Equivocada ou não, como tem se dado a aplicação da lei no País em termos de aplicação de seus instrumentos? Na próxima seção, a partir da apresentação dos dados da MUNIC, trataremos sobre essa questão para em seguida abordar os limites por nós entendidos e percebidos para a efetivação da lei.

3.2 Cenário de aplicação da lei no Brasil

O artigo 41, incisos I e II, do Estatuto da Cidade dispõe que:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes;

- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Dessa forma, a lei ampliou de forma significativa o dispositivo presente na Constituição Federal que aponta a obrigatoriedade de possuir planos diretores apenas para os municípios com população superior a vinte mil habitantes.

Uma vez que boa parte dos instrumentos econômico-urbanísticos traçados na legislação federal deve necessariamente estar prevista no plano diretor municipal, a aprovação deste mostra-se como condição indispensável para a execução da política urbana local. Em verdade, como apontam os artigos 5 (utilização compulsória), 25 (direito de preempção) e 30 (outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso), dentre outros, cada um desses instrumentos deve ser definido por meio de uma lei específica, a qual, baseada nas áreas delimitadas pelo plano diretor, determina de fato como ocorrerá seu processo de aplicação. Dessa forma, submete-se tanto a elaboração do plano diretor – que necessariamente também deve ter caráter de lei – como a de uma legislação específica a aplicação dos mecanismos que conduzem ao cumprimento da função social da propriedade, nos moldes do que prevê a CF/88.

Não podemos desconsiderar, ainda, que essa “passagem” entre o Plano Diretor e as leis específicas e dessas à execução de fato dos instrumentos no território municipal, por mais que bem delineadas no Estatuto de forma teórica, será em termos práticos permeada por uma série de conflitos e contradições técnicas, políticas e econômicas conforme veremos no próximo capítulo, através da análise de um caso concreto. O esquema abaixo sintetiza essa trajetória.

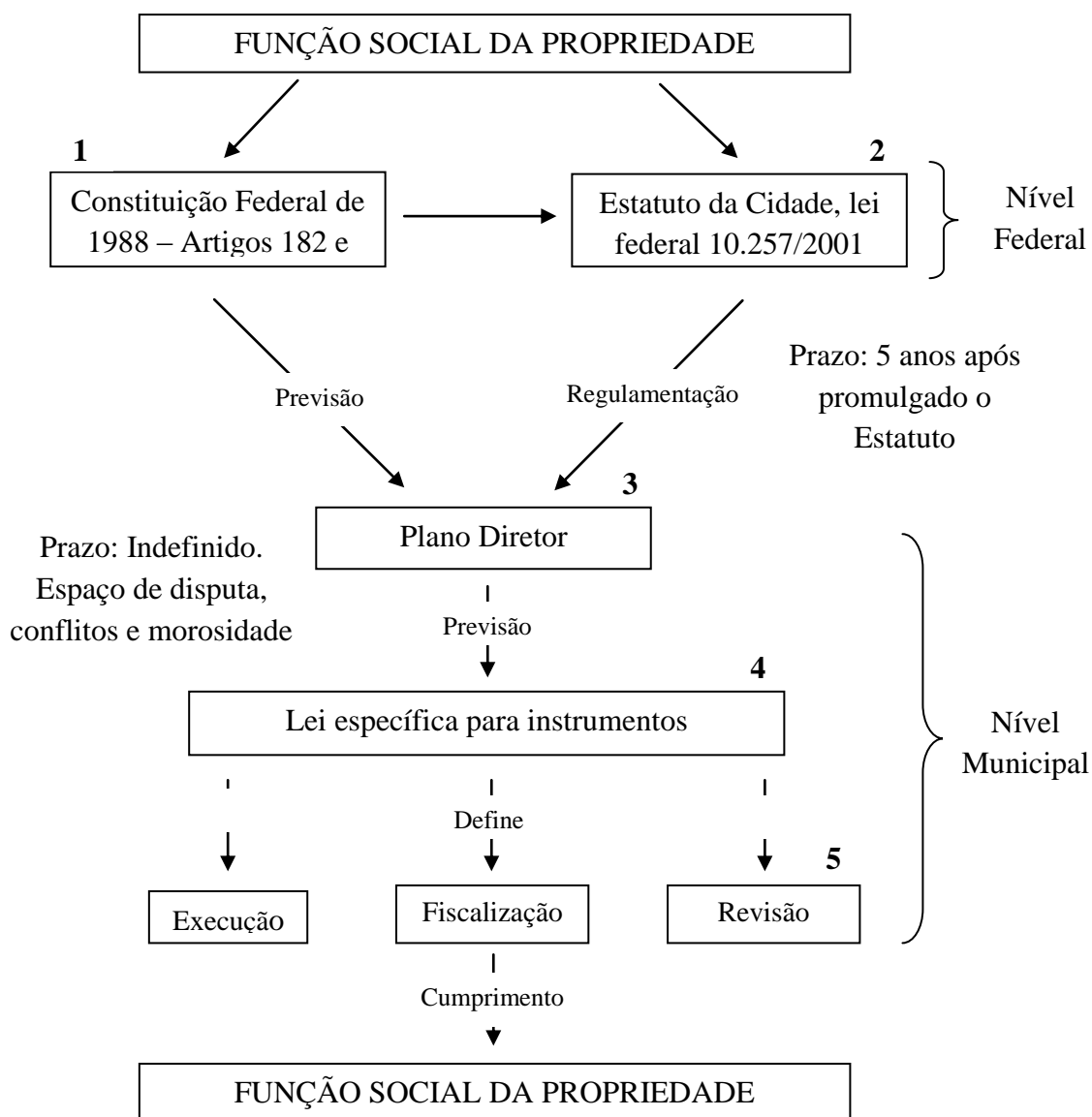


FIGURA 1 – Função social da propriedade: Desenho Jurídico
Fonte: Elaboração própria

É interessante notar como o poder público estadual fica afastado desse processo, ainda que constitucionalmente (artigo 25, parágrafo 3º) seja ele o responsável por organizar e traçar diretrizes para a gestão das regiões metropolitanas. Há assim um descompasso de atividades, pois ao mesmo tempo em que se pulveriza completamente a responsabilidade pelo planejamento urbano para os municípios por meio dos planos diretores locais, tenta-se em nível estadual que seja promovido um processo mais integrado e conjunto para os casos das aglomerações urbanas/metropolitanas.

Cabe destacar, ainda, que o prazo apontado no esquema para a elaboração dos planos é válido apenas para os municípios com população superior a vinte mil habitantes ou

aqueles pertencentes a regiões metropolitanas /aglomerações urbanas, conforme prevê o artigo 50 do EC. Para os demais (incisos III a VI do art. 41) não há tal especificação. Também não aparece no Estatuto a definição de prazo máximo para a administração local promulgar as leis específicas e colocá-las de fato em prática. Por outro lado, a lei prevê que ao menos a cada dez anos (artigo 40) deve ocorrer um processo de revisão do Plano Diretor.

Nesse contexto, o governo federal lançou em 2005 – gestada desde 2003 – a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, de forma a promover o planejamento urbano nos moldes previstos no Estatuto da Cidade no território nacional. A iniciativa forneceu apoio técnico aos municípios por meio da realização de capacitações sobre a temática do planejamento urbano, criou uma rede de multiplicadores dos conteúdos repassados e promoveu seminários e outros espaços para o debate sobre os planos diretores locais. Abriam-se ainda diversas linhas de financiamento a fim de proporcionar aos municípios condições financeiras para contratação de empresas consultoras para elaboração dos estudos técnicos necessários para elaboração dos planos diretores. Nesse sentido, foram investidos aproximadamente 55 milhões de reais distribuídos entre essas diferentes atividades¹⁶.

Ao mesmo tempo, o Conselho das Cidades, por meio de uma série de deliberações, apresentou diretrizes a fim de esclarecer determinados pontos relacionados ao conteúdo do Estatuto e clarear os caminhos para o desenvolvimento da política urbana municipal. Dentre elas, destacamos a publicação da resolução nº 34, de 14 de julho de 2005, que detalhava os aspectos relacionados ao conteúdo mínimo a ser previsto no plano diretor conforme especificado no artigo 42 da legislação federal. Voltaremos a esse ponto na próxima seção do capítulo. No momento, fazemos o destaque apenas de forma a evidenciar como nos anos posteriores a 2001 os esforços do governo federal estiveram em boa medida voltados para incorporação dos preceitos do Estatuto da Cidade nas realidades locais.

Complementarmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE passou a realizar a partir de 2001 a Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC a qual contém

¹⁶<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor>. Acesso em 02/05/2013.

uma série de perguntas a respeito da existência e do conteúdo dos planos diretores e respectivas leis específicas.

Os dados que apresentamos nesse trabalho referem-se à pesquisa de 2012, a mais recente disponível. Por meio deles é possível ter um vislumbre do cenário e estágio em que os municípios brasileiros encontram-se no fluxo legal para o cumprimento da função social da propriedade.

As informações aparecem sempre tanto para o universo de municípios com população superior a vinte mil habitantes como para aqueles pertencentes a alguma área especial. Cabe destacar que tais listagens não são independentes, ou seja, pode ocorrer de determinado município possuir a população em questão, mas não pertencer a nenhuma área especial ou vice-versa.

Conforme podemos perceber por meio da Tabela 1, boa parte dos municípios cumpriu as prerrogativas presentes no Estatuto que dizem respeito ao cumprimento da etapa legal ligada a elaboração dos planos diretores. Além dos números expressos na Tabela, outros 810 municípios à época da pesquisa encontravam-se em fase de elaboração de seus planos para posterior aprovação junto às Câmaras Municipais, o que também demonstra a inserção ao menos desse instrumento básico nas realidades locais. Fica evidente que a cultura do plano diretor realmente “pegou” no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade¹⁷.

É interessante notar a relação direta existente entre o tamanho da população e a existência dos planos, expressa na Tabela 2. Nos municípios presentes nas faixas populacionais acima de 500.000 habitantes os planos diretores são uma unanimidade. Além da maior capacidade técnica e operacional presentes nessas localidades, a necessidade de um planejamento físico territorial nesses municípios apresenta-se de forma mais evidente, dada a maior pressão por infraestrutura urbana ali presentes, estimulando assim a elaboração das leis.

¹⁷ A memória existente no Brasil sobre a respeito da elaboração dos planos diretores desde a época da SERFHAU na década de 60 contribui para a aderência desse aspecto da legislação federal.

TAB.1
Número de municípios com população superior a 20 mil habitantes, pertencente a áreas especiais e com presença de plano diretor. Brasil, Grandes Regiões, 2012.

Região	Número de municípios			
	Total	População superior a 20.000 habitantes	Pertencentes a alguma área especial	Com Plano Diretor
Norte	449	176	255	233
Nordeste	1.794	601	721	712
Sudeste	1.668	528	833	730
Sul	1.188	253	528	818
Centro-Oeste	466	111	253	165
Total	5.565	1.669	2.590	2.658

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

TAB. 2
Número de Municípios com planos diretores segundo faixa populacional. Brasil, 2012.

Faixa populacional	Municípios		Percentual
	Geral	Com Plano Diretor	
Até 5.000	1.298	328	25%
5.001 a 10.000	1.210	352	29%
10.001 a 20.000	1.388	474	34%
20.001 a 50.000	1.054	900	85%
50.001 a 100.000	327	318	97%
100.001 a 500.000	250	248	99%
Mais de 500.000	38	38	100%
Total	5.565	2.658	48%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

Somam-se aos fatores acima mencionados a determinação presente no Estatuto - artigo 52 - da possibilidade de o Prefeito incorrer em improbidade administrativa caso não conduzisse o processo de elaboração do plano diretor no prazo estabelecido – penalidade existente apenas para municípios com população superior 20.000 habitantes ou presentes em aglomerações urbanas/metropolitanas – ou não promovesse sua revisão em até 10 anos.

Por outro lado, a legislação federal não apresenta nenhuma medida punitiva ou de estímulo para a elaboração das leis específicas. Tal atribuição, dada a grande extensão do País em termos territoriais, ficou a cargo totalmente dos municípios. Dessa forma, a legislação federal tem sua esfera de atuação limitada, e em certo sentido até mesmo legítima a construção de planos que não tem nada mais do que boas intenções

aproximando-se assim da ideia de conceituação dos “planos discursos” apresentada por Villaça (1999).

Os dados da MUNIC apresentados na Tabela 3 apontam para uma considerável queda no número de municípios com leis específicas para o solo criado (outorga onerosa do direito de construir), as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o parcelamento, utilização ou edificação compulsórios e a desapropriação remunerada com pagamentos de títulos da dívida pública em relação aos que possuem plano diretor (TAB. 1).

Quando observamos a relação entre previsão das leis e porte populacional dos municípios (Tabela 4), percebemos mais uma vez uma trajetória crescente, ou seja, quanto maior, mais presente é a regulamentação. Por exemplo, para os municípios na faixa entre 20 e 50 mil habitantes, onde 85% apresenta plano diretor aprovado, apenas 19% apresenta legislação específica para Solo Criado, 12% para Transferência do Direito de Construir e 8% para Desapropriação com pagamentos com títulos da dívida pública. Nos maiores municípios - acima de 500 mil habitantes – onde a presença dos planos diretores é plena, esses percentuais sobem para 76, 58 e 34% respectivamente.

Por outro lado, a previsão de áreas especiais de interesse social – ZEIS – ao menos de forma conceitual aparece de forma expressiva nas legislações municipais (Tabela 4).

Sobre essa questão, SANTOS & MONTANDON, 2011, p. 38, destacam que:

A definição de ZEIS configurou-se como o instrumento mais utilizado entre o conjunto de dispositivos associados à questão da moradia. Aqui, cabe destacar que, apesar do grande número de municípios que previram ou adotaram esse instrumento (81%), menos da metade define a localização das ZEIS, indicando que a maioria dos municípios contemplou áreas já ocupadas por assentamentos precários, sendo que cerca de quarenta Planos Diretores definiram a criação de ZEIS exclusivamente nessas áreas. Mas, pode-se considerar um avanço o fato de aproximadamente sessenta Planos Diretores incluírem alguma referência à aplicação das ZEIS em áreas vazias, alguns dos quais já realizando a respectiva delimitação e/ou demarcação em mapas. Da mesma forma que para os demais instrumentos, em geral, as definições relativas às ZEIS não são auto aplicáveis.

TAB. 3
Municípios com legislação específica para instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Brasil, Grandes Regiões, 2012.

Região	Número de municípios com lei específica					
	SC ¹	OUC ²	TDC ³	DP ⁴	PEUC ⁵	DPT ⁶
Norte	55	31	35	21	35	25
Nordeste	126	73	95	47	110	54
Sudeste	228	119	116	116	147	76
Sul	254	135	148	127	188	62
Centro-Oeste	63	37	35	25	41	27
Total	726	395	429	336	521	244

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

¹Solo Criado, ²Operações Urbanas Consorciadas, ³Transferência do Direito de Construir, ⁴Direito de Preempção, ⁵Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, ⁶Desapropriação com pagamento de títulos da Dívida Pública.

TAB. 4
Percentual de municípios com leis específicas para solo criado, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança e zonas especiais de interesse social por faixa populacional. Brasil, 2012.

Faixa Populacional	Total de municípios com Plano Diretor	Percentual de municípios com leis específicas						
		SC ¹	OUC ²	TDC ³	DP ⁴	PEUC ⁵	DPT ⁶	ZEIS ⁷
Até 5 000	328	23%	9%	9%	7%	19%	6%	67%
5.001 a 10.000	352	26%	11%	13%	7%	17%	7%	78%
10.001 a 20.000	474	31%	14%	18%	10%	23%	10%	75%
20.001 a 50.000	900	19%	12%	12%	11%	14%	8%	54%
50.001 a 100.000	318	34%	19%	21%	20%	23%	11%	69%
100.001 a 500.000	248	41%	25%	27%	23%	30%	15%	82%
Mais de 500.000	38	76%	63%	58%	58%	45%	34%	95%
Total	2658	27%	15%	16%	13%	20%	9%	67%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

¹Solo Criado, ²Operações Urbanas Consorciadas, ³Transferência do Direito de Construir, ⁴Direito de Preempção, ⁵Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, ⁶Desapropriação com pagamento de títulos da Dívida Pública, ⁷Zonas Especiais de Interesse Social.

Nesse cenário, julgamos estarem presentes duas realidades distintas. Para os municípios menores, a nosso ver, essa defasagem na regulamentação dos instrumentos deve-se não apenas à falta ou conflito de interesses no território, mas à própria dinâmica imobiliária e econômica que neles se apresenta. A execução de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir ou das operações urbanas via comercialização de certificados de potencial construtivo em localidades com grande estoque de construção horizontal e baixa demanda por adensamento – ainda que possível – não tem significativa propensão para ocorrer. Soma-se a tal fator a baixa capacidade técnica

operacional presentes nesses municípios, que dificulta o planejamento dos aspectos necessários (fórmulas de cálculo, alíquota, estudo de estoque) para formatação dos instrumentos. Nos municípios de maior porte, por sua vez, a ausência de regulamentações específicas e aplicação das disposições do plano diretor deve-se a outros fatores – também presentes nas menores localidades - como a morosidade política, conflitos no interior do corpo técnico e barreiras colocadas pelo capital imobiliário urbano. O estudo de caso apresentado no próximo capítulo evidencia de forma mais clara essa segunda realidade.

Sendo assim, em termos de cumprimento, o que observamos é uma efetividade parcial do Estatuto da Cidade. Obviamente a legislação não se resume a apenas esses instrumentos listados, e seu efeito sobre a sociedade não podem ser considerados apenas em termos de praticidade de uma ou outra ferramenta. Em todo caso, julgamos que a observação daquelas aqui consideradas já possibilita ao menos um vislumbre deste aspecto prático que compõe e estrutura boa parte da lei. Em nossa discussão sobre o cumprimento da função social da propriedade por meio de uma melhor gestão da riqueza imobiliária gerada na cidade, a visualização da aplicação desses instrumentos é a principal a ser realizada.

Em verdade, para aquilo que o Estatuto propõe diretamente - a elaboração do plano diretor já prevista na Constituição Federal – observou-se sucesso no cumprimento por parte dos municípios. Contudo, a mudança no paradigma do planejamento e no tratamento da propriedade proposta na legislação, função de sua execução de fato nas cidades, fica estagnada na última fase do processo apresentado na figura 1.

Por fim, cabem alguns comentários sobre as questões ligadas à gestão democrática da cidade. Como vimos anteriormente, aqueles que consideram a legislação federal como uma conquista afirmam que sua aplicabilidade dependeria em grande medida dos municípios, sobretudo por meio da construção de um pacto sócio político pautado pela participação e inserção da sociedade civil nos debates e decisões sobre o desenvolvimento das cidades.

Para isso, uma das ferramentas propostas são os Conselhos de Política Urbana que serviriam como canais de participação popular voltados especificamente para a continuidade perene da discussão sobre o plano diretor local e sua aplicação no território. O desenvolvimento e formação desses Conselhos, por sua vez, mostram-se

também muito aquém em relação ao número de municípios que possuem plano diretor, conforme aponta a Tabela 5 abaixo.

TAB. 5
Número de municípios com Conselho de Política Urbana ou similar segundo suas características e periodicidade de reuniões. Brasil, Grandes Regiões, 2012.

Região	Número de municípios				
	Total de municípios	Com Conselho de Política Urbana ou similar	Conselhos paritários	Conselhos de caráter fiscalizador	Realizaram reuniões nos últimos 12 meses
Norte	449	94	83	44	59
Nordeste	1.794	209	194	114	138
Sudeste	1.668	362	306	127	255
Sul	1.188	479	420	190	379
Centro-Oeste	466	87	76	37	57
TOTAL	5.565	1.231	1.079	512	888

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

Tomando os conselhos como uma *proxy* para análise da gestão democrática, percebemos que nesse aspecto também há um cenário ainda bastante incipiente em termos de garantias de direitos e cumprimento da função social da cidade. Conforme se vê acima, nem mesmo o caráter paritário mostra-se como uma unanimidade nas representações dos Conselhos. A última coluna da tabela revela ainda como a pura existência do espaço de discussão não significa seu funcionamento de fato – a mesma relação existente entre os planos diretores e as respectivas legislações específicas para os instrumentos.

Mais uma vez repete-se a relação entre a população dos municípios e existência dos conselhos, ao mesmo tempo em que se observa uma proporção praticamente constante para todas as faixas populacionais – cerca de 70% – entre o total de conselhos existentes nas cidades e aqueles que estiveram em atuação nos últimos 12 meses (exceto para as de população superior a 500.000 habitantes). Em outras palavras, um maior contingente populacional, por mais que pareça favorecer a existência dos Conselhos, não implica diretamente sobre a prática de fato das discussões com a sociedade civil sobre a política urbana municipal. A Tabela 6 apresenta essas informações.

TAB.6
Número de municípios por faixa populacional com Conselho de Política Urbana ou similar; percentual sobre o total; conselho que realizaram reuniões nos últimos 12 meses; percentual sobre os existentes. Brasil, 2012.

Faixa populacional	Total de Municípios	Número de Municípios			
		Com Conselho de Política Urbana ou similar	Percentual	Realizaram reuniões nos últimos 12 meses	Percentual
Até 5.000	1.298	134	10%	95	71%
5.001 - 10.000	1.210	131	11%	89	68%
10.001 - 20.000	1.388	224	16%	156	72%
20.001 - 50.000	1.054	352	33%	239	69%
50.001 - 100.000	327	170	52%	131	73%
100.001 - 500.000	250	187	74%	149	77%
Mais de 500.000	38	33	83%	29	88%
Total	5.565	1.231	22%	888	72%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2012.

Evidenciamos assim que independentemente de mostrar-se como uma conquista ou uma mera formalidade sem sentido, o Estatuto da Cidade enfrenta barreiras à sua execução de fato, ainda que, como apontam SANTOS & MONTANDON, seja possível perceber uma evolução no que concerne à aplicação da lei entre a sua promulgação e o período atual.

Em todo caso, a quem cabe a responsabilidade pela ainda inaplicabilidade expressiva da legislação? Unicamente aos municípios, responsáveis legais pela execução da política urbana no território? Até que ponto fatores tanto intrínsecos à legislação federal ou ligados a questões estruturais do sistema de produção capitalista demonstram influência nesse cenário?

A terceira e última seção desse capítulo procura trabalhar essas questões.

3.3 Limites exógenos e endógenos à aplicação do Estatuto da Cidade:

Para a realização da análise referente aos limites à implementação do Estatuto da Cidade, partiremos de dois cenários distintos. Inicialmente, consideraremos a legislação como totalmente adequada à realidade física e sócio territorial dos municípios brasileiros. Tendo isso como base a pergunta que realizamos é: Ainda que perfeita em termos formais, a lei poderia ser amplamente aplicada? Assumimos tal pressuposto

como forma de abordar aquilo que aqui definimos como os limites exógenos à aplicação do Estatuto.

Feita essa análise, partimos para o segundo cenário, no qual consideramos a legislação como sujeita a imperfeições que contribuem para sua inaplicabilidade, ou seja, suas endógenas limitações. Tratamos ainda dos transbordamentos dela decorrentes e/ou nela baseados como as resoluções do Conselho das Cidades que acabam por criar ainda maiores formalizações para que seja atingido o objetivo central da lei, qual seja, o cumprimento da função social da propriedade.

3.3.1 Limites exógenos:

Para tratar sobre os limites impostos à execução do Estatuto da Cidade, faz-se previamente necessário refletir sobre o modelo de organização do espaço urbano por ele defendido, as prerrogativas nele presentes sobre a atuação do poder público na cidade e as relações sociais estabelecidas em torno da terra urbana, insumo básico da e na produção espacial. Em outras palavras, para entender as barreiras ao avanço é preciso primeiramente compreender o que se pretende transformar. Sendo assim, vejamos.

A respeito do primeiro ponto, fica claro no texto bem como no histórico de sua construção que o Estatuto da Cidade tem como propósito e base ideológica a estruturação de uma sociedade mais justa e sustentável por meio do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Artigo 2º). Trata-se de favorecer a construção e reprodução de lugares nos quais as relações entre os agentes sociais sejam pautadas menos pelos valores de troca e mais pelos valores de uso existentes e produzidos no espaço urbano.

Nessa proposta de cidade, os interesses coletivos aparecem colocados acima dos individuais – por exemplo, por meio da recuperação de mais valias fundiárias urbanas (art. 2º, inciso XI) – há parceria entre os setores públicos, privado e a sociedade civil com vistas à promoção da justiça social e o planejamento urbano não aparece apenas como mero discurso teórico, uma vez que através dos instrumentos fiscais e de controle territorial pode ser efetivamente colocado em prática. Em suma, um modelo em que a reprodução socialmente justa da cidade seja preferida àquela ditada pelos imperativos do modo de produção capitalista de natureza excludente e marcante no processo de urbanização brasileiro.

A fim de alcançar tal ideário e objetivos, duas grandes e estruturadoras medidas são exigidas, quais sejam elas: i) a intensa intervenção do poder público sobre o espaço urbano não só em termos distributivos, mas também redistributivos da riqueza formada na cidade (Capítulo II) e ii) a promoção de uma real gestão democrática municipal na qual a população participe das instâncias de discussão não apenas para legitimar, mas para verdadeiramente construir as políticas públicas que sobre ela terão influência (Capítulo IV). Nessa somatória *intervenção + participação* fundam-se as bases de constituição do modelo idealizado pela legislação.

Composto ainda por uma série de instrumentos econômicos e urbanísticos como a utilização e parcelamentos compulsórios (art. 5º), o direito de preempção (art. 25) e as zonas de especial interesse social (art. 47, inciso V), o Estatuto tenta promover uma reorganização espacial das cidades por meio da ação direta sobre suas estruturas territoriais e o mercado imobiliário que nelas se desenvolve. Limita-se assim não só o direito de utilização da propriedade, mas também das transações para acesso a ela.

Com um modelo que promova justiça social, possibilite a verdadeira inserção da sociedade nas decisões políticas e que tenha um significativo instrumental prático para ser executado por que então o Estatuto não se efetiva de forma totalmente abrangente ou ao menos majoritariamente no território nacional? Por que são ainda poucos ou quase inexistentes os relatos acerca da aplicação do Estatuto no que diz respeito, sobretudo à execução dos instrumentos redistributivos? Se amplamente defendida e desenhada legalmente, por qual motivo a gestão democrática não se mostra ainda como uma realidade evidente nas gestões políticas municipais?

Respondendo de forma objetiva às questões, tal fato se deve à existência de um segundo modelo de organização espacial, qual seja: o modelo da cidade neoliberal, conforme detalhado abaixo. Nessa proposta, que nasce concomitantemente ao processo de construção do Estatuto da Cidade ao longo da década de 90 e encontra maturação nos anos 2000, as diretrizes de planejamento urbano e o uso dos insumos de produção, sobretudo a terra, possuem percepções plenamente distintas às defendidas e apresentadas no Estatuto da Cidade.

O solo urbano tem visto reforçado seu papel em termos de mercadoria, sendo acentuadamente incorporado pelo mercado imobiliário e financeiro; o Estado, ao invés de aproximar-se da regulação econômica, ainda mais em termos de restrição de

“direitos”, afasta-se dela, atuando unicamente como promotor das garantias para reprodução rentável do capital na cidade; e a gestão democrática realiza-se mais por meio da formação ou formatação de consensos – aparente legitimidade das decisões políticas – do que através do incentivo ao debate e reconhecimento dos conflitos presentes no território.

No plano legal e econômico, o nascimento desses dois modelos bem como o desenvolvimento das disputas e tensões entre eles são expressas de forma bastante clara no trabalho de BALDEZ, 2003. A citação abaixo, ainda que longa, mostra-se bastante significativa em nossa discussão:

Ganhou-se uma Constituição democrática, com alguns princípios, liberdades e direitos sociais coletivos bem definidos teoricamente e qualificados, em tese, como suporte de uma sociedade mais igualitária e solidária. Mas essa Constituição, que nascia comprometida com valores como direitos sociais, liberdades, segurança, bem-estar, igualdade e justiça, nascia também na contramão da história e acabaria vitimada pelo grande retrocesso imposto às nações do Terceiro Mundo pelo neoliberalismo, que com o fim da II Guerra Mundial já vinha se organizando e articulando desde 1947 (...) No plano internacional, consolidavam-se o neoliberalismo e a política capitalista da globalização, universalizada pelos acólitos do capital e por uma esquerda mal informada dos países dependentes (...) No Brasil, o novo modelo internacional esbarrava na Constituição, cujos princípios, garantias e regras fundamentais careciam de ser desconsiderados ou revogados. Enquanto como ação política, a desconsideração da Constituição era justificada através de insistente campanha da ingovernabilidade, que estaria provocando a paralisação do Estado, o Congresso, valendo-se da ressalva da revisão, prevista nas Disposições Transitórias, tentou sem sucesso, adaptar a Constituição ao projeto do neoliberalismo, que se vinha sedimentando pelo viés da globalização. Se não foram bem sucedidos, mais por incompetência da direita e nem tanto pela resistência democrática, nem por isso deixaram de aprender a lição e retomaram com a fraude bem montada dos cinco dedos socioeconômicos estendidos na campanha presidencial, e do hábil jogo do real, plano que traria o dólar à circulação interna brasileira, mas limitaria a sua vigência a no máximo um terço (talvez nem isso) da população, ficando os dois terços restantes excluídos do processo econômico e como sujeitos, social e politicamente desqualificados (...). Com a instalação do novo Governo, deu-se partida à caça contra o Estado brasileiro. Urgia, para os interesses predatórios do capital, desmontar os fundamentos econômicos, morais e políticos da Constituição democrática de 1988. (...) **A desmontagem se fez, isto sim, sobre os fundamentos econômicos da Constituição.** E não foi à toa, mas por hábil opção que assim foi feito. (...) A revogação dos princípios fundamentais da Constituição econômica (Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira), que estabeleceu o pressuposto da globalização do capital (...) tornou infrutíferos os direitos sociais coletivos recebidos pelo texto constitucional. (...) Desse Estado, cujo poder se exerce sempre e continuamente em benefício do capital internacional (...) não se espera que realize, **embora dispondo de meios formais**, qualquer atividade ou tarefa de provimento de interesses sociais e coletivos das comunidades, excluídas que foram do programa neoliberal (...) A Constituição de 1988 acabou e com ela se foram os direitos sociais formalmente conquistados através de emendas populares, mas que só serviram de fato para retirar os movimentos populares do campo político para imobilizá-los na teia jurídica

e, sendo eles a expressão das contradições sociais e econômicas, dispersá-los. (BALDEZ, 2003, p. 81, 82, 83 e 84)

Como se observa, para impedir o cumprimento das prerrogativas de justiça social presentes na Constituição Federal, que para o caso da política urbana seriam o alicerce da formação do Estatuto da Cidade, não foi necessário retirá-las. Bastou que fossem modificadas as regras da Carta Magna ligadas ao ordenamento econômico e financeiro, as quais na sua execução promoveriam resultados distintos aos pretendidos pelo modelo de desenvolvimento urbano presente no Estatuto. Com incentivos à entrada do capital internacional e inserção contínua do Brasil no modelo de economia globalizada, a propriedade e a cidade, sobretudo nas grandes metrópoles, longe serem mensuradas pelo seu valor de uso, tornam-se verdadeiras peças chave na dinâmica de acumulação e desenvolvimento do modo de produção capitalista.

A Constituição Federal, longe de mostrar-se como um todo harmônico, equilibrado e convergente, como sugerem os juristas (vide Capítulo 2 desta dissertação), promove o desenvolvimento de modelos de organização da sociedade totalmente antagônicos e concorrentes. Ainda que por meio de argumentação teórica consiga-se chegar a um consenso de princípios e uniformidade de pressupostos, em termos práticos os resultados da aplicação, por exemplo, de incentivos ao capital internacional *vis a vis* a promoção da autonomia municipal ou da manutenção e reforço da propriedade privada em relação a uma função social proposta para a mesma, serão necessariamente conflitantes.

Contribui ainda nesse modelo, o contínuo processo de financeirização do espaço brasileiro, acentuado na última década pela retomada de expansão do crédito, incentivos governamentais à produção imobiliária e a entrada maciça do setor de construção civil no mercado de ações que gera recursos às empresas, somados aos do financiamento público via FGTS (FIX, 2011).

Dessa tríade *capital internacional, globalização e financeirização espacial*, envoltas pelo ideário neoliberal do chamado “Estado mínimo”, emerge um sistema de produção e reprodução da economia que reforça a concepção da terra como mercadoria sujeita primariamente aos interesses e mecanismos de mercado. Nesse contexto estabelecem-se sólidos impeditivos para que uma legislação (obrigação) voltada à promoção da justiça sócio-espacial, como o Estatuto da Cidade, ainda que perfeitamente formatada, consiga ser de fato executada e levada em consideração, sobretudo quando pretende tocar em

interesses ligados ao estabelecimento do que caracterizamos aqui como um modelo alternativo. Como apontado no trabalho de Mariana Fix (2011:55):

O Estatuto transferira aos municípios a possibilidade de colocar em prática os princípios da função social da propriedade. O domínio da “máquina imobiliária de crescimento”, na expressão de Logan e Molotch, contudo, prevaleceu. Continuaram a destacar-se instrumentos também incluídos no Estatuto – que já vinham sendo utilizados mesmo antes de sua aprovação, desde a década de 1990 – que favorecem a expansão da base de circulação do capital no meio ambiente construído, como as operações urbanas, mas não aqueles que poderiam eventualmente interferir nos interesses imobiliários, como as Zonas Especiais de Interesse Social.

Ainda sobre essa coexistência de momentos e propostas existentes entre o ideário da reforma urbana e o movimento de retomada do liberalismo, chama atenção a observação de Luiz César de Queiroz Ribeiro (2003:23):

As forças populares e progressistas da sociedade brasileira levaram quase 40 anos para obter o reconhecimento da questão urbana e para fazer aprovar uma lei que cria as condições institucionais e jurídicas para a implantação de um modelo de política reformista e de proteção da população trabalhadora, hoje majoritariamente concentrada nas cidades. Observando-se, porém, que, com as tendências em curso de difusão do modelo neoliberal, o Estatuto da Cidade é aprovado em um momento histórico em que são afirmadas e ampliadas as características concentradoras de nossa urbanização, ao mesmo tempo em que novas forças, ainda mais poderosas, emergem e tomam assento no poder urbano corporativo que vem sustentando este modelo desde o início do século XX.

Além da existência desse poder urbano corporativo, o autor destaca ainda a tendência crescente pela privatização dos serviços públicos urbanos, a qual acaba por afastar – ao invés de aproximar conforme propõe o Estatuto – o poder público de seu papel como regulador e promotor do desenvolvimento urbano. A tais fatores, como apontado por RIBEIRO & SANTOS (2008)¹⁸, somam-se as práticas de *clientelismo*, *patrimonialismo* e *corporativismo* urbanos, todas elas de uma forma ou outras ligadas a distorções, com vias à valorização do capital imobiliário, nas relações estabelecidas entre o poder público, privado e a sociedade civil. A identificação desses processos feita com base na observação do desenvolvimento das cidades brasileiras sinaliza para os significativos efeitos exógenos existentes no meio urbano brasileiro que contribuem para e na limitação do grau de operosidade que pode alcançar o Estatuto da Cidade.

Cabe destacar ainda que essa modelagem neoliberal para o desenvolvimento urbano, como trabalhada por VAINER (2000), ganha corpo de forma plena no momento em que a cidade é envolvida em uma “paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a

¹⁸<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=221>. Artigo de 01/04/2011. Acesso em 09/05/2013.

cidade é uma *mercadoria*, a cidade é uma *empresa*, a cidade é uma *pátria*” (p. 77, grifos nossos). Conforme aponta o autor tal envolvimento se dará pela crescente apropriação na gestão pública das práticas e discursos do denominado planejamento estratégico.

Ocorre, contudo que o conteúdo dos planos elaborados sob essa perspectiva mostra-se afastado das prerrogativas e do foco no ordenamento e controle territorial previsto para os planos diretores segundo o Estatuto da Cidade¹⁹. Seu escopo concentra-se mais na formulação e aplicação de projetos voltados à promoção e competitividade dos municípios junto ao mercado e pelo capital internacional, à promoção do valor simbólico e da imagem da cidade, o que implica em maquiagem os cenários de pobreza e miséria nela existente por meio de práticas como o controle ao acesso a espaços públicos, e ao desenvolvimento de um tipo de governança pública pautada pelos fundamentos da administração empresarial com “foco em resultados”²⁰.

Em verdade, como aponta BASSUL (2005), no processo de conciliação que envolveu os diversos setores ligados às discussões sobre o Estatuto da Cidade, a visualização da cidade como uma mercadoria a ser vendida e um bom negócio produtor de riquezas teve papel determinante. “Uma vez que a perda de competitividade das cidades brasileiras no âmbito da economia globalizada, determinada pelas chamadas deseconomias urbanas e pela degradação social e ambiental, trouxe o tema da reforma urbana para o contexto das preocupações dos setores dominantes do capitalismo no Brasil” (pg. 134), a legislação federal obteve verdadeira força para ser instituída. Seu desenvolvimento, entretanto, foi e tem sido pautado pelo desvirtuamento do ideário da reforma urbana ao longo do tempo, o qual se faz visível no cenário de aplicabilidade dos instrumentos de regulação do Estatuto composto quase que exclusivamente pela utilização das ferramentas de viés distributivo que ampliam a possibilidade de lucro imobiliário por meio das parcerias públicas privadas.

¹⁹ Não é incomum, contudo encontrarmos nomenclaturas do tipo “plano diretor estratégico” ou “plano diretor tecnológico” que mesclam (ou confundem) os ideários de escolas e formas de planejamento distintas levando a uma verdadeira confusão, proposital ou não, a respeito dos objetivos a serem alcançados pelos planos conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

²⁰ Um exemplo de tal modelo de planejamento no setor público a nível estadual pode ser visualizado para o caso de Minas Gerais com o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Logo na introdução, as prerrogativas do planejamento estratégico são salientadas: “Minas Gerais fez uma opção, especialmente nos últimos oito anos, pelo compromisso com o desenvolvimento, ancorado no binômio **ajuste fiscal e melhorias inovadoras na gestão pública. Enfatizou o planejamento, a visão estratégica e a seletividade** para promover mudanças na sociedade e no governo”. O Plano pode ser acessado em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/>

Tal resultado para a política urbana soa a nós como sendo nada mais do que aquele que unicamente poderia acontecer. Em certo sentido, arriscamos afirmar que no contexto da evolução do modo de produção capitalista no qual se insere a elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade, não havia possibilidade para o seu sucesso em termos de justiça social e das virtudes defendidas pelos movimentos populares. Além da ocorrência de uma série de instrumentos e estímulos a um modelo de desenvolvimento urbano alternativo ao proposto na legislação federal, as próprias ferramentas nela presentes, apesar do consenso sobre a necessidade de sua existência, na prática alcançaram objetivos e ambições diferentes daqueles em que baseava-se o ideário da reforma urbana.

Recorrendo mais uma vez a José Roberto Bassu1 (2005:139):

O consenso havido na expressão normativa e distributiva dos direitos parece acabar quando são exigidos os meios para implementá-los. Desse ponto em diante, a disputa entre os múltiplos segmentos sociais e agentes econômicos se restaura e instrumentos de perfil redistributivo sofrem interdições na sua efetividade. De volta aos aforismos falaciosos, todos querem um mundo mais ‘justo e solidário’ – a ‘renda nacional mais bem distribuída’, uma ‘cidade melhor para todos’ – mas quase ninguém se dispõe a perder para que tal aconteça; e, em face da crescente desigualdade dos meios em que a disputa se dá, perdem ainda mais os que historicamente já tem perdido.

Apenas salientamos que, a nosso ver, a “disposição à perda” citada pelo autor nunca se dará por parte dos indivíduos ainda mais como caminho a uma transformação abrangente da realidade social e urbana. Nesse sentido, não pode ser esse o fator em que se baseiam as expectativas de mudança, ou mais poeticamente, o depósito de nossas esperanças. Tal prerrogativa deveria caber justamente ao Estado, o qual, como promotor das “perdas” individuais em favor dos ganhos coletivos, cumpriria os objetivos teoricamente previstos pelo Estatuto da Cidade. No entanto, em um modelo em que o poder público é mero parceiro do capital privado, incentiva-se a visualização da cidade e da terra como mercadorias, promove-se constitucionalmente a entrada do capital internacional e os interesses dos indivíduos tem sua relevância mensurada pelos recursos financeiros ou patrimoniais que possuem, o Estado tende a atuar mais como mantenedor do que como reformador da estrutura social.

Por fim, sublinhamos um último aspecto relacionado à contraposição de propostas existentes no Estatuto da Cidade e no receituário neoliberal. Referimo-nos aqui ao papel dado à participação popular e a gestão democrática das cidades. Como vimos, esse aspecto alcança significativa relevância nos debates em torno da elaboração do Estatuto.

Tanto por parte do MNRU como dos autores que avaliaram a legislação após sua promulgação, uma efetiva e direta participação popular no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento municipal seria o principal caminho para que os objetivos da legislação federal fossem alcançados.

Entretanto, no âmbito do modelo neoliberal, amparado pelas proposições do planejamento estratégico, os debates mantidos com a sociedade civil ocorrem basicamente com vias à formação de consensos. Alternativa essa que vai de encontro à proposta de abertura de uma verdadeira oportunidade ao debate e à construção – e não apenas da legitimação ou priorização – das políticas públicas. Carlos Vainer (2000b:120) avaliando o caso do Rio de Janeiro destaca que:

Penso ser possível afirmar que estamos diante do processo de construção de uma nova hegemonia urbana. O PECRJ [Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro] é parte desse processo. Despolitizado e despolitizador, ele constrói o consenso porque o supõe com instaurado previamente. Na verdade, não se trata de construí-lo no processo político (...). O plano é, pois, o mero enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos.

Nessa realidade onde o que se quer já está dado e é conhecido, a discussão e construção da gestão democrática pode ser renegada ou resumida a meros encontros e formação de espaços de debate que possuem pouco ou mesmo nulo poder decisório de fato.

No Brasil, tais espaços fazem-se presentes nos territórios municipais através da multiplicação dos conselhos setoriais de discussão. No entanto, como vimos na seção anterior, para o caso da política urbana, a presença dos conselhos – que não necessariamente garante sua efetividade – é ainda muito baixa, sobretudo nos municípios com população inferior a 50.000 habitantes (89% do total). Os dados da MUNIC chamam atenção ainda ao fato de que dos 981 conselhos atualmente existentes, apenas 425 (43%) assumem um caráter fiscalizador e 297 (30%) exercem função normativa. A atuação da população restringe-se assim de forma bastante significativa a uma mera presença consultiva ou legitimadora das propostas trazidas pelo poder público.

Em termos gerais, como avaliam ALMEIDA e TATAGIBA (2012), a atuação dos conselhos setoriais de discussão na realidade brasileira encontra-se inserida em um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que tais espaços mostram-se como canais práticos de ampliação da participação popular, as discussões neles realizadas não tem poder de

transformação efetivo. Segundo as autoras, a alta burocratização que estrutura os conselhos somada à sua pouca aderência na realidade político-institucional dos lugares onde estão instalados contribuem de forma mais significativa nessa realidade. Dessa forma, a participação popular acaba por se aproximar mais de um modelo consensual do que de uma verdadeira inserção dos movimentos na transformação efetiva das cidades.

Nos termos de nossa discussão, avaliamos que tal realidade não se dá por acaso ou apenas devido a tais aspectos técnicos e estruturais, mas também pela emergência de um discurso e receituário alternativo ao apregoadado pelo Movimento de Reforma Urbana que defende e promove a participação popular nesses moldes.

Com isso finalizamos essa primeira exposição sobre os fatores limitadores à execução dos pressupostos contidos no Estatuto da Cidade. Em resumo, destacamos que concomitantemente ao processo de elaboração da lei e o modelo de desenvolvimento urbano nela proposto, surgia também um modelo alternativo pautado por interesses conflitantes aos da legislação federal. Tal conflito necessariamente inviabiliza a aplicação do Estatuto, ainda que o considerássemos como formal e legalmente perfeito. O Quando 3 abaixo sintetiza as diferenças aqui levantadas entre tais modelos.

QUADRO 3
Modelos de desenvolvimento urbano segundo o Estatuto da Cidade e a proposta Neoliberal.

Aspectos	Modelos	
	Estatuto da Cidade	Neoliberal
Amparo Constitucional	Artigos 182 e 183	Capítulo VII
Visualização da propriedade e cidade	Exercem primariamente sua função social.	Reforçados seus papéis como mercadorias. Cidade com “status” de mercadoria, empresa e pátria.
Atuação do poder público	Expressiva sobre o território em termos distributivos e redistributivos da riqueza.	Estado como parceiro do capital privado e gerador das condições para sua reprodução.
Planejamento urbano	Foco no ordenamento territorial por meio dos planos diretores.	Foco na elaboração de projetos estratégicos para aumento da competitividade municipal e “empresariamento” da máquina pública.
Participação popular	Construção coletiva das políticas públicas e decisões sobre o desenvolvimento urbano da cidade.	Voltada ao encontro e formulação de consensos. Caráter deliberativo / eletivo.

Fonte: Elaboração própria

Assim, estabelece-se no território uma verdadeira disputa entre uma proposta de cidade sócio-juridicamente regulada contra outra economicamente estruturada e orientada, apesar das reformulações legais, pelos interesses e ganhos individuais. A resistência imposta por esse segundo modelo, dada a reprodução espacial de seus preceitos e imperativos, limita de forma exógena a operosidade do Estatuto da Cidade como tentamos aqui demonstrar.

3.3.2 Limites endógenos:

Partimos agora para a observação e análise dos limites presentes na própria lei que contribuem para sua não efetividade plena na realidade territorial dos municípios. Dessa forma, ao contrário da seção anterior, não consideramos mais a legislação como formalmente perfeita e de operação limitada apenas devido a fatores exógenos como a modelagem neoliberal ou a falta de capacidade técnica dos municípios. Aliás, esse último motivo, conforme veremos no estudo de caso realizado no próximo capítulo,

pode ser consideravelmente relativizado uma vez que mesmo em municípios com uma expressiva dinâmica econômica e considerável estrutura técnica e administrativa os instrumentos do Estatuto da Cidade de recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso a terra urbanizada são de difícil aderência no território.

Inicialmente, cabe observar que nossa análise, apesar de crítica ao Estatuto, não pretende concordar com a abordagem e perspectiva do professor Flávio Villaça. Definitivamente esse não é objetivo. Ao contrário, aproximamo-nos em maior grau da outra corrente de autores que enxerga na lei um marco na história do desenvolvimento urbano nacional e uma normativa indispensável em termos da abertura de oportunidades de transformação da realidade social e fundiária brasileira. Apenas apontamos que a mudança de paradigma existente na lei, defendida por tal corrente de pensadores, ainda encontra-se presente, sobretudo no campo teórico não só por fatores externos, mas também por debilidades da própria legislação. Nesse sentido, o cenário de inaplicabilidade poderia ser revertido não só por movimentos de resistência ao modelo neoliberal, mas também por iniciativas que objetivassem promover mudanças e atualizações no texto da lei adequando-a de uma melhor forma às diferentes dinâmicas sócio territoriais e econômicas existentes em um País tão extenso e diversificado como o Brasil. Sendo assim, não propomos nem a demonização e nem o endeusamento da legislação, mas sim uma terceira via de caráter revisionista ao atual conteúdo do Estatuto.

Os primeiros pontos que levantamos estão relacionados com aspectos mais específicos da legislação e ligados à análise de alguns de seus instrumentos de caráter mais redistributivo, quais sejam: o parcelamento, edificação e a utilização compulsória; o IPTU progressivo no tempo/desapropriação sanção; o direito de preempção; e as zonas de especial interesse social – ZEIS. Elencamos apenas esses uma vez que, a nosso ver, são aqueles que mais interferem na estrutura fundiária de determinada localidade, alterando assim sua dinâmica socioespacial e possibilitando de fato uma orientação de cunho social ao tratamento da propriedade e da cidade. Sendo assim, vejamos.

No que concerne ao parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbanizado o Estatuto da Cidade prevê que:

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.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (vetado).

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

(...)

§ 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.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se à submissão da aplicação do instrumento jurídico não só à previsão e demarcação de áreas no plano diretor, mas também a uma legislação específica que trate do tema. Em verdade tal apontamento é cabível não apenas à utilização compulsória, mas também à maior parte dos instrumentos econômico-urbanísticos presentes no Estatuto Cidade.

Conforme destacamos anteriormente ao colocar a responsabilidade de operação prática dos instrumentos sobre as regulamentações específicas, para as a legislação federal não prevê prazos para sua elaboração após a aprovação do plano diretor, o Estatuto acaba por reafirmar a concepção de que sua utilidade é restrita à previsão de boas práticas, pontuais, ou de ideias e discursos desconectados de um compromisso com sua operacionalidade de fato.

Nesse contexto, para o caso da utilização compulsória, o que se tem visualizado é a mera reprodução do texto presente no próprio Estatuto nas legislações municipais, como apontamos em trabalho anterior referente aos municípios da RMBH (ALMEIDA, 2009), levando a uma baixa representatividade percentual em termos da auto aplicabilidade do instrumento (OLIVEIRA & BIASOTTO, 2011).

Suponhamos, entretanto que as áreas para aplicação sejam definidas em determinado plano diretor bem como os coeficientes que apontem os critérios de não e/ou subutilização do solo e que em seguida uma consistente legislação específica trate dos prazos e obrigações definidas no Estatuto. Mesmo assim, a aplicação do instrumento ficaria comprometida tendo em vista que um longo prazo – mínimo de 3 anos – seria ainda necessário para que de fato a utilização do imóvel viesse a acontecer. Como pode ser visto na lei, após a notificação – a qual, conforme aponta o parágrafo terceiro do

artigo citado, é realizada através de três tentativas de encontro do proprietário para só em seguida ser publicada em edital público – o proprietário tem ainda um ano para protocolar o projeto de construção junto ao órgão municipal responsável. Feito isso, pode esperar o prazo mínimo de 2 anos para *iniciar* utilização do imóvel identificado. Se levarmos em conta o fato de tais prazos serem os mínimos exigidos na lei e que há ainda a possibilidades de apresentação de recursos judiciais por parte dos proprietários, poderíamos supor que esse período de espera será facilmente dilatado. Enquanto isso, o terreno permanece sem cumprir sua função social. É interessante notar que diferentemente dos demais instrumentos presentes no Estatuto este é o único que apresenta prazos tão extensos desde a previsão em lei até aplicação prática no território.

Destaca-se ainda o fato de o instrumento ser restrito na legislação federal à previsão de utilização apenas do *solo* sub ou não utilizado, deixando de contemplar assim os imóveis já construídos, mas sem a devida utilização. Nesse sentido, basta a edificação mínima, com ou sem utilização de fato, para que o *solo cumpra* sua função social. Há o cumprimento desconectado do exercício do princípio de forma prática. A respeito do assunto destaca PINTO (2002:133)

É forçoso concluir (...) que a utilização a que se refere à Constituição resume-se a aspectos físicos de parcelamento e edificação, mas não inclui o uso propriamente dito da edificação pelas pessoas. Trata-se de gênero, no qual se incluem as espécies parcelamento e edificação. O artigo 5^o da Lei [Estatuto da Cidade] deve ser interpretado no mesmo sentido pois, de outra forma, estaria incorrendo em inconstitucionalidade.

MARES GUIA (2002), por sua vez, discorda da posição acima referida um vez que o conceito de subutilização é evasivo conceitualmente cabendo ao plano diretor municipal definir se seria ou não o instrumento aplicável aos imóveis já construídos. A divergência existente em torno da questão no meio jurídico exemplifica, ainda que de forma microscópica, as contradições e dificuldades impostas à execução do instrumento a começar de seu entendimento jurídico.

Sobre esse aspecto cabe apenas destacar que, caso aplicado indiscriminadamente – tanto para o *solo* como para imóveis construídos – os efeitos econômicos trazidos, como o provável desestímulo a novas construções, poderiam comprometer em muito os interesses imobiliários na produção do espaço nas cidades. A medida, levando-se em conta apenas as novas construções, interferiria na ação do incorporador e empreendedor uma vez que os mesmos se sentiriam receosos em executar o empreendimento e não

negociá-lo antes do início da sanção; nas atividades das instituições financeiras que tenderiam a reter ou encarecer os empréstimos para a construção considerando os riscos de não liquidez do empreendimento ao mercado; e, por fim, pelo lado do comprador, o qual, deixando de visualizar a moradia como um mero investimento, não teria interesse em realizar novas aquisições. Para as construções já existentes depreciadas ou simplesmente não utilizadas (2º imóvel) a medida significaria a possibilidade de inserção da população vítima do déficit habitacional em áreas centrais abandonadas e outras regiões com infraestrutura já instalada.

Em suma, a aplicação do instrumento muito possivelmente converteria as atuais formas de percepção e utilização da propriedade imobiliária. Entretanto, tendo em vista o contexto da economia brasileira, que caminha justamente contra esse cenário, incentivando constantemente os setores de construção civil e realizando nas cidades, sobretudo as metrópoles, uma série de parcerias público-privadas de forma a promover a (re) valorização imobiliária de áreas depreciadas, a ampliação da utilização compulsória para edificações já consolidadas se mostra quase que totalmente fora de discussão. Somam-se a isso os efeitos psicológicos e sociais envolvidos na questão da propriedade imobiliária, uma vez que possuí-la simboliza posse de recursos e consequentemente de direitos.²¹

Feitos esses comentários, voltemos à discussão sobre o texto do Estatuto propriamente. Realizada a notificação a respeito do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, decorridos os prazos dispostos no plano diretor e não atendidas a exigências solicitadas, o poder público deve aplicar o IPTU progressivo no tempo seguido da desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública. Essa última iniciativa depende do interesse da poder público em possuir a área em questão. Conforme aponta a lei:

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

²¹Como brilhantemente expressa BASSUL (2005: 141): “No Brasil, essa condição de ativo financeiro que caracteriza o bem imobiliário (...) assume uma feição que potencializa seus efeitos discriminatórios. Entre nós a expressão patrimonial de investimento financeiro se combina com os simbolismos sociais e culturais que elevaram a propriedade a confundir-se com os elementos constitutivos da própria cidadania. As disputas pela apropriação das rendas imobiliárias envolvem, portanto não apenas os interesses fortemente concentrados e atuantes, como os do empresariado do setor imobiliário, mas também um exército disperso e silencioso, mas veladamente associado, de grandes médios e também pequenos proprietários, cujos rendimentos financeiros ou simbólico-culturais, nutrem-se exatamente da escassez e da segregação territorial”.

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.

(...)

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.

(...)

§ 4º O município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta lei.

Mais uma vez surge aqui a questão referente ao longo tempo e às diversas etapas burocráticas necessárias à execução dos instrumentos. Decorridos os 3 anos mínimos desde a notificação até a possibilidade de início de aplicação do IPTU progressivo no tempo, outros 5 anos fazem-se necessários até que o poder público possa realizar a desapropriação, ou seja, 8 anos em todo o processo. Apenas a título de exemplo, caso algum município houvesse feito todas as previsões no dia 11 de julho de 2001, um dia após a promulgação do Estatuto, apenas no segundo semestre de 2009 a desapropriação poderia ocorrer. Julgando ainda que o município utilizaria todo o seu prazo legal pra dar o devido fim ao imóvel – 5 anos, de acordo com o parágrafo quarto – apenas em 2014, o imóvel não ou subutilizado desde 2001 estaria finalmente cumprindo sua devida função social.

Contudo, mais de uma década após a previsão do instrumento toda a dinâmica econômica e urbana de um município provavelmente estará completamente diferente, o que por sua vez altera também os objetivos e proposições do poder público para o terreno quando a primeira notificação foi realizada. Pode ser que agora, seja de interesse público que o imóvel continue sem utilização e atue como uma reserva fundiária e/ou ambiental. Assim sendo, deveria alterar o poder público a destinação proposta para o imóvel.

O Estatuto, no entanto prevê que quer seja o poder público ou um terceiro o adquirente, ficam eles obrigados a cumprir as disposições de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias previstas no artigo 5º, ou seja, atreladas à notificação inicial. Nesse

sentido, desconsideram-se as mudanças que podem ocorrer ao longo dos anos decorridos, o que torna o instrumento de difícil interpretação e execução. Mais ainda, caso realize as definições da notificação pode o poder público acabar por realizar justamente o objetivo que tentava impedir, qual seja, não permitir que a propriedade execute função diferente daquela por ele desejada. Enfim, o extenso período existente entre a previsão legal e o cumprimento do instrumento acaba por inviabilizar ou distorcer sua aplicação.

Para o caso do direito de preempção, que interfere diretamente na dinâmica do mercado imobiliário local, uma vez que dá preferência ao poder público em negociações de compra e venda de imóveis, a alta burocratização e formalização do processo para sua devida execução aparecem como fatores impeditivos à visualização de sua prática no espaço. Segundo dispõe o Estatuto:

Art. 25. O direito de preempção confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

(...)

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no *caput* será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do *caput* e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no *caput* sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

Como nos outros casos, submete-se a aplicação do instrumento a uma lei municipal diferente do plano diretor, a qual delimitará as áreas para possível aplicação da ferramenta. Cabe considerar aqui que essa delimitação em certo sentido restringe a atuação do poder público sobre o território. A nosso ver, não há sentido em tal exigência para esse instrumento, uma vez que para os casos de demanda de terras listados no artigo 26 da lei (reserva fundiária, promoção de programas de habitação de interesse social, etc.) que conferem ao poder público o direito de preempção, todo o território

municipal deve ser em nosso entendimento susceptível de aplicação. Em outras palavras, tendo em vista que o instrumento volta-se às negociações do mercado imobiliário em si, as quais podem ocorrer em qualquer momento e em qualquer lugar, não há sentido que o direito de preempção seja restrito a uma ou outra área de determinada localidade.

Outra inconsistência observada na legislação é a previsão do artigo 27 de que o proprietário é obrigado a apresentar sua “intenção de alienação”, ainda que não haja previsão alguma de penalidade caso ele não realize a notificação ao poder público e execute a venda a terceiros. A previsão soa-nos ainda como anti funcional uma vez que, mesmo para imóveis em que o município não possui interesse algum em comprar em determinado momento, fica o proprietário obrigado a cumprir todo o trâmite burocrático necessário á realização do negócio. A estrutura atual do instrumento exige ainda que o poder público mantenha um setor rígido e bem articulado de fiscalização e observação do mercado imobiliário local a fim de monitorar as compras e vendas realizadas nas áreas demarcadas verificando constantemente se os proprietários têm seguido as prerrogativas da lei. Por mais ideal que pareça, a medida é altamente desconectada da realidade da maioria das gestões municipais, as quais possuem corpo técnico limitado, quanto mais nos setores de fiscalização.

Na proposta que apresentamos na qual todo o território municipal está naturalmente susceptível à aplicação da ferramenta, as disposições do artigo 27 deveriam, por motivos lógicos, serem suprimidas. Dessa forma, ao invés da manifestação do proprietário em vender seu imóvel, o que ditaria a aplicação do instrumento seria o interesse do poder público em comprar determinado terreno sempre que se fizesse necessário para alguma das prerrogativas traçadas no artigo 26, independentemente da área onde estivesse localizado.

Outra crítica que apresentamos ao instrumento reside na seguinte questão. Ainda que o poder público tenha preferência e interesse pela compra, ela não necessariamente se concretizará, tendo em vista que os preços de mercado são aqueles que regulam as negociações. Sendo assim, em um caso, por exemplo, em que o poder público opta por comprar um determinado terreno para construção de habitação de interesse social, o qual devido a esse uso específico teria seu preço rebaixado, mas a iniciativa privada oferece preços maiores e mais atrativos ao proprietário, a preferência acaba por não ser

efetiva de fato. Da forma repaginada que propomos para a aplicação do instrumento, uma medida voltada ao controle de preços também deveria ser pensada de forma a garantir que de fato o direito de preempção – possibilidade de comprar antes de outrem – do poder público nos negócios imobiliários municipais pudesse romper de maneira efetiva a mera previsão legal.

Para o exemplo que acabamos de apresentar, uma boa medida, seria a aplicação conjunta do direito de preempção com a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em áreas ainda não parceladas. A alternativa mostra-se bastante interessante, não fosse o fato de que as próprias ZEIS em áreas vazias, como já visto, mostram-se pouco ou quase nunca delimitadas nas leis municipais, quanto mais de forma articulada a outros instrumentos. Em todo caso, a possibilidade de interlocução entre os instrumentos mostra-se como um ponto positivo presente na legislação federal.

Tal fato, além dos conflitos de interesses envolvidos em torno da questão, deve-se também, à forma de implementação das ZEIS prevista pelo Estatuto da Cidade. Em verdade, a legislação federal apenas aponta que tais zonas podem ser utilizadas no município – artigo 4º, inciso V, alínea f. Não há mais nenhum detalhamento complementar, prazos para previsão ou penalidades por descumprimento.

Quatro anos após a promulgação do Estatuto, o tema volta a aparecer em debate por meio da resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 14/07/2005. Contudo, pouco ganho é obtido em termos legislativos. O texto da resolução para o caso das ZEIS vazias aparece de forma bastante discreta apenas citando-se que cabe ao poder público “destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social”.

Sendo assim, a limitação endógena do Estatuto no que diz respeito às ZEIS diz menos respeito a inadequações presentes no texto da lei que impedem sua melhor operosidade, mas sim à própria ausência de determinações mais detalhadas e consistentes que consigam orientar de maneira mais sólida a utilização dessa ferramenta econômico-urbanística.

Vistos esses instrumentos e aspectos específicos da legislação, cabe agora destacar sucintamente algumas questões de cunho mais geral as quais também apontam para limitações intrínsecas ao Estatuto da Cidade que acabam por impedir sua devida

aplicação no território. Destacaremos dois desses aspectos os quais estão relacionados de forma mais significativa com a discussão realizada no presente trabalho. Ambos encontram-se diretamente ligados a questões de cunho operacional das prerrogativas do Estatuto.

O primeiro deles denominamos aqui como processo de *homogeneização das cidades*. Trata-se de dizer que o Estatuto da Cidade uniformiza municípios de diferentes tamanhos e dinâmicas econômicas ao submetê-los a um mesmo modelo de planejamento centrado na figura do plano diretor. Em outras palavras, a legislação federal pretende tratar situações diferentes com um instrumento formatado para ser basicamente o mesmo em objetivos, proposta e estrutura para todas elas.

De forma a esclarecer a questão levantada, utilizaremos como referência o artigo nº 42 do Estatuto da Cidade que trata sobre a composição do plano diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter **no mínimo**:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle. (grifos nossos)

A disposição acima destaca a obrigatoriedade presente na legislação de que independentemente do tamanho, dinâmica sócio-espacial, perfil do mercado imobiliário ou mesmo do motivo que tornou obrigatória à cidade a elaboração do plano diretor (porte populacional, área de interesse turístico, etc.) deve a mesma prever para aplicação em seu território todos os instrumentos listados no artigo 42. Sendo assim, ainda que muito dificilmente, dada a conjuntura de determinado município, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir – previsão do inciso II – venham a ocorrer, a previsão dos instrumentos, deve constar no plano. A isso chamamos de *homogeneização das cidades*, uma vez que todas elas mostram-se como lugares passíveis da aplicação de instrumentos que muitas vezes – como no caso da outorga onerosa do direito de construir – requerem uma dinâmica imobiliária específica para que de fato possam se concretizar.

Esse processo trazido e motivado pelo artigo 42 reforça assim tanto a existência de planos diretores que meramente repetem o conteúdo presente na legislação federal, os quais são elaborados apenas como forma de atendimento à solicitação legal. Previsto o

conteúdo mínimo não pode mais o prefeito ser acusado por improbidade administrativa ou notificado por órgãos como o Ministério Público, ainda que nem mesmo os conceitos de outorga onerosa, preempção, etc., sejam sequer compreendidos quanto mais aplicáveis no território municipal. Relativiza-se assim até mesmo a avaliação negativa dos planos locais a respeito de sua operosidade, sobretudo no que concerne à previsão das leis específicas, tendo em vista que os instrumentos presentes no Estatuto têm suas bases e fundamentos bastante distanciados das realidades locais.

A previsão de um conteúdo mínimo vai até mesmo contra a perspectiva defendida pelos autores que referendam o Estatuto, de que cada município deve elaborar seu plano tendo como base o desenvolvimento de seu território de forma específica.

Cabe destacar que tal previsão no texto da lei é altamente compreensível considerando o contexto de sua elaboração discutido anteriormente. Tentava-se por certo garantir que ao menos esses instrumentos que possuem ação direta sobre o tratamento dado à propriedade, fossem uma unanimidade. Contudo, se a legislação acerta por esse lado, perde por outro muito mais ao desconsiderar a inutilidade da previsão desses instrumentos para muitas das localidades que passaram a ter a obrigação de elaborarem seus planos diretores. Esse fator é ainda mais considerável quando olhamos para a imensa diversidade presente nos municípios brasileiros não só em tamanho como também em aspectos culturais e sociais. Em outras palavras, já soaria absurdo e naturalmente fadado ao fracasso operacional impor que municípios com 5 ou 500 mil habitantes tivessem os mesmos instrumentos econômico-urbanísticos previstos em seus planos diretores quanto mais se tais cidades estiverem localizadas em regiões distintas do território brasileiro. A própria delimitação de um instrumento com nome único – no caso “Plano Diretor” -, que transmite pouca clareza sobre qual o seu objetivo e foco principal²² sobre a cidade, impossibilita que as prerrogativas principais propostas pelo Estatuto possam se cumprir. Nesse sentido é que afirmamos que o Estatuto torna homogênea as cidades por meio de um homogeneização instrumental do planejamento urbano.

²² Ainda que o Estatuto deixe claro que o plano diretor é o instrumento básico para o desenvolvimento urbano municipal e os instrumentos delimitados na legislação sejam quase que plenamente voltados para o ordenamento territorial, não é incomum encontrar planos diretores com extensas regulamentações sobre setores como saúde, educação, segurança pública, dentre outros. Os planos, em termos práticos, tornam-se assim como grandes “guarda chuvas” no qual todas as demandas podem ser contempladas.

Vale ressaltar que não afirmamos ou defendemos que seja necessária uma regra específica para cada município que tem obrigação de possuir o plano diretor segundo aponta o Estatuto. Obviamente uma medida como essa seria impossível. No entanto o outro extremo, atualmente operante, também não tem demonstrado sucesso, fazendo-se a nosso ver indispensável um esforço de revisão nesse sentido. Uma alternativa, por exemplo, seria uma reformulação da lei que levasse à criação de categorias de municípios acompanhada da definição de novos instrumentos de planejamento urbano que obedecessem a um grau crescente de complexidade e que traçassem de maneira clara as funções e propósitos por eles perseguidos. Nesse sentido, a rigidez da lei frente a grande diversidade socioespacial dos municípios a que ela direciona acaba por limitar sua operosidade.

O segundo processo que destacamos como endogenamente presente no Estatuto e que atua como indutor de sua baixa aplicabilidade será aqui denominado como *complexificação do instrumento de planejamento*. Tal fator encontra-se também relacionado à elaboração dos planos diretores municipais. Em verdade, esse aspecto mostra-se menos ligado ao que necessariamente diz a legislação federal e mais sobre como suas disposições foram entendidas e têm sido reproduzidas nas realidades locais. De forma mais direta, podemos afirmar que os planos diretores ao receberem tantas atribuições, etapas de elaboração e diagnósticos preliminares tornaram-se instrumentos com alto nível de complexidade e conseqüentemente de difícil entendimento e absorção na realidade local.

Se levarmos em conta apenas o texto do Estatuto bem como a resolução nº 34 do Conselho das Cidades que detalha o conteúdo mínimo a estar presente nos planos diretores, a observação desse grau de complexidade não aparece de forma plena. Contudo, ao considerarmos a Resolução Recomendada do Conselho nº 22, de 06/12/2006, que trata sobre a disponibilização de recursos técnicos e financeiros para a elaboração dos planos diretores para o caso de municípios em áreas de influência de empreendimentos, a questão torna-se mais clara. A Resolução apresenta uma tabela de valores de custo para a elaboração dos planos diretores municipais que sinaliza de maneira evidente para quão custoso é o processo de construção desse instrumento. O alto custo, por sua vez, atua como uma *proxy* que aponta para a complexidade daquilo que está monetariamente mensurado.

Segundo a tabela presente na resolução, os recursos a serem disponibilizados por município podem variar de 105.000,00 (menor porte populacional e menor área) até 264.000,00 reais (maior parte populacional e maior área), sendo que parte dos recursos deve ser reservada para o fortalecimento da capacidade de gestão municipal. Definitivamente um bom fator que expressa como esse instrumento de planejamento toma um formato complexo sendo quase indubitavelmente necessária, como sugere a própria resolução, a contratação de uma consultoria especializada para sua devida elaboração.

Como um bom exemplo prático da complexificação que absorveu o processo de construção dos planos diretores, citamos aqui o documento intitulado “Termo de Referência para Elaboração de Planos Diretores²³”, elaborado e utilizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais – SEDRU-MG. No documento, que tem como intuito servir de orientação para os municípios do Estado para elaborarem suas legislações municipais, são listados uma série de diagnósticos, mapeamentos, estudos e requisições que supostamente servirão como subsídio à elaboração da lei municipal.

Na denominada “Leitura Técnica”, por exemplo, estará presente a maioria de tais estudos os quais se voltam para a análise de diversos aspectos setoriais da cidade, como saneamento, habitação, capacidade institucional, base tributária, etc. Contudo, por mais importantes que sejam tais demandas e requisições acabam por confundir os objetivos e encarecer o processo de elaboração dos planos. Ao fim do processo tem-se um volume extenso de informações, quase sempre desconectadas daquilo a que diretamente se volta o plano diretor e que dificilmente serão posteriormente utilizadas de forma prática pelos municípios. Além dessa etapa faz-se necessária ainda a realização da “Leitura Comunitária”, composta pelas reuniões de consulta à população, de onde surgem propostas e demandas das mais diferentes naturezas, a formação do núcleo gestor e do espaço do plano diretor na estrutura administrativa do município, bem como uma síntese de tais leituras. Feito tudo isso a lei pode então de fato ser construída. Essa fórmula, por mais que bem intencionada, acaba por tornar sobremaneira complexo o processo de elaboração, desviar o foco do ordenamento territorial e inchar o conteúdo

²³ O Termo pode ser acessado em <http://urbano.mg.gov.br/sobre-os-planos-diretores/termoreferencia>.

dos planos diretores, tornando-os pouco objetivos e claros,²⁴ o que conseqüentemente compromete sua aplicação.

Em verdade, dada a baixa capacidade técnica e operacional que atinge grande parte dos municípios brasileiros *vis a vis* as requisições e exigências que circundam a composição dos planos diretores, o processo de elaboração desses instrumentos tornou-se um grande e lucrativo negócio. Em suma, mais do que uma lei adequada ao território municipal o plano incorpora a natureza de um verdadeiro produto que precisa ser tecnicamente bem estruturado a fim de atender as exigências legais.

Nesse sentido e tendo em vista que essa roupagem complexa para os planos diretores municipais decorre de uma interpretação ao Estatuto da Cidade bem como das disposições presentes na resolução recomendada do Conselho das Cidades nele baseada, apontamos esse fator também como uma limitação endógena presente na legislação federal que limita sua execução.

Com essas considerações, encerramos as análises a respeito das perguntas suscitadas para essa seção.

3.4 Breve recuperação dos pontos analisados:

O objetivo primordial deste capítulo foi o de levantar as principais limitações ligadas à implementação do Estatuto da Cidade, legislação principal no Brasil, que pretende conduzir a efetivação prática do princípio constitucional da função social da propriedade através, dentre outras maneiras, da aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso a terra urbanizada. Nesse percurso, foram levantados os seguintes pontos principais:

- 1- No que diz respeito à compreensão do papel e significado do Estatuto da Cidade para desenvolvimento urbano brasileiro duas posições antagônicas se sobressaem. A primeira que enxerga na legislação uma verdadeira mudança de paradigma no tratamento da propriedade e da cidade – apoiada por autores como Edésio Fernandes, Raquel Rolnik e Ermínia Maricato – e a segunda que além de não percebê-la dessa forma, compreende que a lei trouxe atrasos e dificuldades

²⁴Cabe destacar que a apresentação dessa crítica encontra-se baseada não apenas na leitura do documento, mas também na experimentação prática de sua aplicação, tendo em vista os trabalhos desenvolvidos pelo autor junto à Secretaria de Estado citada.

na execução da política urbana nacional – referendada primariamente pelo professor Flávio Villaça.

- 2- Independentemente da posição que se adote, em termos práticos o que se tem observado é que os instrumentos presentes no Estatuto ligados à recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso à terra urbanizada ainda não se mostram efetivos de fato no território, sendo restritos à mera previsão nos planos diretores. Observamos ainda que os canais de participação popular caminham no mesmo sentido.
- 3- Considerando esse cenário levantamos algumas hipóteses e análises a respeito das limitações impostas ou presentes na legislação que impedem sua operosidade. No primeiro cenário discutimos sobre a existência de um modelo de desenvolvimento urbano pautado em prerrogativas e promovedor de imperativos diferentes daqueles existentes no Estatuto – a proposta neoliberal – o qual, ao ser apropriado pelos municípios, limita a execução da lei federal. Em seguida, discutimos as limitações presentes na própria legislação tanto em aspectos específicos, como os instrumentos nela existentes, como em questões de cunho mais geral, que denominamos aqui como processos de *homogeneização das cidades* e de *complexificação do planejamento*. Tais limites conduzem-nos a pensar e adotar uma perspectiva do Estatuto da Cidade que o perceba como um bom e importante instrumento de mudança, mas que já demanda um esforço de mudança e atualização nos dias atuais.

Sendo assim, por meio desse capítulo continuamos a responder objetivamente a pergunta que estruturou e motivou esse trabalho: Por que apesar de previstos na maior parte dos planos diretores, os instrumentos do Estatuto da Cidade não são executados de forma plena?, questão colocada no Capítulo 2 sob uma perspectiva mais ampliada, uma vez que abordamos os conceitos de função social da propriedade e a utilização da terra no modo de produção capitalista.

Resta agora investigar como tais conceitos, análises e discussões manifestam-se em uma realidade concreta. Trata-se de perguntarmos:

Uma vez que em um plano diretor municipal estejam presentes tanto o princípio constitucional da função social da propriedade bem como os instrumentos devidos para sua execução no que dizem respeito à recuperação de mais valias fundiárias e acesso a

terra urbanizada, o quê no interior dessa realidade territorial impõe limites à execução da política urbana nos moldes do Estatuto da Cidade e reflete na prática as discussões e conceitos teóricos aqui levantados?

O quarto capítulo deste trabalho tem como objetivo trabalhar essa questão.

4. Estudo de caso: Município de Contagem – MG:

4.1. Perfil demográfico e domiciliar:

O município de Contagem, localizado a oeste de Belo Horizonte – MG possui atualmente uma população igual a 600.841 habitantes, apresentando uma taxa média de crescimento demográfico de 1,7% a.a. entre 1990 e 2010. A Figura 2 e a Tabela 7 abaixo apresentam esses e outros dados de forma esquemática.



FIGURA 2 - Localização Geográfica do município de Contagem – MG

Fonte: Elaboração própria

TABELA 7
População Residente, número de domicílios ocupados, média de moradores e
variação decenal (%). Contagem-MG, 1990, 2000, 2010.

Variável	Ano			Variação		
	1991	2000	2010	Variação 90-00	Variação 00-10	Variação 90-10
População residente nos Domicílios	448.224	536.499	600.841	20%	12%	34%
Número de Domicílios Particulares Ocupados	107.188	143.810	185.004	34%	29%	73%
Média de Moradores	4,18	3,73	3,25	-11%	-13%	-22%

Fonte: SIDRA – IBGE. Dados trabalhados.

Observa-se que enquanto a população cresce 34% no período o volume de domicílios tem variação igual a 73% o que por si só aponta para um movimento de produção imobiliária intensa no município.

A Tabela 8 complementa tais informações destacando o expressivo aumento percentual do volume de habitações com até 3 moradores acompanhado da redução de tal indicador para aqueles com 5 ou mais habitantes o que rebaixa a média de moradores por domicílios locais em até 22% entre 1990 e 2010. Há assim um movimento de pulverização das unidades familiares no município o que atua como estímulo aos investimentos em construção civil e no mercado imobiliário local.

TABELA 8
Percentual de Domicílios por número de moradores. Contagem-MG, 1990, 2000,
2010.

Percentual de domicílios por quantidade de moradores	1991	2000	2010
1 morador	6,01	7,97	11,66
2 moradores	13,67	15,91	21,58
3 moradores	19,53	22,86	26,28
4 moradores	22,39	25,19	23,1
5 moradores	17,71	15,61	10,65
Acima de 5	20,69	12,46	6,73
Total	100	100	100

Fonte: SIDRA – IBGE. Dados trabalhados.

Por outro lado, observa-se que os aumentos em termos populacionais e no número de domicílios ocupados ocorrem conjuntamente com o achatamento da remuneração dos indivíduos nele presentes. A Tabela 09 que reúne dados para os anos 1990, 2000 e 2010 sublinha essa realidade.

TABELA 9
Número de Domicílios por faixa de rendimento mensal. Contagem-MG, 1990, 2000, 2010.

Faixas de Rendimento (salário mínimo - R\$)	Número de Domicílios por faixa de rendimento mensal			Variação		
	1990	2000	2010	90-00	00-10	90-10
Mais de 1/2 a 1	6.995	8.051	12.035	15%	49%	72%
Mais de 1 a 2	20.140	17.431	32.000	-13%	84%	59%
Mais de 2 a 5	41.375	47.000	74.647	14%	59%	80%
Mais de 5 a 10	23.149	39.725	39.441	72%	-1%	70%
Mais de 10 a 20	8.790	19.397	13.480	121%	-31%	53%
Mais de 20	4.415	6.848	3.602	55%	-47%	-18%
Sem Rendimento	2.413	5.285	9.833	119%	86%	307%
Total	107.276	145.192	187.429	35%	29%	75%

Fonte: IBGE – Dados trabalhados

Como pode ser visto, nos últimos dez anos há uma significativa variação positiva nos domicílios com faixas de renda até 5 salários mínimos, com destaque às faixas de ½ a 1 salário e de 1 a 2. Cresce também o número de domicílios sem rendimentos, conseqüentemente com acesso dificultado ao mercado. A diminuição da participação das indústrias no emprego de mão de obra (Gráfico 2) explica, dentre outros motivos, tal redução salarial.

Tais aumentos percentuais, por sua vez serão acompanhados de expressiva redução no número de domicílios com remuneração mais elevada, a partir de 5 salários mínimos. No último ano do período analisado tem-se que cerca de 70% dos domicílios estão concentrados fora dessa faixa de renda. Em 2000, tal percentual era de pouco mais de 50%. Há então um “crescimento domiciliar empobrecido” no município em termos dos rendimentos recebidos.

Quando olhamos para os dados sobre os indivíduos – Tabela 10 – percebemos essa deterioração dos rendimentos de forma ainda mais marcante.

TABELA 10
Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal.
Contagem-MG, 2000, 2010.

Faixas de Rendimento (salário mínimo)	Número de indivíduos			Percentual		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Até 1	62.254	52.583	117.980	18%	12%	23%
Mais de 1 a 2	61.570	76.501	129.568	18%	17%	25%
Mais de 2 a 3	30.562	40.592	50.083	9%	9%	10%
Mais de 3 a 5	26.119	44.592	39.584	7%	10%	8%
Mais de 5 a 10	18.407	38.147	25.313	5%	9%	5%
Mais de 10 a 20	5.064	11.534	5.862	1%	3%	1%
Mais de 20	3.322	3.365	1.711	1%	1%	0%
Sem Rendimento	142.244	173.938	152.155	41%	39%	29%
Total	349.543	441.252	522.255	100%	100%	100%

Fonte: IBGE. Dados trabalhados.

Como se percebe, a entrada da população *sem* rendimento em 2000 para as classes *com* em 2010 deu-se pelas faixas mais baixas de salário. No agregado, vê-se que mais de 85% dos indivíduos remunerados no município ocupam a classe de 0 a 3 salários mínimos, um número bastante expressivo.

Por outro lado, observa-se uma redução significativa do número de domicílios vagos no município o que aponta para uma intensificação do uso da moradia para cumprimento de sua função principal. A Tabela 11 abaixo expõe o número de domicílios por espécie no município.

TABELA 11
Número de Domicílios por espécie e variação percentual. Contagem-MG, 2000, 2010.

Espécie	Número de Domicílios		Variação
	2000	2010	
Domicílio Particular ocupado	142.660	184.384	29%
Domicílio Particular fechado	1.199	-	-
Domicílio Particular de uso ocasional	1.697	2.482	46%
Domicílio Particular vago	18.488	14.616	-21%
Domicílio Coletivo	66	150	127%
Coletivo com Morador	s/i	73	-
Coletivo sem Morador	s/i	77	-
Total de Domicílios	164.110	201.632	23%

Fonte: SIDRA – IBGE

Contudo, apesar de tal decréscimo, permanece na localidade, como na maior parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, um saldo negativo na relação entre o valor do déficit habitacional e da vacância municipal. Em outras palavras, há ainda sobra de moradias construídas em relação ao número de pessoas sem casa. A Figura 03 abaixo, extraída do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, apresenta um retrato desse “saldo de vacância” para toda Região Metropolitana dessa realidade. Enquanto nas partes em verde observa-se um número maior de unidades habitacionais vazias em relação aos sem moradia, a mancha vermelha expressa a realidade inversa.

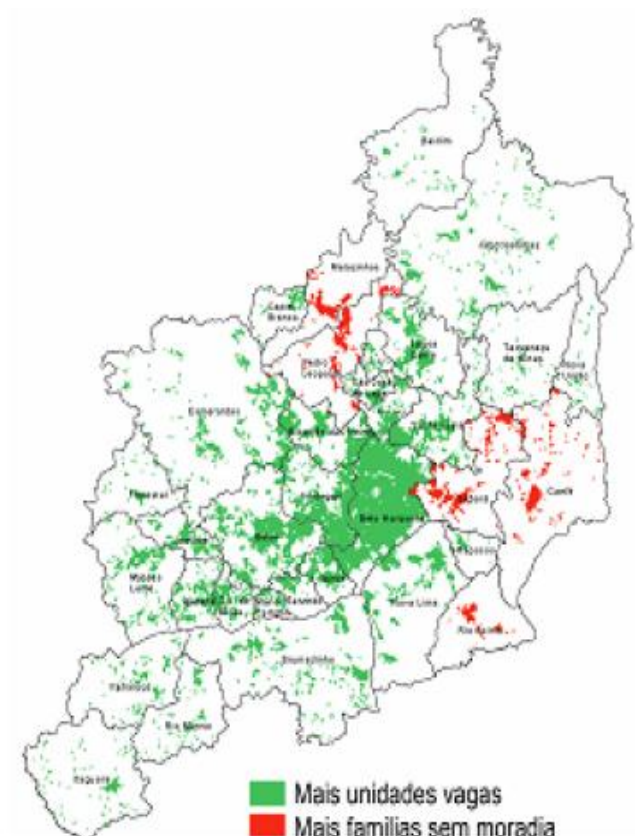


FIGURA 3 – Saldo de Vacância – RMBH, 2005.

Fonte: PDDI

Questões como essas reacendem e colocam de forma concreta as discussões realizadas nos capítulos anteriores sobre a questão da propriedade e sua função social. As mercadorias em estoque cumprem a lei por estarem edificadas, contudo, seu papel não se concretiza uma vez que o acesso das famílias a tais unidades domiciliares é impossibilitado devido a distintos fatores. Como destaca o relatório supracitado:

Na discussão em torno de que a indústria da construção no Brasil é incapaz de atender à demanda da população de baixa renda por habitação, devido, essencialmente, à incapacidade de criar condições para reduzir o valor da moradia, quatro fatores podem ser considerados: o limite que a propriedade privada da terra urbana impõe à produção da moradia, o atraso tecnológico do processo de construção da habitação, a insuficiência de demanda solvável por moradias e a inadequação dos financiamentos públicos para habitação. De certa forma, esses aspectos não são independentes, mas sim reflexos simultâneos de uma situação geral da produção da habitação. (PDDI, P4, pg. 13.)

Em Contagem, conforme visto nas próximas seções, os fatores destacados na citação refletem-se todos em menor ou maior grau no território criando barreiras tanto ao acesso a terra pelas classes mais pobres como à utilização plena de instrumentos de regulação por parte do poder público.

Quando analisamos os dados de vacância juntamente com os relacionados aos aglomerados subnormais presente no município, percebe-se que a situação mostra-se ainda mais inquietante.

Segundo os dados do Censo Demográfico, o número de domicílios em aglomerados subnormais no município para 2010 é igual a 16.774 unidades abrigando uma população de mais de 58.000 pessoas, aproximadamente 10% dos residentes. No ano 2000, de acordo com levantamento realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM/CEBRAP para o Ministério das Cidades, esses valores eram respectivamente iguais a 14.440 e 57.168²⁵.

Dessa forma, observa-se no período um crescimento percentual domiciliar bastante superior ao do número de indivíduos que habitam nos aglomerados – 16% e 1,7% respectivamente – como acontece em relação à população de forma geral, conforme apontado na Tabela 1. Infere-se daqui um movimento de aquecimento do mercado imobiliário informal no município que estará focado no atendimento da população que não consegue ter acesso à terra urbanizada e de qualidade por meio dos mecanismos formais.

O crescimento desses domicílios e aglomerados em contraposição ao percentual de vacância atualmente existente no município aparece assim como uma contradição presente no uso do solo no município. Problema decorrente, dentre outros aspectos, da personificação mercantil assumida pela terra no modo capitalista de produção, ainda que presente esteja o princípio da função social da propriedade, o qual é ativo, quando muito, ao tratar-se da terra nua e inabitada, mas totalmente inoperante em termos de habitações já construídas.

Feita essa breve caracterização demográfica e domiciliar e suas implicações para nossa discussão passemos para algumas considerações sobre a estrutura e formação urbana de Contagem.

²⁵ Ressalta-se ainda que segundo uma metodologia específica utilizada no estudo, além desse número, outra significativa parcela da população habita os denominados assentamentos precários, assim classificados, dadas suas características em termos de infraestrutura, serviços ofertados, rendimentos dos chefes de família, dentre outros aspectos que se aproximam dos existentes nos aglomerados subnormais. Para Contagem, quando levado em conta esse acréscimo, a população residente em assentamentos precários, em 2000 sobre para 95.663 enquanto o número de domicílios é igual a 23.963 unidades. CEM (2007), pgs. 149 e 151.

4.2. Estrutura urbana:

A formação e estrutura urbana de Contagem foram marcadas de forma significativa pelo desenvolvimento industrial ocorrido no município. É a indústria que consolida, ou melhor, que motiva de forma primária a ocupação do território local e que concentra a maior parte da mão de obra ocupada. Nessa trajetória, a criação em 1941 da Cidade Industrial Juventino Dias foi o ponto nevrálgico da estruturação urbana de Contagem (SOARES, 2006). Tal industrialização, imersa no processo de metropolização de Belo Horizonte, levaria por sua vez a uma série de conflitos de usos no território municipal, sobretudo entre as atividades residenciais e industriais (CONTAGEM, 1993).

A Figura 4 abaixo, presentes em Monte-Mór (2005) retratam a evolução da mancha urbana no município entre as décadas de 1970 e 2000. Percebe-se claramente como o crescimento da cidade parte de seu distrito industrial (destaque em verde) em direção às regiões conurbadas com Belo Horizonte, a nordeste, e da sede (destaque em vermelho) em direção às regiões norte e noroeste. A Figura 5 apresenta a foto aérea do município em 2010 utilizada como base para o trabalho de georreferenciamento realizado recentemente pela prefeitura.

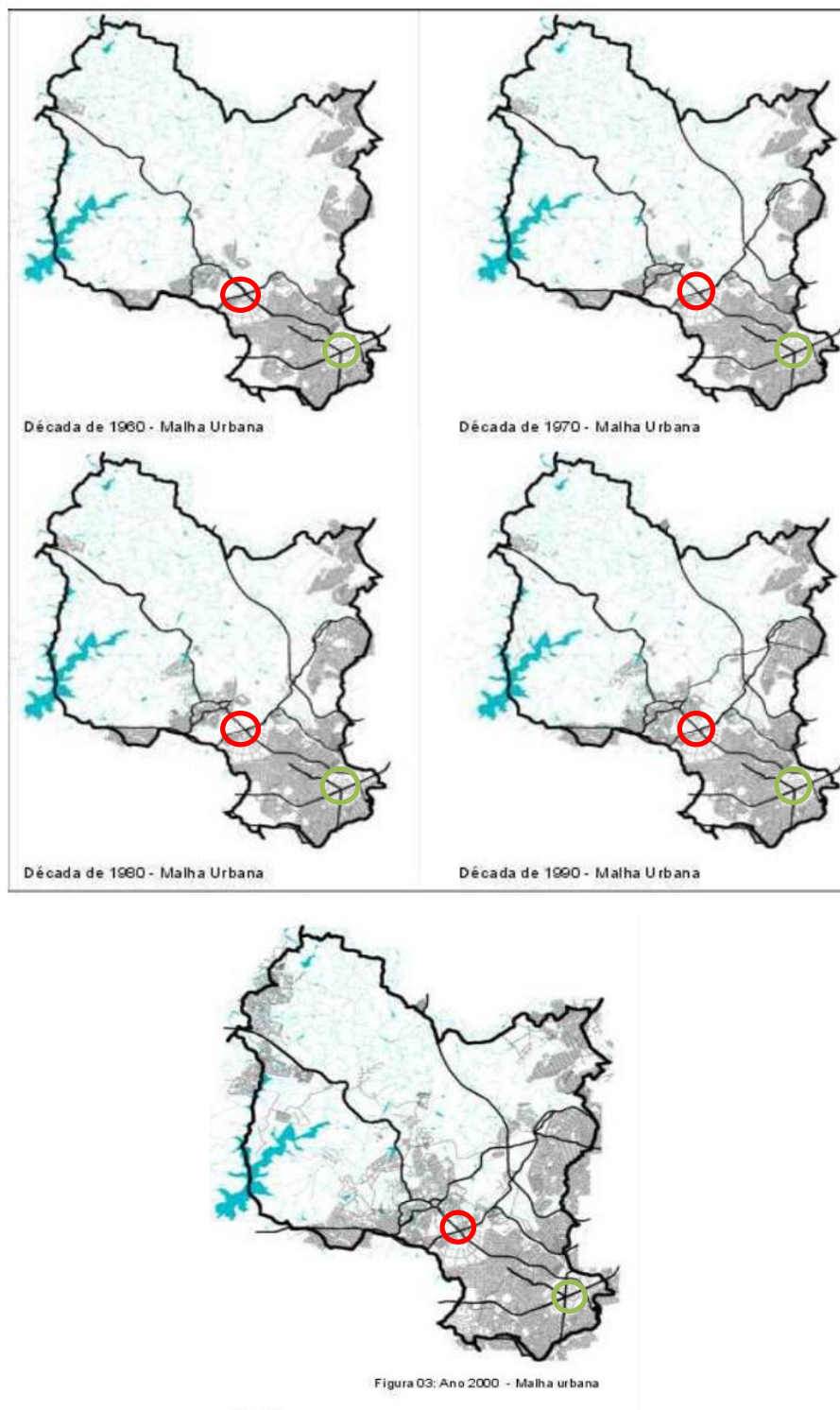


FIGURA 4 – Expansão da malha urbana. Contagem, 1960 – 2000

Fonte: Monte-Mór, 2005, com modificações.



FIGURA 5 – Contagem-MG. Foto aérea, 2010.

Fonte: Prefeitura de Contagem

Tal movimento (cidade industrial – sede) ocorreu em Contagem através de intensos momentos de expansão imobiliária. Na década de 50, coincidindo com a efetivação da Cidade Industrial e construção da represa da Pampulha, iniciou-se um grande “safra” de loteamentos inseridos em um movimento especulativo do uso da terra. A primeira metade da década será acompanhada de um intenso crescimento do preço dos terrenos seguido por relativa desvalorização entre 1955-1959 (PLAMBEL, 1987). Os empreendimentos nesse período foram marcados, sobretudo por sua precarização em termos de infraestrutura básica. Marcam ainda esse período o alto crescimento vegetativo experimentado por Contagem, o qual por sua vez, era bastante inferior ao número de lotes existentes e colocado à venda na localidade. Na década de 60 dadas as crises políticas e econômicas do País, o movimento de loteamentos sofrerá um grande decréscimo seguido de desvalorização dos terrenos.

Contudo, em 1967 com a somatória dos recursos do BNH aos do FGTS (PLAMBEL, 1987), mais uma vez houve grande incremento tanto na liberação de novos

parcelamentos como no nível de preços. Em 1970, sobretudo a partir de 1972, percebe-se um novo processo de elevação dos empreendimentos e nível de preços (os anos de 69 a 71 aparecem como um período de baixa dada a atratividade do capital financeiro) motivado pelo elevadíssimo crescimento demográfico (11,8% a.a.), a realização de obras públicas como o Projeto Cura Eldorado²⁶ e o denominado como milagre econômico brasileiro. Entre 1980 e 2000 observou-se certo marasmo no mercado imobiliário local²⁷, ainda que o município estivesse passando por um significativo crescimento vegetativo, até que a partir de 2002 ocorresse um novo aquecimento da construção civil, motivado, dentre outros fatores, pelas medidas tomadas pelo governo federal em termos de incentivo ao setor, bem como os recursos que migraram do mercado financeiro para os investimentos em imóveis²⁸.

Destaca-se nesse histórico o fato de que todo desenvolvimento da estrutura urbana de Contagem e seu desenho são marcados por um agudo espraiamento. Diversos núcleos urbanos são formados com diferentes graus de interação com a metrópole, mas com pífia ou nula relação entre eles. Conforme aponta o relatório produzido pela Prefeitura de Contagem no início da década de 90:

O processo de metropolização de Belo Horizonte afetou Contagem não só a partir da industrialização iniciada com a implementação da Cidade Industrial, mas também pela expansão dos loteamentos surgidos em frentes distintas – centradas na própria Cidade Industrial (...) ou constituindo prolongamentos diversos das periferias da capital (...) – dando origem a um processo extremamente segmentado de formação urbana. (...) **A área urbanizada do município, muito superior às necessidades de assentamento da população por longo período, resultou, em grande parte, de um processo especulativo de parcelamento do solo, o que acarretou dispersão generalizada da ocupação.** Formou-se assim um espaço fragmentado, constituído de porções fragilmente articuladas entre si, num processo de desagregação urbana agravado por fortes barreiras físicas. (Contagem 1993:8, grifo nosso)

Essa “dispersão especulativa” marca o momento de estruturação urbana inicial do município, época em que o setor industrial respondia quase que completamente pela dinâmica econômica municipal.

²⁶ Histórico baseado em PLAMBEL (1987) – Pesquisa Mercado da Terra na RMBH.

²⁷ Situação que é observada em todo o cenário nacional dada a crise financeira dos anos 80 e o fim das atividades do BNH. Uma revisão histórica concisa sobre o tema com foco na questão habitacional pode ser vista em BONDUKI (2008): Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.

²⁸ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex-técnico do extinto órgão de Planejamento Metropolitano da RMBH – PLAMBEL, em 14 de janeiro de 2013.

Conforme relata a ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Contagem – SDU a dispersão causada pelos loteamentos é reforçada por outra derivada das barreiras naturais ali existentes e das vias construídas que recortam o território urbano municipal:

Os grandes processos que comandaram a formação da cidade trouxeram para Contagem uma população de baixo poder aquisitivo, ligada à indústria de alto poder poluidor instalada em grandes áreas, trazendo para a cidade um grande volume de tráfego de passagem e que se aproveita do fato de Contagem ser atravessada por rodovias importantes, como a BR-040, a BR que vai para SP, e a Via Expressa que depois foi construída. Então tem toda uma fragmentação além da fragmentação dos loteamentos, você tem uma fragmentação do tecido urbano que é dada por esses grandes eixos e pelo grande número de tráfego pesado que atravessa a cidade que é de passagem. Cada cidade foi se formando a partir de frentes distintas de ocupação, centrados em vários pontos, um é lá na região da Pampulha, outro na cidade industrial, outro na própria sede do município, outro em Nova Contagem. Então essa fragmentação existe, você tem grandes ajustes urbanos nessas regiões e grande dificuldade de comunicação entre elas. Não só porque o sistema viário não foi ainda resolvido para comunicar essas regiões entre si, mas porque tem grandes barreiras. Além de ter essas grandes vias, você tem o fundo de várzea do Água Branca que é onde passa a Via Expressa que é muito aberto e muito caro de transpor isso, qualquer transposição que se faça aqui só faz com viadutos muito grandes²⁹.

O agudo espraiamento e todas as suas implicações (maior demanda por serviços públicos, aumento das ocupações em regiões periféricas, etc.) marcam assim o desenho e formação do território urbano de Contagem.

Conforme observado na figura anterior, ocorrerá ao longo do tempo um adensamento de áreas afastadas do centro principal (Distrito Industrial) rumo, sobretudo à Sede, e da Sede em direção às regiões Nordeste e Noroeste do município. Esse último eixo merece maior destaque uma vez que nessa região de expressivo adensamento localiza-se a principal periferia do município, a região de Nova Contagem. Marcada pela dificuldade de acesso e alto nível de irregularidade, contém grande parte do contingente populacional de baixa renda que foi acrescido ao município nos últimos 20 anos, conforme apontado nas tabelas apresentadas anteriormente.

Em verdade, percebe-se que de forma geral a precarização dos assentamentos e os conflitos fundiários pelo uso da terra por populações de baixa renda são também um fator estruturante na formação urbana de Contagem. Conforme aponta o trecho abaixo extraído do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS do município:

²⁹ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

A conformação urbana da cidade de Contagem com as características de cidade industrial ou cidade operária, durante algumas décadas de operários qualificados, também deu lugar a um volume significativo de investimentos por parte do Banco Nacional de Habitação – BNH, principalmente, a partir da segunda metade dos anos 70, o que gerou no início dos anos 80 o movimento de mutuários do SFH, e, por outro lado, o movimento de ocupações de unidades habitacionais não comercializadas ou que haviam sido objeto de despejo. (...) Assim os anos 70 e 80 são marcados por movimentos urbanos de resistência que apresentavam duas grandes bandeiras de luta: assegurar a posse e reivindicações por melhorias urbanas, basicamente infraestrutura e transporte. (...) Nesse contexto que surge, no início dos anos 80, o loteamento de uma fazenda que deu origem ao Bairro Nova Contagem, construído em área de proteção de mananciais, da barragem de Vargem das Flores a oeste do território de Contagem. O processo sócio histórico de formação e desenvolvimento de Contagem produziu as mais diversas ocupações irregulares, a população pobre atraída pela oferta de emprego na cidade grande e, posteriormente, nos anos 90, pelo poder público municipal promovendo loteamentos populares irregulares nos grandes vazios urbanos que a cidade oferece. (PLHIS, 2012, v.1, pg. 21).

Como apontado, o próprio poder público criou as condições de irregularidade a fim de alocar famílias que migram para o município ou que necessitam de ser realocadas de seu lugar de origem dados os sucessivos empreendimentos industriais realizados na localidade. Segundo relata a ex Secretária Adjunta de Habitação do município ainda sobre Nova Contagem:

Nova Contagem é um conjunto habitacional que se cria nos anos 80, a vinte quilômetros da SEDE, a 20 quilômetros de onde havia cidade, onde estava instalada a cidade no sentido pleno daquilo que se oferece para a população e se coloca lá um loteamento de aproximadamente 4 mil lotes, simplesmente com ruas, paredes e telhados, nada mais havia lá. O arruamento e casas com paredes e telhados, não havia água, não existia esgoto, não existia serviço nenhum. Mas isso foi um movimento especulativo para ir direcionando o crescimento da cidade para aquele lugar, favorecer a faixa de proprietários de 20 quilômetros de terra cortando a área rural, a área de preservação dos mananciais da cidade e lá se instala toda a irregularidade. As favelas da Cidade Industrial passaram a ser removidas para serem levadas para lá tudo irregularmente. Então, Contagem tem uma história de ocupação irregular não só do pobre. O próprio poder público proporcionou isso. Desde prefeitos a vereadores. Os vereadores eram os primeiros a estimularem essas ocupações.³⁰

Das referências depreendem-se reflexões e conclusões sobre como a prática política, dados os instrumentos e interesses legislativos, eleitorais, econômicos e sociais que possui, opera na cidade, promovendo soluções permeadas de debilidades para a questão do uso e regulação do solo municipal. Evidentemente que o movimento de reforma urbana e jurídica pós 1988 permitirá à sociedade civil uma regulação mais ativa dos processos de decisões e práticas políticas de forma a conter essas distorções. Contudo, mais do que o ajuste, observa-se de forma mais reticente para o caso de Contagem uma

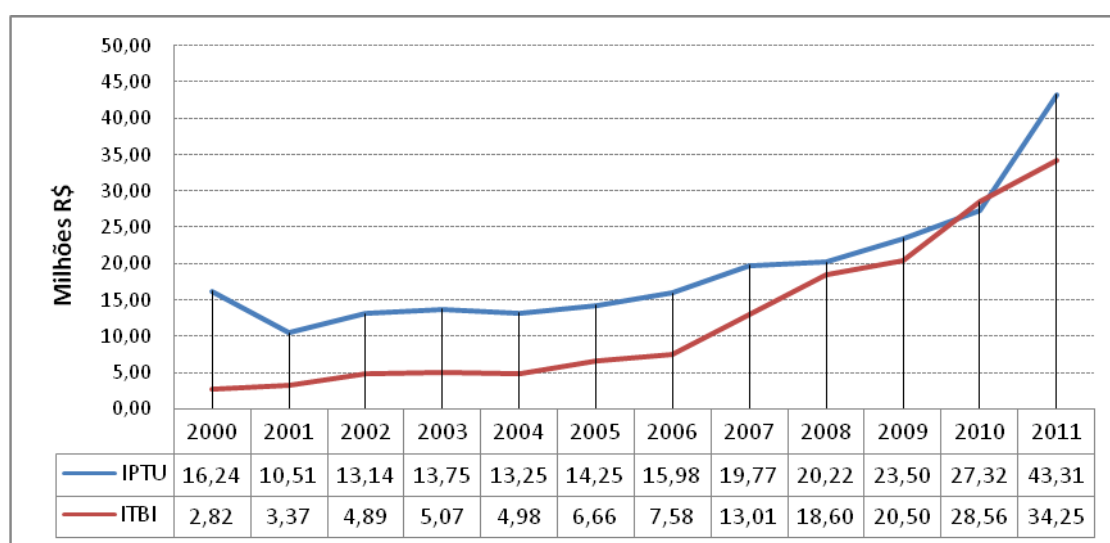
³⁰ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

verdadeira inércia política em termos do provimento de consistentes soluções para as questões territoriais que lá se reproduzem, bem como de contradições entre o discurso técnico e a realidade expressa na legislação. Antes de apontá-las cabem ainda alguns comentários sobre a dinâmica econômica e movimentos atuais do mercado imobiliário local.

4.3. Mercado imobiliário atual:

Os dados de arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI municipal fornecidos pelo Sistema do Tesouro Nacional - STN sugerem-nos tanto a valorização dos imóveis na localidade como o crescimento das transações imobiliárias. Entre os anos de 2001 e 2011, o aumento dos recursos recolhidos para o tributo foi da ordem de 1117%, chegando até mesmo a ultrapassar os valores arrecadados pelo IPTU, o que usualmente não é observado na maior parte dos municípios³¹. O Gráfico 1 abaixo apresenta essa trajetória de crescimento de ambos os impostos.

GRÁFICO 1
Arrecadação geral de IPTU e ITBI. Contagem-MG, 2001 – 2011.



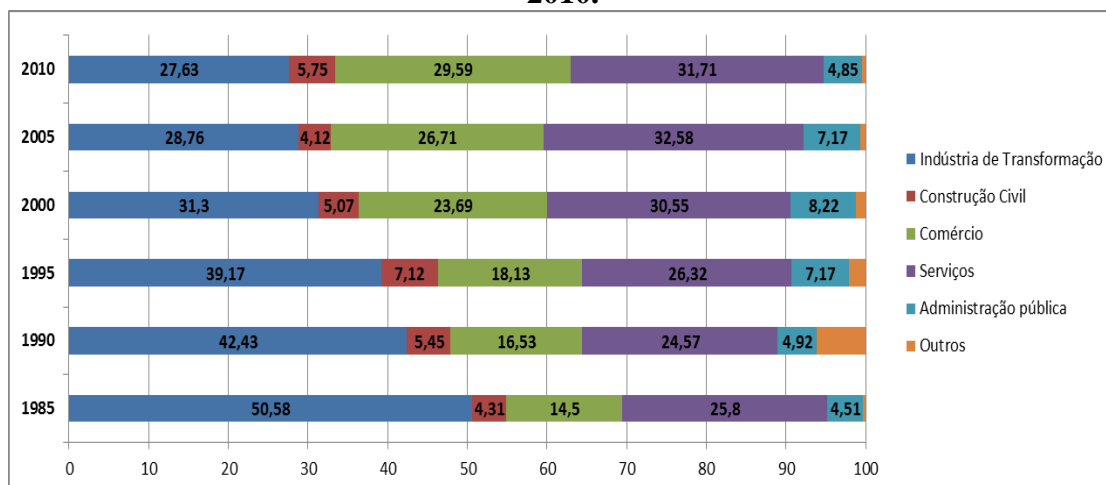
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN

O aumento das transações, fato gerador do tributo, acompanha o processo de expansão do tecido urbano municipal apontado na seção anterior decorrente de distintos fatores. Mudanças recentes no cenário econômico municipal, sobretudo dada a significativa diminuição no papel do setor industrial contrabalanceado pelo inchaço nos setores de

³¹ Ressalta-se desde já que tal ocorrência é estimulada pela elevada isenção de IPTU existente em Contagem, a qual será discutida mais adiante.

comércio e serviços (Gráfico 2), tem atuado de forma ativa nesse crescimento urbano e imobiliário do município.

GRÁFICO 2
Percentual de mão de obra formal empregada por setores. Contagem-MG, 1985 – 2010.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MTE/RAIS.

Como apontado por SOARES (2011) ocorre atualmente na localidade uma verdadeira redistribuição territorial das atividades econômicas que leva à ociosidade das áreas de entorno e dos próprios distritos industriais, à ocupação parcial desses pelos setores de serviços e a um conseqüente movimento de valorização e desvalorização imobiliária de parcelas do território municipal. Esse movimento possibilita a formação de novas centralidades ou núcleos locais que incorporam áreas antes desvalorizadas à dinâmica imobiliária local (expansão periférica destacada acima). Nesse processo de alterações do retrato urbano fundiário, o poder público municipal terá papel determinante através da realização de obras públicas que induzirão a formação e consolidação desses novos centros urbanos.

Em Contagem, desde a década de 90 até os tempos atuais destacam-se, sobretudo a construção da Avenida Sarandi (atual Severino Balesteros) que proporcionou a consolidação da ocupação da região Nordeste, sobretudo a do bairro Cabral, o prolongamento da Via Expressa até o município de Betim, promovendo a ocupação dos bairros Sapucaias I, II e III na região Sudoeste, e mais recentemente a construção do túnel que perpassa a BR 040 e facilita a conexão entre os bairros Ressaca e Água Branca servindo também de estímulo à ocupação rumo à região Nordeste³². Além

³² Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

dessas, ocorre outra série de obras de menor porte disseminadas no território municipal, como a construção e revitalização de praças e quadras públicas, instalação de infraestrutura de tratamento de água e esgoto, dentre outras benfeitorias³³. A Figura 6 abaixo aponta a localização dos empreendimentos viários no município.

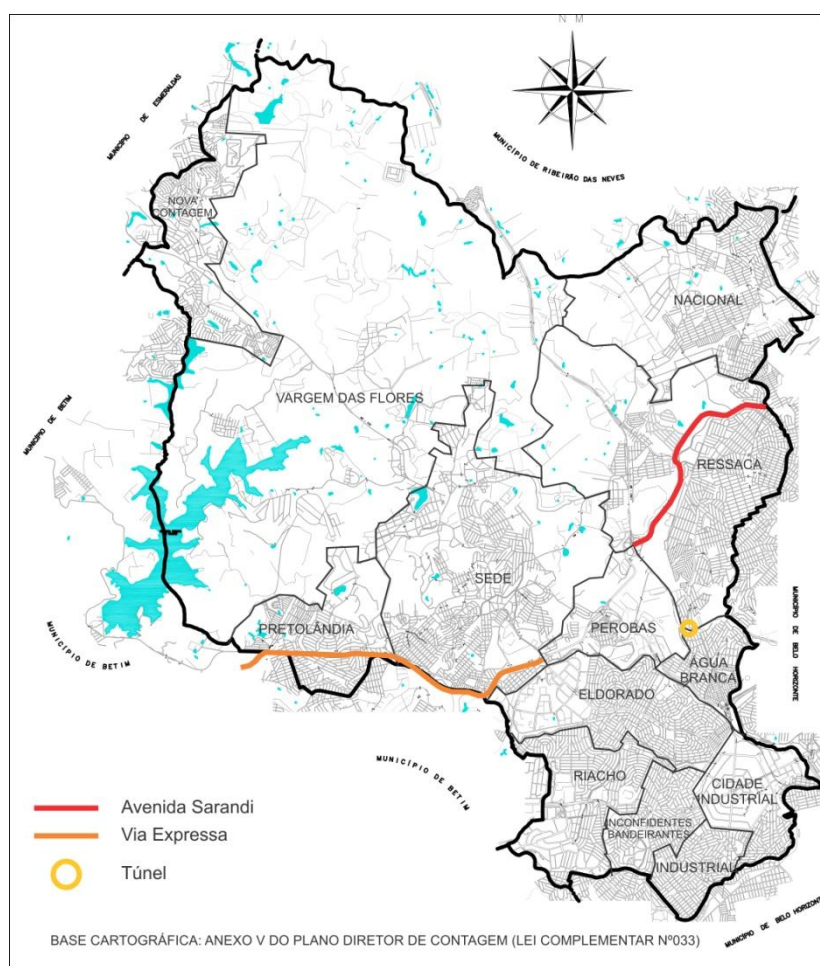


FIGURA 6 – Empreendimentos viários. Contagem-MG

Fonte: Elaboração própria com base no Anexo V do Plano Diretor de Contagem

Tais iniciativas trarão como resposta um aquecimento das atividades do mercado imobiliário nessas regiões. Extraída do PLHIS, a Tabela 12 abaixo, indica as regiões de maior crescimento demográfico do município nos últimos 10 anos apontando justamente para a estabilização ou diminuição da população nas áreas tradicional e inicialmente ocupadas (Eldorado e Industrial) acompanhado pelo crescimento nas áreas de influência dos empreendimentos públicos e eixos de expansão imobiliária (Ressaça, Sede, Nacional e Petrolândia).

³³Até 2012 a prefeitura mantinha um informativo mensal com o registro das obras realizadas pelo poder público local em diversas áreas e regiões denominado “Prefeitura FAZ”. Dois exemplos, para os anos de 2008 e 2012 respectivamente, podem ser visualizados em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/publicacoes/prefeiturafaz12.pdf> e <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/publicacoes/pmcfaz45web.pdf>

TABELA 12
Número absoluto, taxa de crescimento, número de incremento populacional, e percentual da população por regional na população do município - Contagem, 2000 e 2010.

Regionais	População 2000	População 2010	Taxa de Crescimento (a.a.%)	% População 2010
Eldorado	114.253	114.843	0,05	19
Ressaca	77.602	95.263	2,05	15,8
Sede	67.268	88.754	2,77	14,7
Riacho	69.402	74.775	0,75	12,4
Industrial	78.648	74.553	-0,53	12,4
Nacional	52.542	61.432	1,56	10,2
Vargem das Flores	48.472	55.238	1,31	9,2
Petrolândia	29.830	38.604	2,58	6,4
Contagem	538.017	603.442	1,15	-

Fonte: PLHIS, volume I

A produção imobiliária ocorrida no município, acompanhando o movimento nacional, acontece, sobretudo por meio da multiplicação de pequenos condomínios marcados por uma verdadeira constância em termos de tipologia de construção. A Figura 07 abaixo apresenta a localização dos empreendimentos residenciais de grande porte no município sujeitos á elaboração dos Relatórios de Impacto Urbano – RIU's³⁴. Como pode ser observado há uma maior intensidade de investimentos na região Nordeste, sobretudo no bairro Cabral. A Figura 8 apresenta uma ampliação para a localidade com acréscimo da delimitação das áreas com empreendimentos comerciais em vias de construção (destaque em azul). Somam-se a tais imagens, as extraídas do *Google Earth* (Figura 9) que destacam o movimento de expansão imobiliária no bairro Sapucaias (Petrolândia) às margens da Via Expressa (via destacada acima na figura 6).

³⁴ Empreendimentos com mais de 100 unidades construídas ou com área líquida edificada superior a 5.000 metros quadrados conforme dispõe o artigo 49 do plano diretor municipal. A aplicação e objetivo dos RIU's serão detalhados mais adiante.



FIGURA 7 – Localização dos empreendimentos residenciais de grande porte. Contagem-MG

Fonte: Prefeitura Municipal



FIGURA 8 – Localização dos empreendimentos residenciais e comerciais de grande porte no Bairro Cabral. Contagem-MG

Fonte: Elaboração própria

problemática né. Aqui na Severino Balesteros, trouxe o Cabral (...). Originalmente, o Cabral era pra ser um bairro bem estruturado, seria um bairro bom. O problema do Cabral foi a MRV, que comprou muita área no bairro de forma que descaracterizou a proposta inicial do bairro que era pra ser mais unifamiliar, acabou que virou aquilo que está lá, não é? Grandes condomínios. Mas, de certa forma, a lei permitiu, não é? Foi tudo feito legalmente³⁵.

O relato chama atenção dado o apontamento do técnico entrevistado a respeito da frustração das expectativas do poder público para determinada região devido ao tipo de construção ali realizado. Tais expectativas, contudo, ainda que algum dia tenham existido, nunca estiveram previstas na legislação, a qual justamente deveria expressar as aspirações do poder público para a sociedade. Como relatado: “tudo foi feito legalmente”. Essa falta de clareza entre as tentativas de regulação do território por meio do planejamento urbano e as ações do mercado imobiliário (FERNANDES, 2010), bem como entre as aspirações virtuais e reais do poder público e da sociedade civil engendra um cenário de verdadeiras contradições e tensões no município de Contagem. Aqui destacamos duas delas.

A primeira entre o poder público e as construtoras, na medida em que este se verá “obrigado” a arcar com novos custos futuros uma vez que a ocupação trará consigo as demandas por serviços e equipamentos comunitários (escolas, hospitais, transporte, etc.). Complementarmente, se, conforme aponta o técnico da prefeitura, o perfil da atividade imobiliária atual não corresponde à proposta e expectativa do governo é intuitivo imaginar que o mesmo deveria operar por meio da legislação e outros meios para ajustar essa realidade.

Vale aqui a recuperação do centro de nossa discussão a respeito do cumprimento da função social da propriedade. Ao construir as unidades habitacionais, a construtora legalmente cumpre o princípio constitucional da função social uma vez que dá uso ao terreno. Nesse sentido, um olhar que se detém apenas no produto finalizado atesta pela conciliação evidentemente presente na produção imobiliária com os princípios da propriedade privada e de sua função social.

Entretanto, quando consideramos o desenvolvimento dos empreendimentos ou mesmo adotamos um entendimento da função social como sendo mais do que simplesmente a

³⁵Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

construção sobre a propriedade, mas sim a uso da mesma como ferramenta compensatória de desigualdades ou como um instrumento a serviço da sociedade³⁶ - por mais que não sejam essas as prerrogativas assumidas pelo princípio na Constituição - as conclusões são alteradas.

Primeiramente, pelo fato de que a construção em larga escala de unidades habitacionais não garante o acesso à moradia aos mais pobres, ainda mais quando o nível de preços de oferta não corresponde à renda da população majoritária em determinada região.

Como visto anteriormente a maioria dos indivíduos e famílias na localidade percebe uma renda nas faixas mais baixas de salários (até 3 salários mínimos). A produção imobiliária, por sua vez passa ao largo dessa população concentrando-se nas classes mais altas de renda. A Tabela 13 abaixo que sistematiza os dados do Programa Minha Casa Minha Vida (principal programa público de financiamento e subsídio de moradias atualmente no País) evidencia essa questão.

TABELA 13
Produção Imobiliária do Programa Minha Casa Minha Vida por faixas de renda. Contagem – MG. 2009 – 2012.

Unidades MCMV	Faixa de Renda (R\$)			Total geral
	Até 1.600,00	De 1.600,00 a 3.100,00	De 3.100,00 a 5.000,00	
Financiadas a Pessoas Físicas	178	658	115	951
Financiadas a Empresas	568	3.218	2.202	5.988

Fonte: Ministério do Planejamento, Coordenação e Gestão.

Ainda que as famílias residentes no município com renda acima de 5 salários mínimos seja bastante inferior àquela que recebe até 3, o número de unidades financiadas diretamente às pessoas físicas via FGTS é praticamente o mesmo, enquanto aquele financiado para as empresas construtoras é quase 4 vezes maior.

Esse último dado merece maior destaque uma vez que a produção por empresas se dá pelo repasse direto de recursos pelo governo federal, o qual, para a primeira faixa de renda subsidia quase que plenamente o valor da moradia. Contudo, para que a empresa utilize dessa linha específica para a população com remuneração até R\$1.600,00 é

³⁶ Agradecimentos à professora Fernanda Furtado (UFF) pelo apontamento sobre essas distintas visões.

preciso que ela respeite um teto máximo de preço, o que naturalmente rebaixa seu potencial de lucro. Assim sendo, como apontado pela tabela acima, a concentração da produção pelas construtoras volta-se para as demais faixas de renda, as quais recebem subsídio parcial para seu financiamento, onde a lucratividade é maior³⁷.

Em verdade, a propriedade em boa medida *cumpre*, mas não *exerce* nenhum tipo de função social (Caso da Vacância x Déficit x Crescimento de Aglomerados Subnormais destacados na primeira seção deste capítulo), uma vez que para isso dependerá quase que exclusivamente da lógica de mercado, tornando-se nulo seu efeito em termos de mitigação de desigualdades. Parece-nos evidente aqui que nem mesmo a existência de um programa amplo de financiamento – estímulo de acesso à moradia pelo viés monetário – é garantia de que a propriedade, mais que cumprir, conseguirá de fato exercer sua função social.

Dito de outra maneira, de modo geral o que se observa é o cumprimento de uma *função* social da propriedade de *interesse* econômico, no qual este dita e regula o cumprimento daquela. Nesse descasamento entre função e interesse que estrutura o uso do solo, decorrente da existência simultânea dos princípios da propriedade privada e do mercado imobiliário excludente que dele é fruto e da função social da propriedade que tenta imprimir um novo papel à terra e seu uso, reside parcialmente o motivo das distorções de discursos, pensamento e, sobretudo de prática das ações políticas até aqui bem como as que posteriormente serão apresentadas.

Para além da distância existente entre produção e ocupação imobiliária, nossas conclusões sobre o cumprimento da função social da propriedade também sofrem mudanças ao analisarmos de forma mais detida o relato do técnico entrevistado, apresentado anteriormente. Segundo apontado, a expectativa do poder público para determinada região do município (bairro Cabral), ainda que não expressa na legislação, foi contrariada dada a concentração de terras e produção imobiliária da empresa MRV.

É fato que nada do que é feito acontece de forma ilegal, mas ainda assim, a execução da atividade imobiliária contraria o interesse público. Como compreender essa aparente contradição? Em certa medida poderíamos pensar que tal resultado deve-se à ineficiência do próprio Estado em realizar previsões ou formular a legislação. Ainda que

³⁷ Um bom exame sobre as vantagens financeiras do MCMV em relação às construtoras pode ser visto em FIX (2011), pgs. 139-146.

possivelmente correta, tal assertiva responderia apenas parcialmente a questão. Seria necessário analisar também até que ponto é possível ao poder público interferir nos fatos que estruturam o mercado imobiliário, sobretudo a propriedade e as normas construtivas para os terrenos. Atualmente, temos que basicamente toda a legislação urbanística concentra-se apenas nessas últimas, tomando-as como suficientes para garantir o pleno cumprimento da função social da propriedade, mantendo-se assim a propriedade privada.

Para o caso de Contagem observa-se que essa regulamentação não se mostrou suficiente, ainda que os padrões construtivos determinados pela lei fossem bastante moderados e mesmo restritivos³⁸. Na região em destaque, conforme aponta a ex-técnica da SDU entrevistada e o plano diretor municipal, o coeficiente de aproveitamento básico do terreno é igual a 1,0, vindo a construtora a aproveitar-se de aproximadamente 0,8 do mesmo. Ou seja, ainda que atuando sobre o direito de construir, a regulamentação não impede que o planejamento territorial seja insuficiente, uma vez que, ao serem permitidas as construções, toda a propriedade já está concentrada nas mãos de um agente particular, no caso a construtora, que multiplica seu lucro através das construções em sequência padronizada e em grande escala, incorporando tanto renda absoluta pela propriedade da terra como diferencial de localização, dadas as melhorias públicas em infraestrutura na localidade.

Uma vez que o processo da regulação pública em termos de padrões construtivos não consegue acompanhar a reprodução do capital imobiliário no espaço (os empreendimentos se estabelecem com maior rapidez que os processos de revisão e regulação das normas urbanísticas), os resultados no território só poderão ser trabalhados ou moderados *a posteriori*, ou seja, para novos ciclos de construções.

Um maior controle no mercado de compra e vendas dos terrenos que visasse o desestímulo à concentração exacerbada, isto é, uma regulação *a priori* do processo de construção, bem como uma limitação ao direito de propriedade privada pelo lado do controle da velocidade no processo de construção imobiliária para o mercado, possivelmente possibilitariam que essas incorreções fossem tratadas de maneira mais

³⁸ Vale aqui o resgate das legislações de Henrique VIII destacadas no segundo capítulo à época da privatização das terras comunais inglesas. Apesar de restritivas e aparentemente moderadoras do direito de propriedade, foram elas dribladas pela dinâmica do capital nascente.

apropriada. Para isso, contudo, seria necessária mais detida regulação dos direitos de propriedade privada e de sua utilização *em termos comerciais* segundo os interesses individuais produzindo o que chamaremos aqui de *função de interesse social* da propriedade. Nesse sentido, o limite de atuação do poder público em legislar sobre a propriedade privada em si influencia assim as possibilidades de sucesso na política urbana³⁹.

É necessário destacar que tal concentração de terras no município de Contagem não é meramente hipotética ou fruto de observação pessoal de determinado técnico. Conforme apresentado na Tabela 14 abaixo, construída com base nos dados da Secretaria Municipal de Fazenda, a empresa destacada possuía em 2012 mais de 280.000 metros quadrados de terrenos vagos no município (3% do total geral), ocupando o terceiro lugar entre as corporações⁴⁰, construtoras ou não, com maior concentração de terras na localidade. Esse volume de terras possibilita às empresas uma atuação sobre o território que perpetua o modelo de desenvolvimento e expansão urbana espalhados, ao invés da aplicação de iniciativas que visem um maior adensamento das áreas, as quais, por sua vez, poderiam viabilizar a aplicação de instrumentos de recuperação de mais valia fundiária como a outorga onerosa do direito de construir.

O sistema mercantil não regulado está na raiz questão da propriedade privada – o “nó da terra”, como denominado por Ermínia Maricato, citado por FIX (2011) - e impossibilita assim, ao mesmo tempo, a aquisição de novas fontes de receita pelo poder público e o acesso à terra e moradia das famílias primariamente necessitadas.

³⁹ Poderíamos supor, contudo, que a contrariedade levantada pelo técnico entrevistado não é verdadeira e reflete apenas uma perspectiva pessoal acerca do processo imobiliário no município, uma vez que a lei oferece as condições à produção. Nesse caso, ainda que eliminássemos essa tensão entre o poder público e o mercado imobiliário, manteríamos a questão relacionada ao *exercício* da função social da propriedade, reforçada pelo fato de que nessa situação o Estado atua não como regulador mas como estimulador e gerador de condições de reprodução do capital.

⁴⁰ Foram selecionadas as 18 empresas com maior concentração de terras. Primeiramente retirou-se aquelas com 10 ou mais terrenos em sua propriedade. Em seguida, acrescentou-se a esse número as que possuísem algum terreno com área superior a 69.000 metros quadrados (somatório das áreas de terreno da empresa de menor concentração de acordo com o primeiro critério).

TABELA 14
Empresas com maior concentração de terrenos vagos. Contagem – MG, 2012

Proprietário	Número de Terrenos Vagos	Área Total (m ²)	% sobre Total Geral
Companhia Imobiliária e Construtora Belo	188	454.256	5%
PCL Pavimentação Campos LTDA	155	355.055	4%
MRV S/A	24	287.263	3%
Nog Participações S/A	5	236.514	2%
Fundação Ezequiel Dias	1	200.000	2%
Lince Imobiliária LTDA	3	150.554	2%
Marsil LTDA	45	147.625	2%
Empresa Agrícola São Gabriel S/A	2	137.786	1%
América Futebol Clube	2	132.065	1%
Granja Ouro Branco Minas LTDA	51	118.850	1%
Prospectiva Empreendimentos e Participação	1	116.860	1%
Manchester Tubos e Perfilados S/A	2	109.650	1%
Rede Ferroviária Federal S/A	2	102.776	1%
Fundação Libanesa de Minas Gerais	1	100.000	1%
Alimenta Alimentação Industrial S/A	1	79.549	1%
Patrimasa Patrimonial S/A	1	71.434	1%
Pastoril Imóveis	23	69.673	1%
Total: Maiores Concentrações	507	2.869.910	29%
Total Geral	1284	9.829.093	100%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria de Fazenda (SEF) municipal

Em suma, no contexto atual, as alternativas que restam ao poder público ao perceber que, mesmo realizada legalmente, a produção imobiliária pode vir a contrariar os seus interesses em termos de desenho e estrutura urbana para determinada região, como apontado pelo técnico entrevistado, seriam basicamente: i) rebaixar o coeficiente de construção a zero, o que soaria absurdo, pois o próprio poder público retiraria a possibilidade de cumprimento da função social de propriedades em terrenos com condições adequadas de construtibilidade, ou ii) autuar o proprietário por meio da

cobrança de IPTU progressivo no tempo em lotes vagos ou subordiná-los a uma utilização específica como a construção de HIS, o que não ocorre dadas as barreiras políticas, técnicas e legais existentes no município como detalhado mais adiante⁴¹.

Dessa forma, o discurso técnico parece parte apenas de um anseio subjetivo quando contraposto à realidade da prática política municipal em termos de uso e regulação do solo.

A segunda tensão em torno da questão imobiliária que aqui destacamos envolve, além do poder público e das construtoras, uma parcela da população do município, a qual, segundo os relatos dos técnicos da prefeitura e o próprio texto do plano diretor, mostra-se insatisfeita com esse tipo de ocupação no território. Tal insatisfação ocorre também pelo padrão construtivo, mas, sobretudo pelo perfil das famílias a que esses empreendimentos são destinados.

A população teve uma reação avessa a esse tipo de ocupação. De forma geral. Na cidade como um todo. Porque houve vários programas nesse tempo todo. Teve o PAR que é um deles, que acho que foi o principal que incentivou esse tipo de ocupação que não foi bem vista, e Contagem trouxe uma população que não era dela para o município e uma população de baixa renda, atraída pela oportunidade de adquirir o imóvel e pela isenção de IPTU⁴².

A população de Contagem tem reagido muito, a população tem combatido o que está acontecendo. A oferta de moradia de Contagem é mais uma oferta pra população de fora do que da população carente do município⁴³.

As citações descrevem-nos uma situação interessante. Ao mesmo tempo em que a produção imobiliária não atende à população carente do município ela contraria os interesses de outra determinada classe, que é avessa à ocupação de famílias migrantes, sobretudo as de baixa renda.

⁴¹ Evidentemente que não é apenas a legislação que contribui para a concentração e uso mercantil da terra. O caminho inverso também ocorre com igual ou talvez maior intensidade. Cabe lembrar que a posse e propriedade de terras no Brasil e de forma geral, como aponta Marx, sempre esteve ligada às fontes do poder político e às instâncias decisórias. Para o caso de Contagem, a fala da ex-técnica da secretaria de habitação exemplifica essa realidade: “O que falta é determinação política sim, só que essa determinação política não é só a vontade do governante. Você tem muita correlação de forças, quem detém o poder de terra na cidade. Na mão de quem? Quem são esses proprietários?”. Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

⁴² Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

⁴³ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex-técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

Não interessa atrair essa classe de renda, uma vez que supostamente ela trará algum tipo de piora na qualidade do ambiente urbano, sobretudo traduzida na desvalorização monetária da terra e moradias da região na qual será instalada.

Assim, a população insatisfeita volta-se para o poder público exigindo normas que regulem e impeçam esse tipo de empreendimento em outras regiões criando barreiras à ocupação e acesso do solo urbano urbanizado pela população de baixa renda.

Como antecipamos, tal pressão já se faz presente na legislação urbanística municipal através da previsão das chamadas Áreas de Relevante Interesse Comunitário – ARIC, nas quais é plenamente vedado o uso residencial multifamiliar vertical. A previsão das áreas, presente no Plano Diretor de 2006, aponta o seguinte:

Art. 33. Áreas de Relevante Interesse Comunitário – ARIC – são áreas predominantemente residenciais em que, por reivindicação dos **moradores ou proprietários**, por intermédio dos canais institucionalizados de participação, os parâmetros urbanísticos sejam alterados mediante Lei e com prévia consulta à população local para preservar as características da paisagem local.

(...)

Art. 34. Ficam criadas as seguintes Áreas de Relevante Interesse Comunitário – ARIC:

I – ARIC-1, abrangendo o bairro Jardim Riacho, compreendendo a área do perímetro da BR-381, Avenida Cruzeiro do Sul, Avenida Cristal, Rua Andrômeda, Rua Lira, Avenida Regulus e Rua Marte;

II – ARIC-2, abrangendo os bairros Central Parque, Camilo Alves e Nossa Senhora do Carmo.

(...)

Parágrafo 3º Na ARIC-1 e ARIC-2, visando à preservação paisagística, serão obedecidos os seguintes parâmetros em relação ao uso e ocupação do solo.

(...)

III – será vedado o uso residencial multifamiliar vertical.

Parágrafo 4º Para o bairro Central Parque, além do previsto no parágrafo 3º deste artigo, fica estabelecido:

I- será permitido exclusivamente o uso residencial unifamiliar;

II- o número máximo de pavimentos será de 3 (três). (**grifos nossos**)

Contudo, ao restringir o acesso dos empreendimentos multifamiliares de forma irrestrita nessas regiões, o poder público acaba por criar verdadeiras “cidades dentro da Cidade”, as quais possuem suas regras específicas obedecendo, não ao interesse público social, mas sim de uma camada da sociedade que quer ter seus direitos individuais preservados. Conforme apontam os técnicos da SDU municipal sobre as ARIC:

Na verdade a ARIC apareceu por uma demanda da própria população que veio pedindo: ‘aqui a gente que regras diferenciadas’ e aí a ARIC veio para

atender isso. Hoje se tem duas ARIC's que são basicamente unidades unifamiliares. **É quase um condomínio fechado. Só falta botar os muros**⁴⁴.

Como se pode ver na Figura 10 a delimitação das ARIC's 1 e 2 é extremamente restrita a pequenas parcelas do território criando assim verdadeiras manchas isoladas no município nas quais as regras diferenciadas sugeridas por parcelas da população sobrepõem-se às do zoneamento pensado supostamente segundo o interesse social e público.

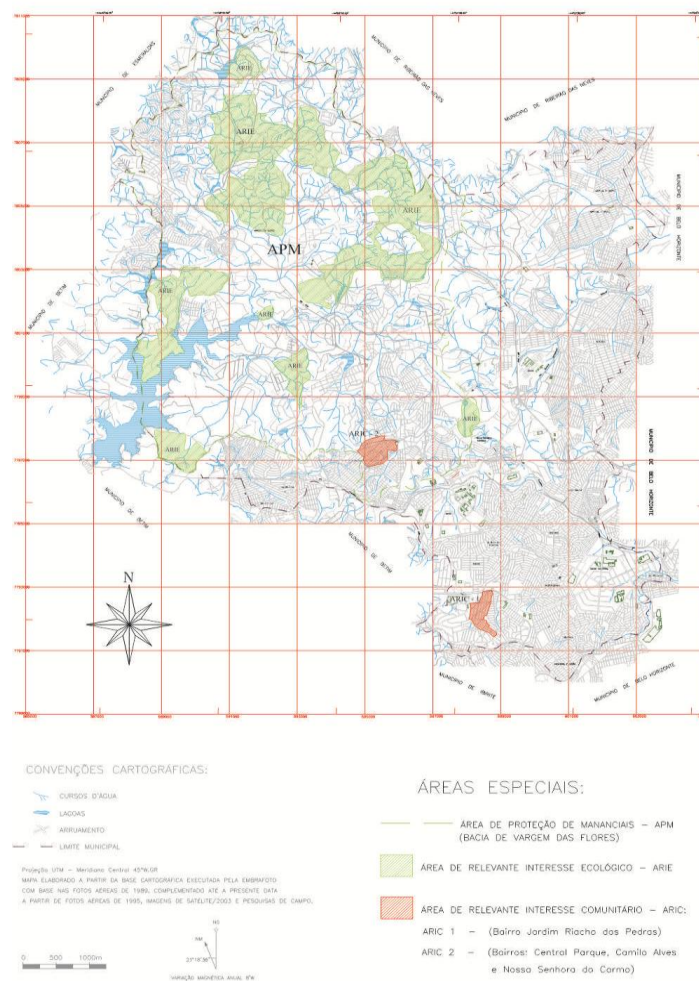


FIGURA 10 – Localização das áreas de relevante interesse comunitário em Contagem – MG segundo definição do Plano Diretor Municipal.
Fonte: Plano Diretor Municipal

De forma a sublinhar de maneira mais clara o princípio de exclusão presente em tal dispositivo da legislação é importante salientar que as áreas demarcadas como ARIC's estão localizadas justamente nas regiões onde a população percebe os maiores

⁴⁴ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

rendimentos no município. A visualização da Figura 11 abaixo em comparação com a anterior permite a percepção desse fato.

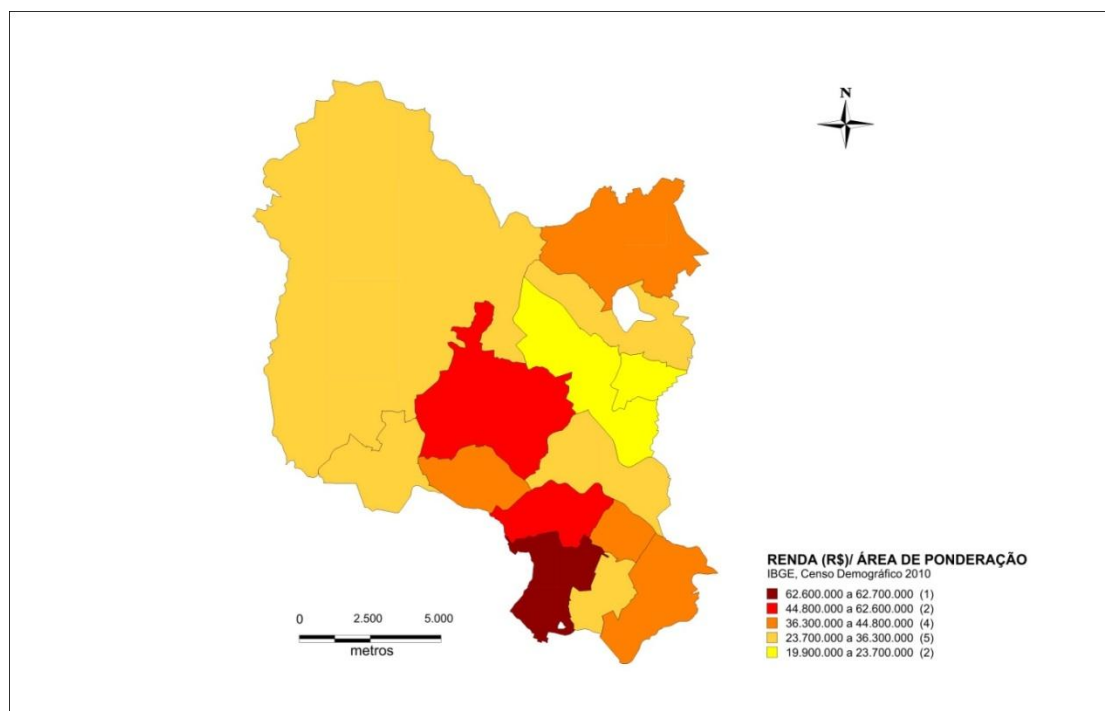


FIGURA 11 – Rendimento domiciliar por área de ponderação. Contagem –MG, 2010

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Demográfico, 2010.

Infere-se assim de forma mais clara que o real sentido da requisição pelos moradores e proprietários pelas regras diferenciadas seja menos o de conservar a paisagem e o ambiente urbano e mais o de impedir a ocupação de seus bairros por famílias de menor renda reforçando assim os espaços segregados dentro da cidade.

Esse comportamento decorre do fato da terra ser encarada como um bem monetário como todos os outros, tendo seu tratamento regido, sobretudo pelos interesses econômicos daqueles que dela têm propriedade. Ninguém deseja ter seu bem imóvel desvalorizado devido à multiplicação de assentamentos voltados para famílias com outra categoria de menor renda. Ainda mais se tais indivíduos “vêm de fora”, ou seja, migram de outros lugares em busca de moradia, a qual, não fosse a tipologia de construção multifamiliar jamais poderia ser acessada através dos mecanismos de mercado. Deste modo, haverá uma resistência que imponha limites à ocupação do território e impeça que os interesses individuais, mesmo que unidos em uma comunidade específica, sejam contrariados.

Temos assim 2 principais movimentos: 1- a construção de unidades habitacionais que não atendem à baixa renda e que por meio da multiplicação dos conjuntos multifamiliares volta-se assim a uma população migrante de classe média e 2- a resistência por parte de famílias com renda mais elevada a esse tipo de ocupação seja por sua tipologia ou pelo perfil populacional que dela faz uso o que leva à aplicação de normas que segregam ainda mais o espaço urbano.

O mesmo cenário visto de outro ângulo faz-nos perceber que as construtoras atuam como podem na maximização de seus lucros, por meio da produção em grande escala e monótona no ambiente urbano, favorecida pela grande concentração de terras em seu poder. Parte da população, inquieta com tal cenário, reage exigindo regras diferenciadas para a localidade em que residem.

O que faz o poder público municipal para mediar dessa relação? Resguarda os interesses individuais de ambos os lados, não impedindo – por falta de instrumentos ou vontade política – que os empreendimentos de fato exerçam sua função social de moradia e concedendo as regulamentações diferenciadas solicitados por parte da população.

Marcará também a dinâmica imobiliária atual no município de Contagem a pressão existente para produção de empreendimentos imobiliários na extensa zona rural ainda presente na localidade e situada no eixo de expansão imobiliária atual. A Figura 12 abaixo apresenta o limite dessa zona em perspectiva com a mancha urbana.

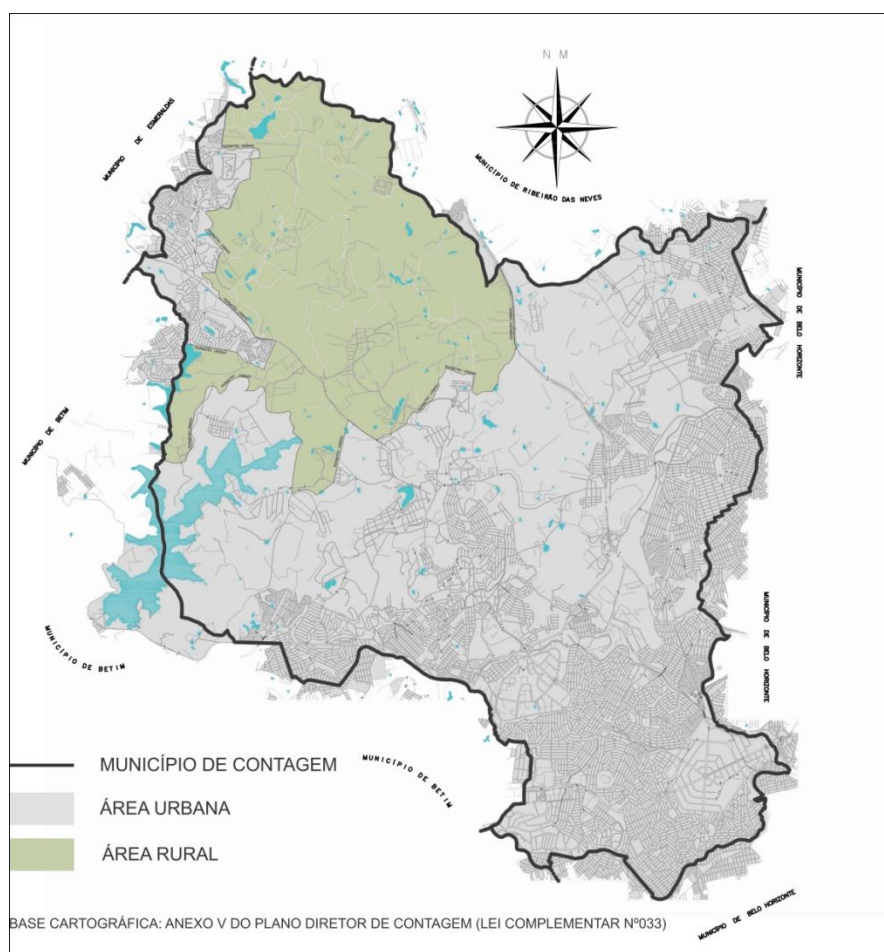


FIGURA 12 – Zona Urbana e Rural. Município de Contagem, 2012.

Fonte: Plano Diretor Municipal

Segundo apontam os relatos dos técnicos da prefeitura:

(...) as duas [bacias] mais frágeis, Vargem das Flores e da Pampulha tem grandes proprietários de terrenos ali e altíssima pressão pra acabar com a Zona Rural e acabar com a bacia, então é uma luta diária. A gente tem conseguido argumentar que a zona rural é uma forma de pensar a infraestrutura dessa cidade. Agente nem tem apelado pelo argumento ambiental e sanitário, mas para essa questão de manter a área rural pra evitar que o tecido urbano fique mais fragmentado ainda. E a pressão não vem só dos grandes proprietários, vem dos movimentos de moradia que querem morar, tem pressão por desdobro, (re) parcelamento de terrenos (...) ⁴⁵.

Conforme relatado, há por parte dos proprietários uma pressão para que a terra possa assumir de forma plena sua natureza como mercadoria através da mudança da zona rural para urbana. Demandam e pressionam a prefeitura nesse sentido, de forma que suas propriedades tenham as condições prévias (possibilidade de loteamento,

⁴⁵ Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013. Por razões de confidencialidade e comprometimento dos prestadores das informações, optamos por suprimir os nomes dos entrevistados, denominando-os pela função que ocupam na prefeitura local.

desdobramento, etc.) que as tornem objeto das incorporações e empreendimentos imobiliários.

Além desses, os próprios movimentos de moradia demandam pela área, uma vez que, dada a falta de infraestrutura urbana nela existente, apresenta preço inferior às demais áreas do território municipal. Não é por acaso que nas proximidades dessa localidade encontra-se a maior concentração dos aglomerados subnormais (Figura 9) bem como a manifestação de loteamentos irregulares, conforme aponta a ex-técnica da secretaria adjunta de habitação:

Em Vargem das Flores, uma área que deveria estar toda preservada, tem uma população de 70 mil habitantes (...). O que nós temos de loteamentos irregulares, clandestinos é uma coisa impressionante em Vargem das Flores; aprova-se um loteamento com 5.000 metros depois vai lá e subdivide e vende lotes de 200 metros, tudo à revelia da legislação⁴⁶.

A essas demandas somam-se aquelas advindas das próprias construtoras e demais agentes do mercado de construção civil interessados na produção imobiliária nessa área do território municipal.

Então se mantêm essa área como rural mais por proteção, porque a gente sabe que ela como rural, os imóveis são maiores, situação bem mais restrita. (...) Essa discussão do perímetro urbano e rural é uma coisa que geralmente é um problema porque há uma pressão de ocupação dessa área muito grande. Querem parcelar e vender. (...) Algo que de certa forma dá uma tensão para parcelamento de todo tipo. Tem as invasões, a gente observa o (re) parcelamento e desmembramento dos lotes. Tem o de alta renda, tem a pressão de Ribeirão das Neves, conjunto Liberdade II que já é uma ocupação mais precária. O Plano Diretor desde o início já restringia a ocupação dessas áreas e o que a gente observa desde então é uma pressão para ocupação dessas áreas⁴⁷.

O plano diretor, segundo apontado pelos técnicos entrevistados, atua restringindo a ocupação, de forma a evitar a continuidade do espraiamento e de suas implicações marcantes na estrutura urbana municipal. O que se observa no texto da lei, no entanto é que desde a primeira versão do Plano, elaborado em 1995, até a atual proposta encaminhada e retirada da Câmara Municipal no fim de 2012, essa regulação tem se tornado mais flexível e permissiva. O Quadro 4 abaixo retrata as alterações na legislação ao longo do período no que diz respeito à Zona Rural.

⁴⁶Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

⁴⁷Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

QUADRO 4
Disposições sobre o uso do solo na Zona Rural presentes nos planos diretores e projeto de lei. Contagem, 1995, 2006 e 2012

Especificações - ZONA RURAL	LEGISLAÇÃO		
	Lei nº 2760/95 - Plano Diretor	Lei nº 033/2006 - Plano Diretor	Projeto de lei 10/2012 - Plano Diretor
	Artigo 14	Artigo 16	Artigo 14
	O parcelamento, o uso e a ocupação do solo na Zona Rural serão regidos por normas específicas definidas por lei municipal, respeitado o módulo rural estabelecido pelo INCRA.	Definição dos parâmetros na lei do Plano Diretor Vedada a implantação de parcelamento em lotes inferiores a 20.000 metros quadrados Vedado o uso residencial multifamiliar	Permissão de instalação de mais de uma unidade residencial por terreno, desde que obedecida a fração mínima de 20.000 metros quadrados por lote. Manutenção das demais disposições da lei atual

Fonte: Elaboração própria

A essa flexibilização, voltada para a realização de grandes empreendimentos soma-se uma segunda, materializada legalmente pela instituição das chamadas Zonas de Especial Interesse Turístico – ZEIT no Plano Diretor de 2006, as quais se localizam à margem da zona rural e da represa de Vargem das Flores – principal fonte de abastecimento de água do município e de outras áreas da RMBH – conforme apontado na Figura 13 abaixo.

instituído e promulgado no interior da Câmara Municipal conforme aponta o próprio texto da lei, gerando a possibilidade de diferenciação dos padrões estabelecidos legalmente segundo alguns casos específicos. Ainda que em determinados casos essa diferenciação seja benéfica, a criação desse precedente, além de tornar o Plano Diretor menos auto-aplicável, pode conduzir à flexibilização das normas segundo uma série de interesses que não o público.

Vale notar que especificamente para a ZEIT (verde escuro), ao contrário do que aparece em outros artigos que criam condições de diferenciação do plano, em nenhum momento é citado o fato de que os parâmetros definidos nas leis específicas devem ser tão ou mais restritivos que aqueles presentes no Plano Diretor. Assim, possibilita-se a realização de empreendimentos que poderão descaracterizar e comprometer o tipo de ocupação definido no Plano para a região.

Essa situação mostra-se ainda mais agravada quando levamos em conta a revisão do plano presente no Projeto de Lei 10/2012. Neste, além das diretrizes já determinadas na lei vigente acrescenta-se a possibilidade de serem construídas mais de uma residência por lote, desde que obedecida a quota de terreno igual a 2.000 metros quadrados⁴⁸, ou seja cinco vezes inferior à atualmente estabelecida. Dessa maneira, em um terreno onde atualmente apenas uma unidade pode ser construída, outros quatro poderão surgir. Assim, número de empreendimentos passíveis de serem instalados na região é elevado de forma significativa. Mais ainda, na nova proposta, nas chamadas Zonas de Ocupação Restrita – ZOR 3 (amarelo no mapa) passam a ser permitidos empreendimentos residenciais multifamiliares, plenamente proibidos na lei vigente, desde que respeitada a quota de terreno igual a 120 metros quadrados e os lotes mínimos com 1.000 m².⁴⁹

Nessas condições não é possível supor que tal regulamentação tenha como foco o atendimento das famílias menos abastadas que buscam habitar em tais localidades, mas sim atender os outros interesses ali manifestados.

Mais uma vez, o discurso dos técnicos anteriormente explicitados parece distanciado da realidade legal e da prática política que permeia a estruturação do plano diretor municipal e do uso do solo urbano.

⁴⁸A cota estabelece uma relação de área mínima de terreno por unidade habitacional, neste caso, 2000 m² de terreno para cada unidade residencial.

⁴⁹O que significa a possibilidade de construção de 8 unidades em cada lote de 1000 m².

Esse cenário marca assim o movimento atual do mercado imobiliário no município. Dentre outras coisas, percebe-se a expansão dos negócios imobiliários nos últimos anos, a realização de investimentos públicos que atuam como indutores da expansão imobiliária no município, a alta concentração de terras por agentes privados, a identificação da MRV como principal construtora na localidade nos últimos anos, os muitos limites presentes na atual legislação na regulação dessa dinâmica, acompanhado das contradições nela presente quando comparada ao discurso dos técnicos atuantes no município bem como de sua flexibilização em favor dos eixos de crescimento imobiliário.

Analisamos assim de forma detida o município de Contagem tendo, sobretudo, como base nossas reflexões do capítulo inicial sobre o uso da propriedade. Conforme veremos a partir de agora, as tensões, contradições e conflitos até então levantados mostram-se tão ou mais evidentes quando discutimos os casos ligados à regulamentação dos instrumentos de regulação urbana, principalmente aqueles ligados à recuperação de mais valias fundiárias e acesso à terra urbanizada. Ou seja, trata-se agora de visualizar concretamente as limitações exógenas e endógenas para a execução do Estatuto da Cidade discutidas no segundo capítulo do presente trabalho.

4.4. Instrumentos de Regulação Urbana:

4.4.1 Imposto Predial e Territorial Urbano, utilização compulsória e IPTU Progressivo no Tempo:

Antes da abordagem do caso do município de Contagem, vale a recuperação de uma pequena parte da vasta literatura que trata sobre a aplicação do IPTU tanto como instrumento de arrecadação fiscal como de política e controle da expansão urbana.

O texto abaixo, tal como está estruturado, além de discorrer sobre a aplicação do IPTU em seu formato tradicional, tratará também da não utilização do IPTU progressivo no tempo como forma de controle da vacância municipal uma vez que se observa uma relação entre tais instrumentos na gestão política do município. A utilização compulsória aparece aqui sublinhada por encontrar-se ligada ao IPTU progressivo no tempo segundo prevê o Estatuto da Cidade.

Como apontado por Uribe e Bejarano (2008), há verdadeiro consenso na literatura sobre questões tributárias que o imposto sobre a propriedade atua como fonte fundamental de financiamento local dos municípios.

Além disso, conforme CAMARGO (2008) evidencia de forma clara, segundo a Constituição Federal, o IPTU no Brasil foi estabelecido com vias a exercer no território municipal tanto o papel fiscal – fins puramente arrecadatórios – como o extra fiscal – “consistente no poder ordinatório ou sancionatório com vistas à política urbana ou socioeconômica” (pg. 128). Em ambas as situações o tributo pode ou não atuar de forma progressiva, ou seja, com tratamento diferenciado segundo a tipologia, localização ou utilização do imóvel urbano. A autora, citando Hugo de Brito Machado, destaca ainda a aplicação do imposto como um dos fatores que contribuem para o cumprimento da função social da propriedade.

Do ponto de vista da política urbana, pode-se entender que a propriedade cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais da urbanização, expressas no respectivo plano diretor. Isto, porém, não significa que não existam outras formas pelas quais a propriedade também tenha de cumprir a sua função social, até porque a propriedade há de ser encarada como ‘riqueza’ que é, e não apenas como elemento a ser tratado pelas normas de política urbana. Como ‘riqueza’, a propriedade cumpre sua função social na medida em que o titular contribui para o custeio das despesas públicas de forma mais equânime. (MACHADO, 1998, pg. 295 *apud* CAMARGO, 2008, pg. 135)

ANASTASIA, em 1986 – pré-Constituição Federal – já salientava as possibilidades de implementação do IPTU como instrumento extrafiscal por meio da progressividade das alíquotas, voltado ao ordenamento territorial e combate à especulação imobiliária.

Dessa forma, o tratamento dado ao tributo não deveria ocorrer apenas pelo viés fiscal e monetário, mas sim no contexto e prática do planejamento urbano. Essa compreensão tríplice do tributo – instrumento de arrecadação, de política urbana e consequente meio de cumprimento da função social da propriedade – que invalida qualquer iniciativa ou justificativa de isenção em grande escala do mesmo é a única que corresponde ao sentido e significado pleno de sua previsão constitucional. Contudo, tal perspectiva abrangente do tema é em termos práticos quase que inexistente no Brasil dada a “lógica da fragmentação” (MARICATO, 2000) da estrutura administrativa municipal que via de regra concentra a gestão do IPTU afastada dos setores de planejamento urbano.

A isenção da cobrança, nesse contexto, além de proporcionar escassez de recursos ao município, e conseqüentemente de novas possibilidades de investimentos públicos, retira uma ferramenta de controle do território e ordenamento urbano.

Somam-se a esses fatores, a aplicação do IPTU como boa ferramenta para a recuperação de mais valias fundiárias urbanas. Como destacado por Schechinger (s/d:6):

O imposto sobre a propriedade é o veículo geral para a recuperação de mais valias fundiárias. Seu efeito sobre o preço do imóvel, permite ver que quanto maior for a taxa efetiva do imposto menor será o preço do imóvel, pois o imposto reduz as expectativas da renda que se pode obter do imóvel no futuro e por conseguinte se tal renda é capitalizada sobre o preço do imóvel este resultará em um montante menor.⁵⁰

Nesse sentido, a isenção do imposto influencia diretamente na manutenção dos preços dos imóveis em um patamar mais elevado, uma vez que o potencial de renda paga ao proprietário em caso de venda ou aluguel é maior na ausência do que no caso da cobrança. Mantendo-se a isenção contribui-se para uma maior rigidez dos preços em patamares mais elevados o que por sua vez, leva à maior dificuldade ao acesso às moradias por famílias de menor renda.

CESARE (1998) em um estudo de caso para o município de Porto Alegre-RS, destaca ainda como o debate sobre a implementação do IPTU pode servir como importante meio de promoção da participação popular nas decisões políticas locais bem como nas discussões sobre os direitos individuais e públicos que envolvem a questão da propriedade. No caso destacado, a autora ressalta como o processo de discussão da legislação abriu espaço para intensa interação junto à sociedade civil e serviu como exemplo a outros governos municipais sobre a importância de tratar assuntos ligados ao uso da terra urbana.

No Brasil, como nos demais países da América Latina, apesar das utilidades e benefícios decorrentes da aplicação do tributo, a arrecadação mostra-se bastante reduzida. De acordo com levantamento feito por CESARE (2010) nos países da América Latina⁵¹, apenas 0,32% do PIB em média corresponde ao valor recolhido de

⁵⁰Tradução nossa. O original apresenta-se da seguinte forma: “El impuesto a la propiedad es el vehículo general de recuperación de plusvalías. Su efecto sobre el precio del inmueble, permite ver que en tanto mayor sea la tasa efectiva del impuesto menor será el precio del inmueble, pues el impuesto reduce las expectativas de la renta que se puede obtener del inmueble a futuro y por consiguiente si se capitaliza dicha renta en el precio del suelo este resultará en un monto menor”.

⁵¹Levantamento feito com base em dados para Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Republica Dominicana.

IPTU, enquanto em países como os Estados Unidos, Japão e Canadá esse percentual supera a faixa de 3 ou mesmo 4%.

Em artigo publicado em 2008 sobre as práticas e desafios da implementação da tributação imobiliária nos países em desenvolvimento, Martinez-Vasquez, Noiset e Rider demonstram que para essas nações a descentralização do sistema de cobrança do tributo não favorece o aumento da arrecadação como no caso dos países desenvolvidos. O estudo reforça ainda a concepção geral de que a taxação imobiliária representa um bom e adequado tributo para os governos locais. Cabe destacar que para o Brasil, como na maioria dos países da América Latina, o sistema é descentralizado, cabendo ao município o estabelecimento dos critérios de cobrança, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

De forma resumida, é nesse contexto que se encontra inserida a realidade latino americana, especificamente a do Brasil, em termos da concepção teórica e execução prática do IPTU.

O caso de Contagem, por sua vez, é marcante nesse cenário. Como vimos, o município tem sua história marcada pelo grande espraiamento de sua mancha urbana, o aumento das áreas periféricas –carentes em infraestrutura – e o bloqueio do mercado ao acesso à moradia pelas famílias de baixa renda, dada a desconexão entre o foco da produção imobiliária e a renda dos indivíduos. Em todos esses aspectos encontra-se alguma relação e justificativa para a aplicação do IPTU.

Vejamos: em termos do desenvolvimento espraiado do município - “*the leap frog development*” como apontado por INGRAM (2009) - a cobrança do imposto pode facilmente ser visualizada como um instrumento de controle da ocupação através da aplicação de alíquotas diferenciadas no território que possam induzir ao maior adensamento de determinadas áreas em detrimento de outras. Como já visto, em nosso ordenamento jurídico tal forma de aplicação seria facilmente possível uma vez que a CF/88 permite a diferenciação de taxas segundo a localização dos imóveis e o interesse público.

A cobrança também seria mais uma fonte de financiamento de infraestrutura básica ou de moradias para baixa renda bem como poderia atuar no rebaixamento dos preços pelo

mecanismo da renda capitalizada e no cumprimento pleno da função social da propriedade.

No entanto, ainda que aparentemente óbvia, a cobrança do IPTU em Contagem mostra-se inexistente para grande parte dos imóveis ali localizados. A alta isenção ocorre desde 1989, primeiro ano de mandato do prefeito Ademir Lucas, filiado ao PSDB. Por meio da lei 1.973, publicada no dia 13 de julho daquele ano, todas as residências existentes ou a serem construídas a partir de então se tornavam isentas da cobrança independentemente do seu valor venal ou localização. Cabe destacar que a regulamentação municipal é realizada pouco mais de um ano depois da nova Constituição Federal e de suas considerações sobre o papel do tributo. A lei dizia que:

Art. 1º - Fica o Prefeito de Contagem autorizado a isentar do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, a partir do exercício de 1989, o imóvel construído, **destinado exclusivamente a residência e como tal utilizado.**

(...)

Art.2º - Para efeito do disposto no artigo anterior, considerar-se-á:

I - apenas a área destinada a residência, no caso de o imóvel construído destinar-se, também, a outra finalidade;

II- o imóvel construído e seu terreno, até 600 m² (seiscentos metros quadrados), se situado em área indivisa superior a esse limite;

III – o imóvel construído, cujo terreno, formado por mais de um lote, esteja fechado com muro e passeio público; (...)

Art. 3º – A alíquota tributária será reduzida pela metade no caso de imóvel não edificado dotado de muro e passeio público.

Art. 4º – Para pagamento à vista, fica fixado em 15% (quinze por cento) o percentual de desconto do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e Taxas conexas, quando devido. (grifos nossos)

Argumenta-se no município⁵² que o principal propósito da medida era de cunho político, utilizando-se assim do tributo como um instrumento de planejamento eleitoral ao invés de urbano. Segundo Ademir, a isenção tinha como único fim beneficiar a população, “imposto que tanto sacrifica as famílias de Contagem”⁵³. Mais ainda, dada a concentração industrial existente na localidade, que garantia uma elevada arrecadação de outros tributos, as receitas advindas do IPTU poderiam ser renegadas, mantendo-se ainda a estabilidade financeira e tributária do município.

Tal compreensão expressa bem a concentração e o foco existentes apenas no aspecto fiscal do tributo. Uma vez que outra fonte de recursos existe, está justificada a isenção, a despeito das questões territoriais dela decorrentes.

⁵² Conforme evidenciado nas entrevistas concedidas ao autor.

⁵³ Entrevista concedida ao Jornal O Tempo de Contagem. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/otempocontagem/noticias/?IdEdicao=62&IdCanal=3&IdSubCanal=&IdNoticia=1823&IdTipoNoticia=1>. Acesso em 20 fev. 2013.

Como visto na Tabela 7 e nas Figuras 4 e 5, o crescimento de domicílios e da mancha urbana nas décadas de 1990 e de 2000 em Contagem mostrou-se extremamente elevado. Nos anos recentes, somados aos incentivos financeiros dados pelo governo, a ausência de cobrança do IPTU tem sido colocada como uma verdadeira “vantagem” comparativa na localidade para reprodução do capital imobiliário e conseqüentemente das tensões e contradições por ele trazidas, discutidas anteriormente. O setor imobiliário utiliza até mesmo da isenção do imposto como um atrativo em ações de *marketing* para atrair compradores.

Embutida na postura do prefeito encontra-se também a visualização da terra e da propriedade como uma mercadoria semelhante a outra qualquer, a despeito de suas peculiaridades e sua imposição legal de exercer de alguma forma sua função social. A isenção completa do tributo residencial (terreno e benfeitorias), a nosso ver, representa o limite dessa compreensão mercantil, uma vez que se permite a um indivíduo qualquer apenas ter e manter sua propriedade como um investimento especulativo ou um simples bem como um computador, um móvel, etc. Mesmo inabitada, o proprietário não realiza gasto algum por sua manutenção, apenas apropria-se, em caso de venda ou aluguel, dos benefícios criados pelo processo de urbanização ao longo do tempo, muitos deles promovidos pelas iniciativas do poder público. Em Contagem, os mais de 17 mil domicílios vagos ou ocasionalmente ocupados⁵⁴, encontram-se nessa situação.

Desde 1989 algumas alterações foram feitas a respeito dessa realidade. Em 1992, a Câmara Municipal de Contagem alterou por meio da lei 2.342 o artigo 1º da legislação anterior, permitindo que mesmo as residências sem o registro de “habite-se” pudessem ser objeto de isenção – maior flexibilização - e acrescentando a necessidade, pela parte interessada, de solicitar à Secretaria de Fazenda a vistoria e cadastramento de sua propriedade – maior controle. Findo o mandato, seguiram-se a Ademir Lucas os prefeitos Altamir José Ferreira (PSDB), Newton Cardoso (PMDB), Paulo Matos (PTB), o qual retorna com a cobrança, Ademir Lucas (PSDB) que novamente traz a isenção e Marília Campos (PT) que mantém essa mesma postura nos últimos 8 anos.

É observável que ano após ano os decretos de regulamentação do tributo criam adaptações na tentativa de aprimoramento da cobrança do imposto, sem, contudo, extinguir a isenção residencial, dados os altos custos políticos que talvez possam advir

⁵⁴Ver Tabela 11

dessa prática. O Quadro 05 abaixo apresenta de forma esquemática a composição da legislação atual.

QUADRO 5

Tipo de imóvel, artigo de regulamentação, alíquota e fatores de apuração do IPTU segundo o decreto 005 de 2013. Contagem – MG

Tipo de imóvel	Artigo de regulamentação	Alíquota (%)	Fatores de apuração
Residencial terreno até 720 m ²	Parágrafo 1º, art. 2º	0	Não se aplica.
Residencial terreno superior a 720 m ²	Parágrafo 3º, art. 2º; inciso V, art. 3º; inciso I, art. 3º.	0,6 para residência e 2 para área de terreno excedente a 720 m ² .	Localização, tempo de construção, espécie, padrão de acabamento, acidentes geográficos e profundidade.
Fins residenciais não	Inciso II, art. 3º.	0,75	Localização, tempo de construção, espécie, padrão de acabamento.
Não edificado	Inciso III, art. 3º.	2	Localização, acidentes geográficos e profundidade.
Edificados sob administração do CINCO* ou localizados na Cidade Industrial e sem utilização	Inciso IV, art. 3º.	2	Iguais aos residenciais tributáveis.
Área de terreno excedente a 10 vezes da construída	Inciso VI, art. 3º.	2	Iguais aos terrenos tributáveis.

*Centro Industrial de Contagem

Fonte: Elaboração própria

Como se pode ver há uma intensificação pelo poder público da taxaçaõ sobre os imóveis não edificados, com alíquotas de até 2% sobre o valor venal, o que aparentemente sugere uma postura desfavorável do poder público à utilização da terra para fins puramente especulativos. Aplica-se assim a progressividade em função da destinação do imóvel.

Contudo, tal iniciativa, analisada em seu contexto, parece-nos muito mais uma medida de compensação dos valores não arrecadados dada a isenção residencial – reforço do aspecto fiscal do imposto - do que parte de uma política de estímulo ao uso adequada do uso da terra. Afirmamos isso pelo simples fato de que estimulando o uso –

majoritariamente residencial em qualquer cidade – o poder público acabaria por incitar também o fim de sua fonte de receitas. A utilização dos terrenos, nesse sentido, deixaria o poder público em uma situação fiscal comprometida, pois agora, além de cessada a receita dos lotes vagos teria de arcar com a manutenção da infraestrutura pública nas áreas de moradias construídas.

Mais ainda, caso o interesse público estivesse voltado à ocupação e controle do território em si, para além da alíquota elevada, o governo utilizaria também da progressividade em termos de localização dos imóveis. O que se observa atualmente, ao contrário, é a aplicação do imposto proporcional – uma mesma alíquota qualquer que seja a localização ou valor do imóvel – o que por si só torna o tributo regressivo e centrado apenas nos rendimentos fiscais por ele trazidos. Por fim, caso visasse prioritariamente à ocupação justa e sustentável do território, além do reforço da tributação, seria de se esperar que o poder público fizesse uso também dos instrumentos de utilização compulsória e progressividade no tempo do tributo, ações essas que nem mesmo são cogitadas. Ao contrário, há uma legislação restritiva à sua aplicação como visto logo adiante no texto.

Assim, percebemos que além dos prejuízos fiscais decorrentes da isenção do IPTU⁵⁵, o tratamento dado pelas regulamentações municipais à propriedade aproxima-se muito mais de sua concepção como um direito do que uma obrigação e dever social devido ao proprietário.

De resto, vale considerar ainda, a respeito do IPTU, que, se de acordo com o gestor municipal à época da primeira lei de isenção não houve motivações meramente políticas e eleitorais, o retorno à cobrança esbarra justamente nesses fatores, como percebido através das entrevistas com os técnicos municipais. O trecho abaixo aponta essa realidade:

⁵⁵ Em termos numéricos, destacamos que conforme informação repassada pelo Ex-secretário Adjunto de Fazenda do município, atualmente existem cerca de 160 mil registros de imóveis residenciais no município. Desses, apenas 4500 estão localizados em terrenos com tamanho superior a 720 m², sujeitos assim à tributação. Nesse cenário, ainda segundo o técnico, do total arrecadado para o tributo, apenas 9% corresponde às residências, 40% aos terrenos vagos, 13% ao Industrial e o restante aos setores de comércio e serviços. Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex Secretário Adjunto de Fazenda do município, em 17 de agosto de 2012. Apesar de solicitada, a base de dados relativa à cobrança do imposto não foi fornecida. Ressalta-se ainda que, segundo dados da receita municipal, existem atualmente 397 áreas inscritas em dívida ativa, sendo 50% vagas e 50% ocupadas ou sem informação, totalizando um valor venal de mais de 200 milhões de reais.

Contagem está com mania de não cobrar IPTU. No segundo governo do Newton Cardoso ele cobrou, mas depois Ademir não cobrou, Ademir que inventou a não cobrança de IPTU, eu acho que esse é um problema sério, e a Marília não teve condição de peitar isso nas urnas da campanha. Vai falar que ela vai cobrar IPTU que ela perde as eleições⁵⁶.

O receio político, expresso na fala da técnica é comprovado por sua vez na completa ausência de qualquer consideração sobre o tema, sejam em propostas e planos de governo, sejam em medidas ou encaminhamentos de projetos de lei à câmara municipal que visassem o retorno da cobrança. O assunto permanece inerte no município, dados os custos de políticos e eleitorais que sua consideração pode tomar. Nos períodos de eleição, o tema sempre surge como promessa de campanha ou arma de ataque de um candidato ao outro ao longo do último decênio, como destacado nas citações abaixo:

A prefeita de Contagem Marília Campos do PT, mente descaradamente mais uma vez ao dizer na campanha de 2004 que não cobraria IPTU e **afirmando que a isenção é uma conquista do povo de Contagem** e novamente em 2008 tornou a afirmar isso em sua campanha pela Prefeitura de Contagem, agora no ano que se encerra seu mandato a Prefeita volta a cobrar IPTU e ainda cobrando valores extremamente caros para a maioria da população. Alertamos aqui as pessoas e ao mesmo tempo pedimos a todos que não votem no PT e nem sem seus candidatos nas próximas eleições pois o mesmo só tem colocado nosso país e nossa cidade em caos absoluto. (Jornal local “Ouro Branco”, publicado em 21/04/2012⁵⁷).

Durante toda esta semana, a prefeita e candidata à reeleição pela Coligação Contagem Democrática Popular, Marília Campos (PT) esteve nas portas das fábricas, em plena madrugada, conversando com os trabalhadores, aos quais reafirmou seu compromisso de manter a isenção do IPTU residencial, bem como garantir o término das obras em andamento. Com isto, a candidata tem reforçado sua fama de cumpridora da palavra empenhada. (Jornal local “Folha de Contagem”, edição 522, publicada em 2008⁵⁸)

No programa eleitoral de Ademir foi exaustivamente reproduzida uma fala de Marília Campos, proferida na época em que era vereadora em Contagem. Na fala, a petista ressalta que o PT é contrário à isenção do imposto, uma das principais fontes de arrecadação dos municípios de médio e grande porte. A resposta de Marília Campos também veio pela TV. Depois de reafirmar "o compromisso" dos partidos de sua coligação de manter suspensa a cobrança do imposto em um eventual mandato, pediu aos eleitores para não darem ouvidos à mensagem do concorrente. ‘Hoje não estamos discutindo a posição do partido, mas sim a de uma coligação, da qual sou candidata”, observou a

⁵⁶ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

⁵⁷ Disponível em: <http://bairroourobranco.com/portal/prefeita-mentiu-para-a-populacao-contagem-agora-tem-iptu/>. Acesso em 20/02/2013.

⁵⁸ Disponível em: <http://www.folhadecontagem.com.br/site/modules.php?name=News&file=article&sid=5155>. Acesso em 20/02/2013.

petista. "Como vereadora, ela votou contra a isenção do IPTU", retrucou Ademir Lucas" (Terra, publicada em 31/10/2004⁵⁹).

"O candidato pelo PSDB, Ademir Lucas, afirmou que vai deixar transparente para a população de Contagem de que a isenção do IPTU, proposta defendida pelo prefeito e candidato à reeleição Paulo Mattos (PMDB), não passa de 'uma medida eleitoreira'. 'Durante quatro anos o prefeito cobrou o IPTU e, agora, às vésperas da eleição, propõe a isenção, bandeira defendida por mim', disse Ademir". (Jornal Folha de São Paulo, publicado em 11/10/2000⁶⁰)

Como já destacamos, para além da questão relacionada à cobrança ou não do tributo, encontra-se envolvida nessa postura política, mesmo que sutilmente, uma compreensão da terra como uma mercadoria qualquer, a qual fica sujeita aos interesses individuais tanto de seus proprietários como dos gestores políticos. Em uma percepção que verdadeiramente encare a propriedade como aspecto social do território, a cobrança pelo uso, sobretudo da terra na qual todo o valor de troca nela existente não advém dos esforços do proprietário, seria um aspecto inegociável.

Por fim, ainda que permanente e defendida por parte da população, a isenção da cobrança já começa também a ser contestada em algumas instâncias de participação popular existentes no município, conforme aponta o técnico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SDU): "a gente observou na leitura popular que tem muita vontade da população pagar o IPTU, porque não pagar tem um preço. Você não paga IPTU então de certa forma você não pode cobrar pelo serviço"⁶¹. Executar o pagamento do imposto, nesse sentido, significaria a posse pela população de um instrumento de barganha e cobrança em relação ao poder público municipal. Sob esse ponto de vista, a isenção significaria até mesmo uma blindagem que parcialmente isentaria a gestão municipal em garantir o financiamento da infraestrutura urbana.

Esse conflito de lógicas e interesses que pode ser percebido através das regulamentações existentes no município, bem como pelas impressões sobre o tema obtidas pelas entrevistas, atua como entrave à execução de políticas com foco no ordenamento territorial do município e na recuperação de mais valias fundiárias urbanas por meio da cobrança do IPTU em seu formato tradicional.

⁵⁹ Disponível em: <http://noticias1.terra.cl/tecnologia/interna/0,,OI413002-EI4019,00.html>. Acesso em 20/02/2013.

⁶⁰ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u8826.shtml>. Acesso em 20/02/2013.

⁶¹ Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

Quando passamos a considerar a progressividade do imposto no tempo atrelado à utilização compulsória do solo, como previsto no Estatuto da Cidade, o que se observa é um total vácuo em termos de regulamentação e utilização do instrumento.

Como apresentado na Tabela 14, existem atualmente no município mais de 1.200 terrenos vagos em áreas urbanizadas, representando mais de 9 milhões de metros quadrados de área livre. Desses, 511 terrenos, ou o equivalente a 29% da área, estão concentrados sob propriedade de apenas 18 empresas.

Os demais se mostram distribuídos entre 573 proprietários, sendo 73% composto por pessoas físicas e os outros 27% por pessoas jurídicas – 38% dessas ligadas aos setores imobiliários, entre construção e promoção dos empreendimentos. Tais áreas localizam-se em mais de 100 bairros do município, sendo as maiores concentrações, em termos de áreas, presente no Tropical, Fazenda Boa Vista e Perobas, essas últimas duas marcadas pela presença de glebas bastante extensas, com médias de tamanho equivalente a 150 e 36 mil metros quadrados cada um. Tratam-se de grandes extensões de terra, algumas ainda com características rurais, mas muitas outras localizadas em áreas bastante urbanizadas e com implantação de infraestrutura. Médias menores, por sua vez podem ser vistas nos bairros Chácaras Planalto (2000 m²), Granja Ouro Branco (2360 m²) e mais uma vez o Tropical na Sede do município (2691 m²).

Ao cruzarmos esses dados com aqueles presentes na lei que institui o IPTU municipal, percebemos que 16% de todas essas áreas possuem valor do metro quadrado até 50 reais, 24% entre 50,00 e 100,00, 42% entre 100,00 e 200,00, 12% entre 200 e 400 reais e os outros 5% com valor acima de 400 reais. Percebe-se assim que grande parte dos terrenos ocupa faixa de preços que, se fossem utilizadas para a construção, dificilmente poderiam ser acessadas por uma população de baixa renda pelos mecanismos usuais de mercado regulado pela compra e venda, considerando-se os valores das benfeitorias e o tamanho da unidade padrão entre 45 e 55 metros quadrados.

As Figuras abaixo traduzem um esforço de sistematização desses dados. A Figura 14 apresenta as áreas médias dos lotes e sua quantidade no território municipal, enquanto na Figura 15 aponta-se tal classificação segundo os valores dos terrenos. A Tabela 15 apresentada em seguida lista, por sua vez, os 15 bairros de maior concentração de terrenos vagos.

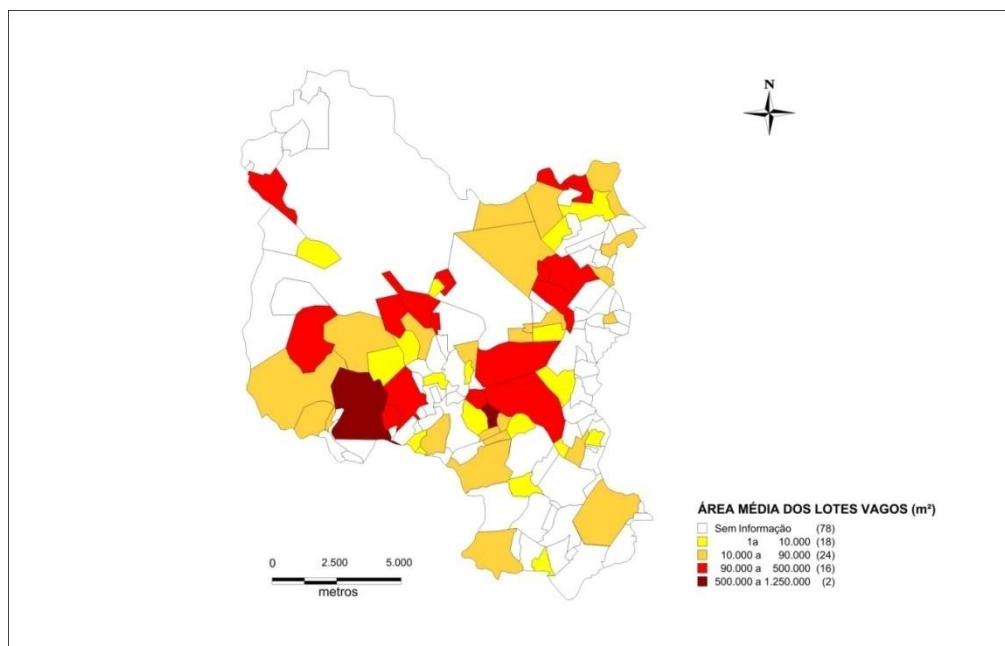


FIGURA 14 - Áreas médias e quantidade de lotes vagos no município de Contagem.

Fonte: Elaboração própria

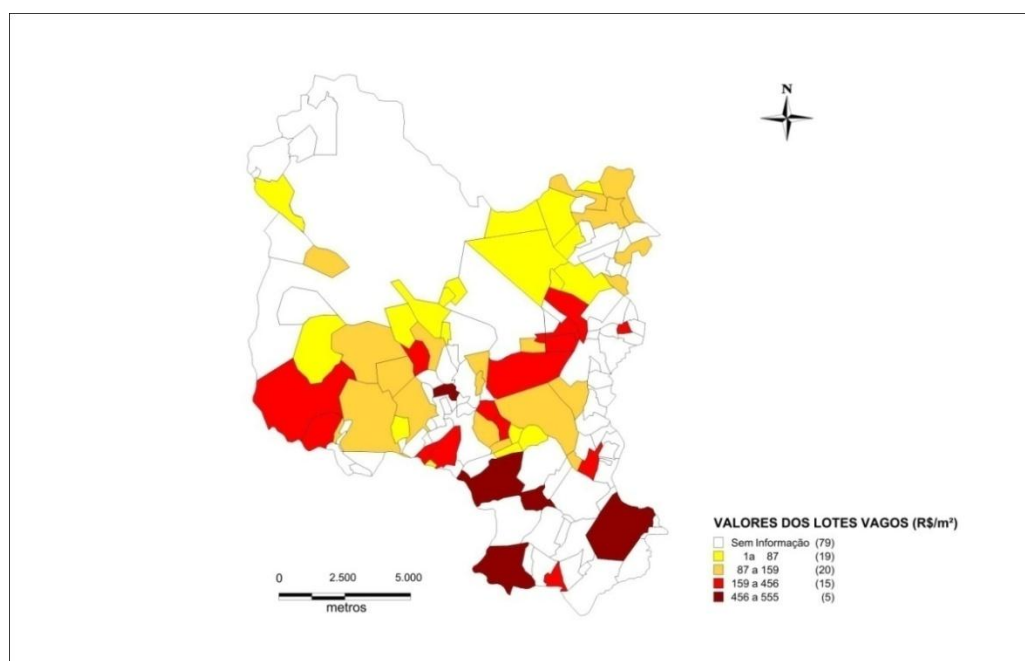


FIGURA 15 – Preços médios dos lotes vagos no município de Contagem.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria de Fazenda Municipal.

Tabela 15
Bairros com maior concentração de terrenos vagos em área total e número de lotes e valor médio do metro quadrado. Contagem-MG, 2012.

Bairro	Área (m2)	Número de Lotes	Valor metro quadrado (média)
TROPICAL	1.246.005	463	124,97
FAZENDA BOA VISTA	1.206.063	8	68,73
PEROBAS	508.301	14	187,45
PLANO DIRETOR DE CONTAGEM	352.536	28	492,00
FAZENDA DO CABRAL E CONFISCO	288.875	11	238,68
LUGAR DENOMINADO JOAO GOMES	274.850	14	125,00
FAZENDA DA TAPERA	256.370	5	136,00
DISTRITO INDUSTRIAL RIACHO DAS PEDRAS	249.786	30	109,97
CHACARAS SOLAR DO MADEIRA	226.027	56	18,75
LUGAR DENOMINADO RIBEIRO	225.877	1	124,97
FAZENDA DO MANDU	218.460	33	62,00
RETIRO DAS ESPERANCAS	217.925	7	63,00
GRANJA OURO BRANCO	207.646	88	34,99
CHACARAS COTIA	201.119	66	49,99
CHACARAS SAO GERALDO	178.252	35	49,99

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria de Fazenda Municipal e lei que institui o IPTU.

Observa-se a grande disponibilidade de terras vazias no município em regiões urbanizadas e em condições de construtibilidade. Apresenta-se assim um extenso território para aplicação da utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo como forma de promover tanto a redução no preço dos terrenos - via especificação do uso e redução da renda - como a construção de habitações de interesse social. Em suma, há potencial para promover de fato o cumprimento e execução da função social da propriedade.

Contudo, a legislação urbanística municipal trata do instrumento de forma pouco aprofundada, flexibilizando-o ao longo do tempo e até mesmo restringindo sua aplicação.

Na primeira versão do Plano Diretor, elaborada em 1995, o capítulo destinado à previsão da utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo era composto de 07

artigos⁶² nos quais eram definidos, dentre outros aspectos, as áreas de incidência do instrumento, a conceituação dos termos “não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas” e o prazo para cumprimento pelo proprietário das exigências feitas pelo poder público. A legislação definia ainda no artigo 73 um prazo de seis meses para que o poder executivo local promovesse a regulamentação do instrumento por meio de lei específica. Nessa versão do plano, que vigorou até o ano de 2006, já estava definido que apenas áreas localizadas nas Zonas de Adensamento – ZAD’s, Zonas de Expansão Urbana 1 – ZEU-1 e Zonas de Uso Incômodo – ZUI poderiam ser objeto de parcelamento e utilização compulsórios, de forma a garantir o ordenamento territorial do município e evitar que a ocupação fosse promovida em áreas sem infraestrutura urbana implantada. Entretanto, apesar da definição dos prazos, o instrumento não foi regulamentado nem posto de fato em operação.

Além da não regulamentação, a revisão realizada no Plano Diretor em 2006 tornou a redação para o tema mais superficial e a aplicação do instrumento com viés mais restritivo e menos auto aplicável. O capítulo que a ele faz referência passou a possuir apenas 03 artigos, sendo suprimidos os prazos de notificação e execução das exigências do poder público e a conceituação dos termos envolvidos. Ambos seriam regulamentados posteriormente em lei específica, a ser feita em até 12 meses após a promulgação da lei. Conforme se lê:

Art. 44. O solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado das **áreas classificadas como AIS-2 e/ou ZUI** fica declarado passível de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPT progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos dos artigos 5º ao 8º do Estatuto da Cidade, Lei federal 10.257 de 10 de julho de 2001. (grifos nossos).

Dessa forma, a aplicação do instrumento além de mais restrita em termos de zonas para sua implementação ainda estaria sujeita a regulamentação das Áreas de Interesse Social 2 que correspondem no município às regiões mais comumente denominadas como “ZEIS vazias”⁶³. Há assim um excesso de formalização que torna bastante condicionada a prática do regulamento.

O plano diretor nesse sentido engessa as possibilidades de operação dos instrumentos, exigindo, para além das especificações já definidas na lei federal, outras regulamentações que tanto tornam o processo mais moroso como sua operacionalidade

⁶²Capítulo V, artigos 29 a 35.

⁶³Áreas não edificadas na cidade com destino exclusivo para construção de Habitação de Interesse Social.

mais restrita. Nesse formato o instrumento perde quase que totalmente uma de suas funcionalidades principais, qual seja, a de fazer proporcionar ao poder público uma reserva fundiária disponível para atendimento e provisão de moradia para famílias de baixa renda ou outro fim de interesse público. O Estado atuaria assim menos como remediador e mais como mediador do processo de expansão urbana.

A Figura 16 abaixo sobrepõe o mapa de macrozoneamento municipal ao de áreas de concentração de terrenos vazios, apontando assim para quão restrita a legislação municipal torna a possibilidade de cumprimento da utilização compulsória como instrumento de acesso a terra urbanizada e controle da especulação imobiliária.

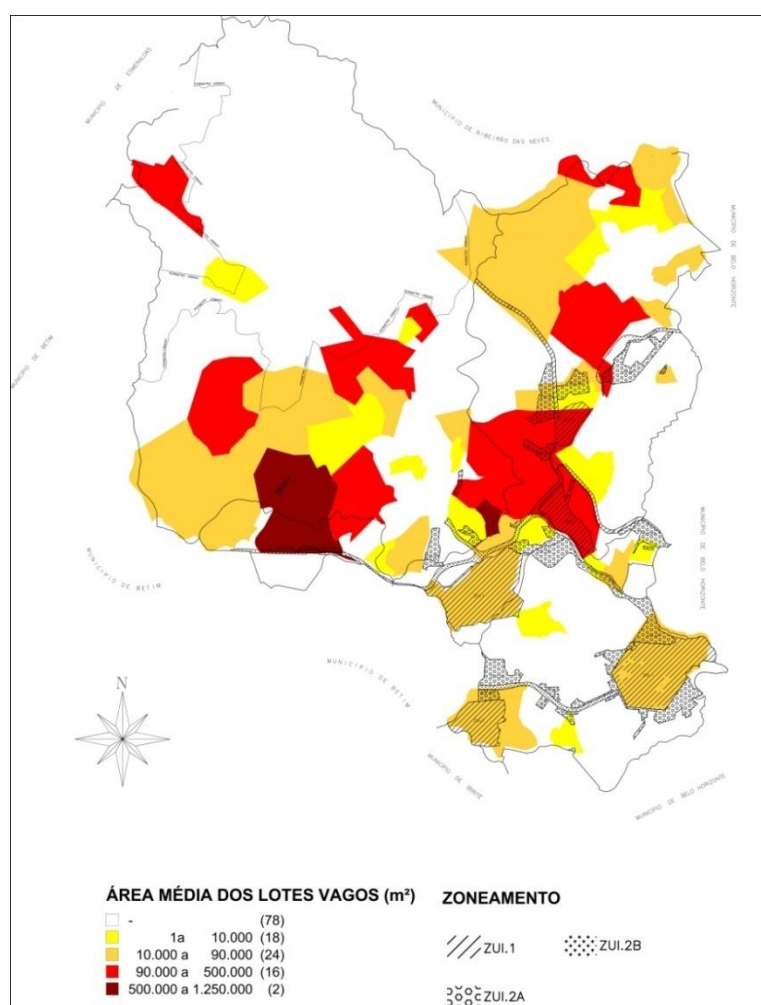


FIGURA 16 – Áreas atualmente passíveis de aplicação da utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo X Concentração de terrenos vazios. Contagem, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base no Plano Diretor Municipal e dados da Secretaria de Fazenda.

No projeto de lei atualmente existente no município, enviado para a Câmara Municipal em 2012, mas retirado de votação no mesmo ano, o vácuo para o tratamento do tema

permanece. Agrava o fato, a retirada nesse novo projeto do prazo exigido ao poder público municipal para regulamentação das leis específicas.

Dessa forma, a aplicação de fato da função social da propriedade para o caso dos terrenos vagos em Contagem esbarra primeiramente nesse limite jurídico e legal dadas as restrições impostas pelo plano diretor e a superficialidade com que o mesmo aborda o tema. Tal realidade, por sua vez, acaba, a nosso ver, por reforçar a compreensão da propriedade privada tanto como um mero direito como o cenário da alta concentração de terrenos presente no município, uma vez que o proprietário não sofre sanção alguma dela decorrente.

No entanto, ainda que restrita, a utilização do instrumento poderia ser cumprida pelo Poder Executivo local por meio da regulamentação das leis específicas para o tema, o que também não acontece. Nesse momento do debate, mais uma vez entram em cena as questões relacionadas à política e enfrentamento de interesses diversos que estão inseridos no desenvolvimento do espaço urbano.

Para o Caso de Contagem, pôde-se observar por meio dos relatos dos técnicos entrevistados, como tal fator é ali marcante. Os trechos destacados abaixo evidenciam essa questão. Destaca-se aqui, sobretudo a relação construída e expressa entre a não aplicabilidade do IPTU tradicional e seu formato progressivo no tempo.

As famílias quando não tem a propriedade, quando não tem o registro, elas não são tratadas à revelia do governo que estiver de plantão. Então, nos tempos em que estivemos à frente da política de habitação, nós tentamos assegurar todos os direitos, mas, sobretudo assegurar a posse, assegurar a terra. Então eu acho que o desafio de Contagem e de todas as cidades é esse. Controlar o território fazendo com que a população consiga ter onde morar sem ter de dar lucro ao empreendedor. (...) O que você pode fazer é aplicar os instrumentos, não é? IPTU progressivo, mas lá nem IPTU tem, quanto mais IPTU progressivo. Não tem IPTU residencial, que dirá o IPTU progressivo⁶⁴.

No PD de Contagem tem a precisão para implantação dos instrumentos do Estatuto, mas não tem regulamentação. Aí eu também acho, é opinião pessoal minha, de percepção do próprio instrumento. Dificilmente você vai utilizar em algum município. Você conhece algum no Brasil que aplica isso? Nenhum, porque político nenhum vai bancar isso não. O que é um prejuízo. Aliás, foi um dos instrumentos mais badalados com a criação do Estatuto né, mas que não se aplica em função de conveniência política mesmo⁶⁵.

⁶⁴Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

⁶⁵Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnico da Secretária Adjunta de Habitação do município, em 13 de fevereiro de 2013.

Sobre os compulsórios: se a gente já tem dificuldade em cobrar Outorga Onerosa imagine com que o prefeito vai chegar e dizer: ‘eu quero o seu terreno porque você está especulando com seu terreno’. Nenhum prefeito peita isso. É uma coisa política muito complicada. Eu acho que esse é o grande instrumento, esse é o grande instrumento do Estatuto da Cidade porque esse aí é o que combate a especulação imobiliária, a retenção especulativa de terreno, à espera de valorização. No entanto, eu não vejo disposição política para regulamentar isso não. Eu não conheço nenhum lugar que tenha feito⁶⁶.

A gente sabe que tem certas regiões que tem ociosidade na ocupação, por exemplo, a Cidade Industrial que eu até já falei, que tem grandes áreas, grandes terrenos e muito ociosos, lembra que falei da Operação Urbana que poderia ser feita, (re) dividir os lotes e promover uma ocupação. O IPTU progressivo talvez fosse um instrumento interessante para ser usado nessas áreas. Isso é muito delicado, assim, em um município que não se cobra IPTU residencial, você falar de um IPTU progressivo, eu não sei, é meio contraditório né. Então assim, cobra o que você tem de cobrar⁶⁷.

Os relatos, ainda que carregados pela subjetividade de cada um dos técnicos entrevistados, refletem a questão objetiva ligada a como os interesses sociais, sobretudo os ligados à propriedade, encontram-se submetidos aos interesses políticos. Transparece ao mesmo tempo uma verdadeira e intensa descrença a respeito do instrumento, motivada de forma marcante pela falta de exemplos práticos de sua realização em algum município.

Como visto anteriormente, o IPTU há muito vem sendo utilizado como ferramenta de barganha e campanha eleitoral em Contagem. Nesse cenário faz-se possível ao menos inferir – como corroboram as declarações dos técnicos entrevistados – o “risco” existente por trás de uma mera tentativa de regulamentação do tributo em um formato que visasse atuar sobre a propriedade privada de determinado indivíduo ou corporação, podendo até mesmo a retirá-la de seu poder. As repercussões disso não podem nem mesmo ser levantadas, uma vez que a barreira política impede sua operacionalização. O assunto parece mesmo estar completamente fora de pauta no município.

Obviamente somam-se a tais riscos políticos os interesses dos próprios proprietários de terras, sobretudo os maiores concentradores, os quais, possuindo grande volume de

⁶⁶Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

⁶⁷Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

riqueza, naturalmente têm influência direta nos espaços de discussão e construção e execução das políticas de planejamento⁶⁸.

Nesse cenário, permanece de forma ativa no município a compreensão e execução prática do uso da propriedade fundiária como um bem sujeito primariamente aos interesses individuais do proprietário. A Figura 17 abaixo, com a qual encerramos essa subseção, correspondente a um dos mais de 1.200 lotes vagos do município, evidencia essa realidade.



⁶⁸Ao longo das entrevistas realizadas, em diversos momentos os técnicos municipais expressaram a relação de força, poder e interesses envolvidas nesse debate, que criam barreiras à execução dos instrumentos de regulação urbanística. A manifestação desse jogo, no entanto, para o caso de Contagem não se encontra expressa, ao menos nos dados obtidos nessa pesquisa, de forma clara e objetivamente evidente. Por isso a destacamos por meio dessa nota. Sendo assim, vale aqui a citação da técnica entrevistada que compunha a equipe da Secretaria Adjunta de Habitação do Município entre 2004 e 2012: “Olha, nós tivemos um vice-prefeito lá, é a família Quintão que é dona de imobiliária, que controla, durante um tempo hegemonizou o mercado imobiliário e que começou a fazer loteamentos irregulares na área de Vargem das Flores que é área de proteção de mananciais, onde tem reserva de Várzeas das Flores que atende hoje parece que 15, mas já foi 25%, da região metropolitana em abastecimento de água. Então, porque que o poder público não autua, não controla um especulador como esse? Ele era o próprio poder. Ele era o vice prefeito. Então tem muito isso. Os grupos ligados à retenção de terra, à espoliação, sempre também estiveram no poder. Porque que agora chega um governo de PT de coligação ampla, mas é de 2005 a 2012 e também não demarcou terra? Nós podemos atribuir isso a *n* fatores, é porque não queria se contrariar interesses. Grupos políticos sustentam isso na cidade, dentro dos partidos coligados”.



FIGURA 17 – Lote Vago. Bairro Cabral. Contagem-MG

Fonte: Acervo próprio

Uma vez que o lote pertence a um indivíduo particular fica restrita toda ou qualquer utilização que não do interesse individual, seja a ocupação do terreno ou a manifestação de uma prática cotidiana simples como uma brincadeira de bola ou papagaio⁶⁹. Ao fundo e nos arredores, a cidade desenvolve-se, valorizando o terreno e transferindo à individualidade os benefícios decorrentes da urbanização pública e da aglomeração que ali passa a existir. Ainda assim, destaca-se a lógica do “É PROIBIDO”, uma vez que se trata de uma propriedade particular.

A existência do déficit habitacional e o crescimento da *subnormalidade* e de áreas precárias, por mais que justifique de forma ética a ocupação de tais terrenos ela não acontece, restringida pela própria legislação ou submetida aos interesses de um ou outro mandato eleitoral.

⁶⁹ Diz a placa: “PROPRIEDADE PARTICULAR – PROIBIDO: A entrada de pessoas não autorizadas; Jogar Lixo ou Entulho; Jogar bola ou soltar papagaio neste local. – CIDADE LIMPA – OBRIGADO PELA COMPREENSÃO”.

4.4.2. Outorga Onerosa do Direito de Construir:

Dentre os instrumentos de regulação urbana voltados à recuperação de mais-valias fundiárias, a outorga onerosa do direito de construir é aquele com maior efetividade no município de Contagem.

O Estatuto da Cidade define a regulamentação e caracterização do instrumento da seguinte forma:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

(...)

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

A legislação municipal para o tema atende a todos os requisitos exigidos pelo Estatuto, tanto através do plano diretor municipal como pela lei de uso e ocupação do solo, a qual especifica o valor das contrapartidas a serem pagas e os casos de isenção.

Nesse sentido, foram definidas como passíveis de aplicação da outorga as denominadas Zonas de Adensamento, para a qual o coeficiente de aproveitamento poderia chegar a até 4 vezes o tamanho do terreno, dependendo da localidade, e as Zonas de Uso Incomodo, áreas de concentração das instalações industriais, com um coeficiente máximo de aproveitamento igual a 2,0. Os coeficientes básicos de aproveitamento para tais zonas são iguais a 1,5 e 1 respectivamente⁷⁰. Tais áreas aparecem em destaque na Figura 18 abaixo.

⁷⁰ Artigos 20 e 21 da lei 2.760 de 1998 que institui o plano diretor de Contagem.

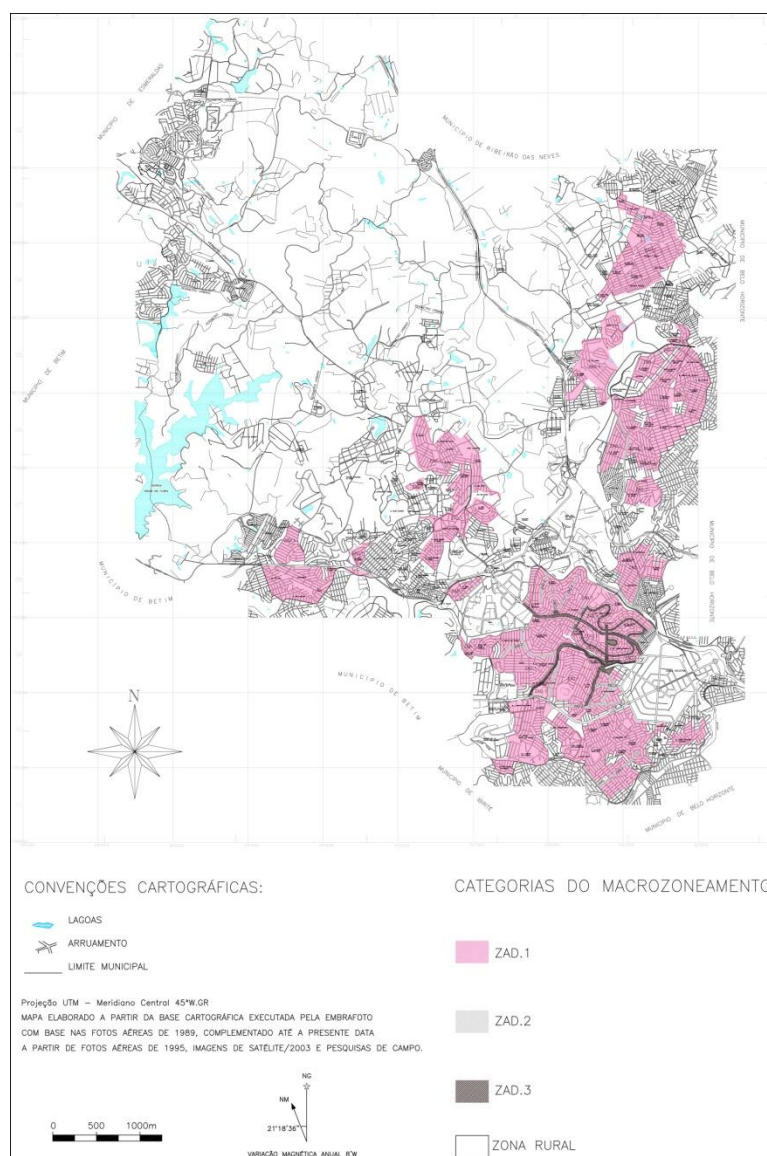


FIGURA 18 – Zonas passíveis de aplicação da OODC segundo o Plano Diretor Municipal. Contagem-MG.

Fonte: Plano Diretor Municipal

A Outorga, vista pela maior parte dos técnicos entrevistados, como o único instrumento que verdadeiramente funciona em Contagem, teve sua primeira regulamentação realizada em 1998 por meio da lei n. 3.015 promulgada pela Câmara Municipal e sancionada pelo então prefeito Newton Cardoso (PMDB), o mesmo responsável pela criação de Nova Contagem na década de 1980, principal periferia do município mencionada anteriormente. Conforme destaca a ex-técnica da SDU municipal e coordenadora da elaboração do Plano Diretor à época, responsável tanto pela elaboração do plano diretor como pelo projeto de lei de uso e ocupação do solo, o então prefeito objetivava ter com o instrumento urbanístico uma nova e valiosa fonte de receitas para cidade.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir nós conseguimos aqui que fosse aprovada na lei de uso do solo. Ela foi regulamentada na lei de uso do solo porque o prefeito na época que assinou a lei, Newton Cardoso, e mandou a lei pra Câmara, acreditou que fosse um bom instrumento de arrecadação, mais nada. Então, ele assinou⁷¹.

Infelizmente, apesar de solicitados, os dados quantitativos de arrecadação da OODC municipal não foram disponibilizados. Contudo, os relatos obtidos com as entrevistas mostram que o instrumento realmente cumpriu o anseio do gestor municipal como interessante ferramenta de arrecadação. Observa-se, contudo, também de acordo com os relatos, que nos últimos anos a *fonte secou* deixando quase completamente de existir.

Tal fato pode ser explicado, dentre outros fatores, pela contínua expansão da fronteira imobiliária do município, a qual, dada a flexibilização da legislação e ausência de instrumentos regulatórios com fins extra fiscais como o IPTU e motivada pelos programas federais de financiamento de moradia, promove mais o espraiamento do território do que o adensamento das áreas já ocupadas. Como já visto, nas áreas de atuação da MRV, principal construtora atualmente no município, nem mesmo o coeficiente básico é totalmente utilizado.

Inferimos também que a alta concentração de terras influencia essa realidade, uma vez que o promotor imobiliário (incorporador e construtor ou incorporador-construtor) consegue manter o lucro através do “crescimento horizontal” e não necessariamente através da construção vertical das construções. Dessa forma, ao invés de pagar pelas mais valias-fundiárias, ele acaba por apropriar-se delas continuamente, tendo em vista que após cada empreendimento imobiliário feito ao longo do território em uma determinada região, mais valorizada torna-se a terra dada a ocupação e a infraestrutura que progressivamente são instaladas.

Sendo assim a dinâmica econômica e imobiliária do município, produto e também produtora da legislação urbanística, acaba por criar um cenário desfavorável à execução da outorga onerosa, a qual necessariamente pressupõe um maior adensamento do território.

Nesse contexto, como forma de incentivar a utilização do instrumento urbanístico, bem como de promover a ocupação mais concentrada, em 2010 foi aprovada a nova lei de

⁷¹Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex-técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

uso e ocupação do solo no município, a qual reduziu de maneira significativa os valores a serem pagos como contrapartida à utilização de um maior potencial construtivo. Como apontam os técnicos da SDU municipal:

Com relação à outorga, acho que tem basicamente 2 coisas: existe a pressão imobiliária para onde não pode e para onde pode ainda não “pegou”. No primeiro plano, na primeira lei, os valores que eram praticados eram muito altos, os valores de referência. Então na última revisão da lei de uso e ocupação do solo, os valores foram revistos e parece que ficou mais acessível. A lei anterior que era a 3.015 previa uma forma de calcular, um valor bem mais alto e acaba que ficava inviável de praticar. Parece que agora está mais interessante⁷².

Na lei de uso do solo de 2010 a gente viu que o valor da outorga onerosa talvez fosse um inibidor dessa verticalização que a gente queria. Então a gente fez uma “baita” redução no valor da outorga onerosa pra tentar estimular⁷³.

O Quadro 6 abaixo contém as fórmulas de cálculo para a aplicação da outorga segundo as leis de uso e ocupação do solo citadas, destacando assim o grau de redução da contrapartida.

QUADRO 6

Fórmulas de cálculo de contrapartida para execução de outorga onerosa do direito de construir segundo leis de uso e ocupação do solo. Contagem-MG.

ZONA	CA	VALOR DA CONTRAPARTIDA lei 3.015/1998	VALOR DA CONTRAPARTIDA lei 082/2010
ZAD	$1,5 < CA < 2,0$	$C = V \times St \times 0,2 (CA - 1,5)$	$C = V \times St \times 0,1 (CA - CAB)$
	$2,0 < CA < 3,0$	$C = V \times St \times [0,1 + 0,6 (CA - 2,0)]$	
	$3,0 < CA < 4,0$	$C = V \times St \times (CA - 2,3)$	
ZUI	$1,0 < CA < 4,0$	$C = V \times St \times (CA - 1,0)$	$C = V \times St \times (CA - 1,0)$

Fonte: Elaboração própria com base nas leis de uso e ocupação do solo de Contagem.

A variável “C”, corresponde ao valor da contrapartida, “V”, o valor do metro quadrado do terreno utilizado para cálculo do ITBI, “St” a área total do terreno e “CA” o coeficiente de aproveitamento utilizado no projeto.

⁷²Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013

⁷³Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

Como se vê, há a manutenção da fórmula de cálculo para as Zonas de Uso Incômodo, mas uma uniformização da cobrança nas Zonas Adensáveis, tornando-se o valor da contrapartida função da décima parte da diferença entre o coeficiente máximo utilizado ($1,5 < CA < 4,0$) e o básico para a zona (1,5) – fator responsável por captar a valorização - multiplicada pelo produto entre o valor do metro quadrado e o tamanho do terreno. Apenas como ilustração, ao supormos três terrenos análogos com valor de metro quadrado igual a 100,00 reais, área total de 500 metros quadrados e utilização de coeficientes máximos iguais a 2,0, 3,0 e 4,0 para cada um deles, teríamos que o valor da contrapartida paga seria respectivamente duas, 4, 6 e 6,8 vezes menor ao passarmos da regulamentação de 1998 para a atualmente vigente⁷⁴.

Para além da perda fiscal representada, na nova regulamentação há uma desconsideração pelos diferenciais de valorização que podem representar o uso mais ou menos intensivo do solo urbano. Na versão atual está presente uma ideia de proporcionalidade de incremento do valor do solo – mais-valias fundiárias urbanas – à medida que aumenta o seu aproveitamento, o que seria verdadeiro apenas em caso que tivéssemos terrenos idênticos seja em tipologia e localização. A atual fórmula, por mais que garanta ao poder público receber uma contrapartida pela construção acima do coeficiente básico de aproveitamento, desconecta a outorga onerosa do direito de construir da valorização imobiliária diferenciada por que passa o imóvel após a mudança da legislação. O que se faz é a mera aplicação de uma taxa que calculada dessa forma será até mesmo regressiva.

Entretanto, o que mais chama a atenção nesse cenário é o fato de que a diminuição no valor ocorreu como uma espécie de tentativa forçada de indução do mercado imobiliário a produzir nas áreas voltadas ao adensamento. Dessa maneira, pretende-se que o mercado acompanhe a outorga e não o contrário.

A redução da OODC no município como chamariz ao mercado imobiliário, desconectada de políticas que de fato combatam o espraiamento e promovam o uso racional e justo da terra, representa a nosso ver uma verdadeira inversão de papéis no qual o poder público torna-se objeto e não sujeito no processo de formação do espaço urbano local. A Outorga transforma-se, por sua vez, de *obrigação* do proprietário com

⁷⁴ Valores calculados: R\$ 5.000,00, 35.000,00 e 85.000,00 para os casos segundo a lei 3.015/98 e R\$ 2.500, 7.500,00 e 12.500,00 segundo a lei 082/2010.

vias à promoção da função social da propriedade por meio da recuperação da valorização imobiliária em *meio de troca* pelo uso mais intensivo da terra e sua apropriação de forma privada.

Vale por fim um breve comentário sobre a destinação dos recursos arrecadados pela OODC no município. Segundo aponta o Estatuto da Cidade no artigo 31 e incisos I a IX do artigo 26:

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Art. 26. (*omissis*)

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

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 e 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;

Contudo, o cumprimento dessa prática no município de Contagem mostra-se inexistente, ainda que haja no Plano Diretor desde 1995 a previsão de que “os recursos obtidas pela contrapartida referida no *caput* desse artigo destinam-se ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) de que trata o artigo 193 da Lei Orgânica.” (parágrafo único dos artigos 22, 38 e 39 das leis ou projetos que instituíram o plano diretor municipal, e que se referem à OODC). Os recursos obtidos, como apontam os técnicos entrevistados, são encaminhados a um fundo único da prefeitura e destinados a diferentes ações relacionadas ou não às previsões da legislação federal.

Dessa forma, além das debilidades observadas na cobrança, fruto de uma descaracterização técnica e legal do instrumento, a destinação dos recursos da OODC municipal também se mostra enviesada e conflituosa em relação ao que prevê o Estatuto da Cidade. O caso da OODC materializa assim as contradições técnicas e operacionais por trás da aplicação dos instrumentos de regulação urbana no município.

4.4.3. Operações Urbanas Consorciadas:

As questões ligadas às Operações Urbanas Consorciadas também contribuem nesse sentido. Em verdade, o que se observa no município de Contagem para este instrumento é um verdadeiro vácuo no que concerne à sua regulamentação e aplicação, tornando sua análise bastante restrita.

No Plano Diretor de 1995, pré Estatuto da Cidade, não é realizada a previsão para a ocorrência das Operações. Assim, o instrumento passa a existir apenas em 2006, sendo mantido no projeto de lei de 2012 com texto idêntico ao anterior, conforme apresentado abaixo:

Com base nas disposições desta Lei Complementar, o Poder Público municipal poderá, mediante leis específicas, delimitar áreas para aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada previsto na Seção X, do Capítulo II, do Estatuto da Cidade, Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para viabilizar intervenções que contemplem:

I – tratamento urbanístico de áreas estratégicas na estruturação urbana;

II – abertura de vias ou melhorias no sistema viário;

III – produção habitacional de interesse social ou intervenções em assentamentos precários;

IV – implantação de equipamentos públicos;

V - recuperação do patrimônio cultural;

VI – proteção ambiental;

VII – urbanização e regularização fundiária;

VIII – regularização de edificações.

Parágrafo único. Nas Operações Urbanas Consorciadas os índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como as normas edilícias, poderão ser modificados, considerado o impacto ambiental decorrente. (Artigo 86 da lei complementar 033/2006 e 90 do projeto de lei complementar 010/2012)

Dessa forma, há a citação do instrumento apenas para composição da lei municipal e cumprimento das exigências do Estatuto da Cidade sobre o conteúdo mínimo do plano diretor, o que acontece também para o caso do direito de preempção.

Apesar das fundamentadas críticas presentes na literatura a respeito das distorções presentes na realização das Operações Urbanas Consorciadas (FIX, 2001) e de seu caráter controverso, uma vez que pela flexibilização de parâmetros construtivos ela acaba por criar novas legislações no interior do plano diretor, entendemos que o instrumento, segundo a previsão ideal do Estatuto da Cidade, apresenta-se como um mecanismo de melhoria do ambiente social e urbano do município e de recuperação de mais valias fundiárias por meio da emissão dos certificados de potencial construtivo (CEPAC's).

No caso de Contagem, como já destacado, a regulamentação não foi realizada, ainda que seja vista por parte do corpo técnico municipal como interessante meio para resolução de problemas ligados à infraestrutura viária e revitalização urbana de áreas como a Cidade Industrial. A ausência da aplicação, por sua vez, não se deve

unicamente à falta de interesse político ou a fatores ligados a questões operacionais. Segundo apontado pela técnica da SDU municipal, as preferências dos setores privados acabam também por limitar a execução do instrumento:

A gente observa certa resistência com a operação urbana. Toda vez que a gente fala com o empreendedor de operação urbana, ele apresenta certa resistência de ter que fazer uma lei específica, de ter que ir pra Câmara, aí começa certa negociação com a Câmara, os empreendedores em geral não gostam muito não⁷⁵.

Sendo assim não há base para uma análise mais aprofundada para aplicação das OUC's no território municipal. Por outro lado, vale sublinhar aqui a existência e constante implementação no município dos denominados Relatórios de Impacto Urbano – RIU's, que se assemelham aos Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV's, previsto nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade. A diferença é que nos RIU's acrescenta-se a necessidade de cumprimento por parte do investidor de alguma medida compensatória ou contrapartida pelo empreendimento realizado, independentemente de qualquer mudança na legislação municipal ou outro benefício oferecido pelo poder público para além do direito ao uso do solo. Dessa forma, o setor privado acaba por desonerar o agente público do financiamento de infraestrutura para a região, contribuindo assim para uma gestão mais racional e compartilhada do solo urbano.

Dada a ativa aplicação do instrumento no território municipal e sua correlação com o tema de nossa discussão, cabem aqui outros comentários e detalhamentos a respeito dele.

Segundo o disposto pelo Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Contagem, todo empreendimento residencial com mais de 100 unidades ou área líquida edificada superior a 5.000 metros quadrados, de uso não residencial também com área acima de 5.000 m² ou localizado na bacia de Vargem das Flores, destinado a atividades de alto grau de incomodidade ou sujeitos à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA devem apresentar o Relatório de Impacto Urbano. Nele poderão ser exigidos, dentre outras medidas, a doação de terreno ou construção parcial ou integral de equipamentos comunitários em áreas definidas pelo Poder Executivo Municipal e a

⁷⁵Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013

destinação de terrenos e/ou edificações a atividades de comércio varejista e serviços de apoio ao uso residencial⁷⁶, para o caso de empreendimentos habitacionais.

A Figura 19 abaixo destaca a localização dos empreendimentos com RIU atualmente em processo de tramitação na SDU ou recentemente aprovados.

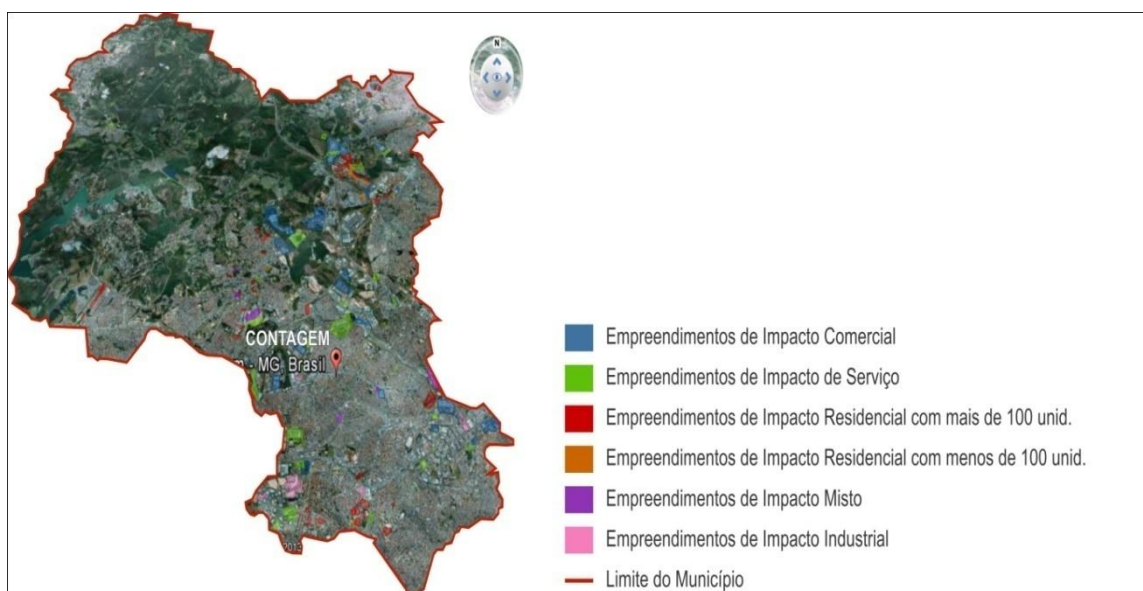


FIGURA 19 - Empreendimentos com Relatórios de Impacto Urbano em tramitação na SDU ou recentemente aprovados. Contagem, 2013.

Fonte: *Google Earth* e Secretaria de Desenvolvimento Urbano Municipal

Nesse universo, segundo tabela fornecida pela SDU, são totalizados 82 empreendimentos sendo 41% para uso de comércio e serviços, 15% para uso misto, 3% para utilização industrial ou não identificados e os outros 38% de uso exclusivamente residencial, o que, em termos de unidades habitacionais, representa uma quantidade superior a 9.000. De todos os empreendimentos listados, 18 já tem RIU aprovado, outros 18 foram enviados para revisão, 14 encontram-se atualmente em análise e 32 empreendedores ainda não encaminharam o relatório. Cabe notar ainda que outros 7 relatórios analisados foram dispensados ou indeferidos pela equipe técnica responsável pela análise, uma vez que não atendiam os requerimentos exigidos o que leva ao embargo da execução desses empreendimentos. Esse destaque é importante, pois evidencia a natureza efetiva e não apenas *pro forma* do instrumento em termos de regulação do uso do espaço urbano municipal.

⁷⁶ Artigo 49 da Lei 033/2006 e 86 da Lei 082/2010.

Abaixo apresentamos um levantamento das principais medidas compensatórias exigidas e presentes nos 18 RIU's já aprovados citados no parágrafo anterior.

TABELA 16
Principais medidas mitigadoras presentes nos Relatórios de Impacto Urbano aprovados em Contagem no período 2011 – 2012.

Medida Mitigadora	Frequência
Projeto Viário de Sinalização	70%
Doação de terrenos para alargamento ou construção de vias	35%
Realização de obras de infraestrutura (revitalização de vias, construção de equipamentos públicos, etc.)	29%
Melhoria ou construção de Pontos de Parada (PED's)	24%

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SDU municipal

Como se pode ver tratam-se de medidas relativamente simples, mas que garantem certas garantias ao poder público a respeito do ordenamento territorial das áreas diretamente impactadas. Em verdade, a maioria delas é semelhante às exigências já existentes na lei federal 6.766/79 que especifica as contrapartidas do empreendedor quando da realização de determinada obra.

Contudo, apesar de sua efetividade, os RIU's enfrentam também debilidades em seu cumprimento, sobretudo dadas as questões políticas envolvidas no processo decorrido entre sua análise até o efetivo cumprimento das medidas mitigadoras neles presentes.

Ocorre que após a aprovação do Relatório pela equipe técnica municipal, abre-se um verdadeiro processo de negociação entre o poder público e o empreendedor, o qual tentará ainda barganhar algum tipo de isenção nas medidas solicitadas a fim de diminuir os custos para a execução de seu projeto. Finalizado esse processo, assina-se um Termo de Compromisso, o qual conterà em definitivo quais compensações serão de fato implementadas. Nesse fechamento, porém, por vezes ocorre de algumas medidas compensatórias serem deixadas de lado como relatam os técnicos envolvidos na análise dos RIU's⁷⁷. Nesse sentido, o aspecto político e as relações engendradas entre o poder público e privado passam a ter supremacia sobre as decisões, ainda que estejam em

⁷⁷ Apesar de solicitados para subsídio ao presente trabalho os Termos de Compromisso não foram disponibilizados pela SDU municipal. Uma vez que sua assinatura envolve um agente privado seu conteúdo é considerado como confidencial e restrito.

oposição ao que aponta a análise técnica e objetiva para as questões ligadas aos empreendimentos de impacto.

Observa-se ainda que para o caso do RIU's essa inserção dos agentes de poder político nas decisões sobre as medidas de compensação operadas – até então restrita ao processo de formalização do termo de compromisso – foi formalmente aprofundada a partir de 2011 com a publicação do Decreto 1752, de 19 de dezembro. A legislação altera a composição da Comissão de Análise de Empreendimento Público e Privado de Impacto Urbano e Ambiental – definida anteriormente pela portaria SEDUMA, 068/2006 - reduzindo pela metade o número de técnicos nela presentes e criando um novo grupo superior à Comissão composto pelos Secretários Municipais de Educação e Cultura, Saúde e de Desenvolvimento Urbano e liderados por um Assessor do Gabinete do prefeito.

A nova regulamentação aponta que:

Art. 2º As definições para exigência de contrapartidas ou mitigação de impactos tomarão por base as diretrizes urbanísticas emitidas pela equipe multidisciplinar, nos termos do art. 42 da Lei Complementar n. 082, de 11 de janeiro de 2010, as demandas regionais e locais e as políticas e prioridades governamentais para as áreas de Educação, Cultura, Saúde e de outras funções públicas.

Deste modo retira-se por completo a competência da equipe técnica multidisciplinar no que concerne à definição final das medidas de mitigação, deixando-as quase totalmente sujeitas ao processo de negociação política. Em suma, ocorre um esvaziamento forçado do corpo técnico da comissão até então vigente, atribuindo-a muito mais uma personalidade política o que, a nosso ver, compromete o processo e a prática efetiva do instrumento. Assim, as disputas de interesses em relação ao uso da terra, que tem como principais mediadores os atores que operam o poder político da cidade, e sua compreensão como direito (propriedade privada) e dever (função social) encontram respaldo também nessa discussão.

O último bloco de análise faz referência aos instrumentos de acesso à terra urbanizada e programas de financiamento de moradia na localidade.

4.4.4. PAC Habitação, Programa Minha Casa Minha Vida e Áreas de Interesse Social – “AIS-2”:

Como destacado anteriormente, o município de Contagem possui grande parte de sua população concentrada nas faixas de renda até três salários mínimos (Tabela 10) bem como um percentual considerável de domicílios e famílias residentes em aglomerados subnormais ou precários. Nesse cenário entendemos que o cumprimento de forma plena da função social da propriedade passa não só pela construção de moradias, mas também pela minimização dessas questões.

As tabelas abaixo apresentam um panorama mais detalhado da situação habitacional do município⁷⁸. Como é possível perceber, há uma projeção de crescimento do déficit quantitativo habitacional ao longo dos próximos anos, sobretudo nos assentamentos precários, que também tendem a serem maiores em termos qualitativos no que concerne à inadequação fundiária. A grande concentração do déficit de moradias nacionalmente, por sua vez, concentra-se nas famílias que percebem renda até 3 salários mínimos (BONDUKI, 2008), grupo que, pelos mecanismos de mercado fica excluído do acesso à terra e moradia de qualidade.

⁷⁸ A apresentação desse cenário se dá com base para a discussão sobre o instrumento urbanístico de acesso a terra urbanizada realizada em seguida.

TABELA 17
Déficit Habitacional Básico e Qualitativo, total e por Assentamentos Precários.
Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2000 e 2008.
Contagem, 2000, 2008, 2010, 2015 e 2023.

	2000		2008		Contagem		
	RMBH	Contagem	RMBH	Contagem(1)	2010	2015	2023
Total							
Déficit Habitacional Básico (Quantitativo) (2)	104.048	12.443	115.689	13.835	14.207	15.180	16.879
Déficit Qualitativo							
Inadequação Fundiária(2)	70.345	7.264	86.973	8.981	9.470	10.813	13.369
Domicílios sem Banheiro(3)	24.099	1.812	12.304	935	105	24	2
Adensamento Excessivo(2)	77.667	9.525	38.572	4.730	3.971	2.564	1.273
Carência de Infraestrutura(2)	214.114	27.191	140.729	17.871	16.092	12.379	8.136
Assentamentos Precários							
Déficit Habitacional Básico(Quantitativo)(2)	13.987	1.403	9.853	988	1.054	1.241	1.609
Déficit Qualitativo							
Inadequação Fundiária(2). (3)	17.362	2.265	24.206	3.157	3.431	4.224	5.888
Domicílios sem Banheiro(3)	5.968	546	2.871	35	18	3	1
Adensamento Excessivo(2)	14.440	1.690	6.563	768	631	385	175
Carência de Infraestrutura(2)	30.048	4.164	10.667	1.478	1.141	597	212

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), v. 1, pg. 47

Notas: (1) valores para o município de Contagem em 2008 seguem a proporção de 2000, já que o déficit foi calculado apenas para a RMBH, a partir dos dados da PNAD 2008; (2) valores de 2008 a 2023 para Contagem foram calculados a partir da extrapolação utilizando a taxa de crescimento do componente na RMBH de 2000 a 2008. (3) são os domicílios que necessitam de regularização fundiária.

Desde o ano 2000, três programas públicos realizados de forma compartilhada entre o governo federal e municipal visaram o tratamento dessa questão. Todos eles, por sua vez, mostraram-se insuficientes para o seu atendimento pleno, apresentando números bastante irrisórios frente à realidade vigente no município.

O primeiro, denominado Programa de Arrendamento Residencial – PAR, ocorreu no município entre os anos 2000 e 2003. Em sua conclusão obteve-se o total de 2.608 unidades habitacionais construídas com tamanho e valor médio respectivamente iguais a 35 metros quadrados e R\$ 31.500,00. (CONTAGEM, 2006). Tratavam-se de verdadeiros abrigos destinados à população de baixa renda, mas que obrigatoriamente deveriam ser edificadas em terrenos dotadas de infraestrutura básica conforme estipulava os critérios do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. No PAR, as famílias arrendavam o imóvel construído tendo o direito à sua aquisição após o período de 15 anos. A Figura 20 abaixo apresenta um mapa com a localização dos empreendimentos no período (pontos verdes).



FIGURA 20 - Localização dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR Contagem-MG – 2000-2003

Fonte: Contagem, 2006

O Programa, conforme aponta o relatório produzido pela Prefeitura Municipal em 2006, mostrou-se satisfatório para as construtoras, bem como para os proprietários de terrenos e população alocada. Aos dois primeiros o Programa oferecia condições favoráveis de lucro, devido à tipologia de construção e à segurança do pagamento. Para as famílias, o PAR, por sua vez simbolizava um meio de maior inserção urbana no município, em regiões com melhores condições de infraestrutura. É interessante notar que essa produção habitacional ocorre em um período de certo marasmo do mercado imobiliário local e mesmo nacional, que contribuiu na redução dos preços dos terrenos e maior possibilidade de construção habitacional para a baixa renda.

Ainda assim, o que se percebeu na conclusão do programa foi que apesar de propagado como de cunho popular, boa parte dos recursos foi destinada à população com vencimento mensal igual a 6 salários mínimos (CONTAGEM, 2006), apontando assim para o controle do mercado imobiliário e do interesse econômico sobre o propósito e a função social da propriedade como mitigadora de desigualdades.

Com o fim do Programa, o município passou por um verdadeiro lapso no tratamento da questão habitacional – com acompanhada estagnação em termos de regulamentação e prática de instrumentos de regulação e uso do solo e gestão social da valorização

fundiária – até o lançamento pelo governo federal do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em 2007. Nessa nova iniciativa o foco de ação esteve voltado para a adequação residencial para famílias localizadas em áreas de risco ou retiradas de suas moradias devido a processos de desapropriação advindos da realização de obras públicas no território.

Conforme destaca a coordenadora do PAC no município, foram captados mais de 120 milhões de reais do governo federal, que repercutiram na contratação de empresas para a construção de 1646 unidades habitacionais. Dessas, 680 foram plenamente acabadas e entregues, 500 encontram-se em construção e as outras 466 ainda não foram iniciadas. Abaixo são apresentadas algumas imagens das regiões onde foram ou serão implantados empreendimentos do Programa. Como se percebe a maioria dos terrenos encontra-se localizada em áreas inseridas na estrutura urbana municipal e com provisão de infraestrutura.





FIGURA 21 - Localização de Empreendimentos do PAC Habitação 1. Contagem-MG.

Fonte: Prefeitura Municipal / Secretaria Adjunta de Habitação

Uma vez que as unidades habitacionais são totalmente construídas e doadas pelo poder público, o morador recebe inicialmente um termo de concessão de uso que lhe é exclusivo. Passado o prazo de cinco anos, a moradia torna-se sua propriedade podendo assim ser comercializada. O beneficiário, por sua vez, comercializando ou não a moradia, fica impedido de receber novo auxílio por parte do poder público. Com essas medidas, o poder público visa tanto a garantir o uso da moradia para esse fim como a controlar comportamentos oportunistas por parte dos indivíduos. A fiscalização, entretanto, é débil na maior parte dos municípios brasileiros como acontece em Contagem.

Cabe ressaltar ainda que das construções realizadas ou em vias de produção uma parte localiza-se em terrenos da própria prefeitura, o que reduz os custos e facilita o andamento dos empreendimentos. Como aponta a coordenadora do Programa no município:

“São 14 empreendimentos, 3 desses são terrenos próprios, não foram adquiridos com o PAC não, já eram do município. Então em número de unidades, dessas 1600, 320 são nesses terrenos, isso agiliza muito porque são áreas grandes, nobres. É impressionante. Os nossos empreendimentos são

muito bem localizados. São em áreas muito boas, bem localizadas, bem estruturadas”⁷⁹

Dessa forma, ao dispor de uma reserva fundiária, o poder público consegue atuar de forma mais ativa no cumprimento da função social da propriedade e possibilitar a integração das populações de menor renda no tecido urbano. A propriedade da terra mostra-se como fator estratégico e facilitador à prática de políticas públicas de acesso e inclusão à cidade.

Para promover o acesso à terra de forma robusta, bastaria ao Poder Local aplicar a utilização compulsória seguida de IPTU Progressivo no Tempo, o que já vimos ser altamente dificultado em Contagem, ou ao menos demarcar áreas em que o uso fosse exclusivamente de interesse social – o que consequentemente levaria a um rebaixamento dos preços dada a renda que ela pagaria - criando-se assim uma reserva latente. Sem essa demarcação, a postura do poder público torna-se econômica e socialmente irracional uma vez que a avaliação do terreno para desapropriação é feita a preço de mercado em nível geral – o qual tem como maior componente as próprias benfeitorias trazidas pelo governo e pela coletividade – sendo que o que será ali construído tem características e fins específicos, qual seja, o de atender a população de baixa renda. Tal medida, com veremos logo adiante, também não se mostra efetiva no território municipal dadas as contradições legais e políticas ali presentes.

Antes, cabe destacar que apesar dos problemas presentes na execução do PAC – baixa abrangência, pouca fiscalização, debilidades no processo de desapropriação – o programa tem foco voltado de forma exclusiva para a baixa renda, segmento mais atingido por problemas ligados à moradia.

Sua execução, contudo começa a encontrar limites e dificuldades dado o lançamento a partir de 2009 do programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” – MCMV, que forneceu considerável montante de recursos – R\$ 34 bilhões - para o estímulo da construção civil nacional.

Em Contagem, a injeção dos subsídios, conforme destacado pela coordenadora do PAC local, levou a um encarecimento geral nos preços dos terrenos, dificultando assim a realização de novos empreendimentos. Essa elevação pode ser claramente visualizada

⁷⁹Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnica da Secretária Adjunta de Habitação do município, em 13 de fevereiro de 2013.

ao compararmos os preços utilizados para a cobrança do IPTU sobre terrenos vagos em 2008 – pré MCMV – e atualmente⁸⁰. A Tabela 18 abaixo apresenta a média desses valores para uma amostra de bairros distribuídos por todo o território municipal⁸¹.

TABELA 18
Variação no valor do metro quadrado de terrenos vagos para fins de cálculo do IPTU Contagem, 2008 e 2013

Bairro	Média de Preços em 2008 (R\$)	Média de Preços em 2013 (R\$)	Variação
Água Branca	46	290	533%
Área Industrial e Lazer Riacho das Pedras	34	204	503%
Balneário da Ressaca	30	239	685%
Bandeirantes	34	237	590%
Braúnas	26	130	396%
Central Parque	111	624	460%
Chácaras Cotia	12	50	310%
Chácaras São Geraldo	5	46	843%
Chácaras Solar do Madeira	5	20	310%
Distrito Industrial Riacho das Pedras	25	141	475%
Do Cabral	36	240	571%
Fazenda Boa Vista	15	55	259%
Fazenda da Tapera	19	136	611%
Fazenda do Cabral e Confisco	14	222	1540%
Fazenda do Mandu	13	61	355%
Granja Ouro Branco	15	35	135%
Lugar Denominado João Gomes	11	125	1062%
Lugar Denominado Ribeiro	4	124	3288%
Perobas	23	187	712%
Plano Diretor de Contagem	45	445	879%
Retiro das Esperanças	10	42	316%
Riacho das Pedras	52	210	303%
Sapucaias III	15	160	936%
Tropical	13	106	719%
Média da Amostra	26	172	573%

Fonte: Elaboração própria com base nas leis que instituem o IPTU municipal.

⁸⁰ Anexo II do decreto 857/2008 e Anexo III do decreto 005/2013.

⁸¹ Foram selecionados 25 bairros. Dentre eles estão presentes os 15 com as maiores áreas vazias no município e outros 10 distribuídos pelo território que estejam em regiões de foco atual do mercado imobiliário local: Do Cabral, Sapucaias III e Fazendo do Mandu, i.e., ou tenham alguma característica específica como a concentração da população de alta renda no município como o Central Parque.

Como pode ser visto, entre os períodos analisados o valor do metro quadrado para o terreno em determinadas regiões torna-se 10 ou 30 vezes maior. Áreas como o bairro Tropical, Fazenda do Mandu e Perobas que possuem muita disponibilidade de terrenos ociosos e boas condições de infraestrutura percebem altíssimas valorizações que por si só colocam um verdadeiro freio ao acesso a terra por famílias de menor renda através dos mecanismos formais de mercado.

Obviamente, a variação percentual excessiva nos faz inferir que a tabela de valores utilizada em 2008 provavelmente encontrava-se subestimada. Não consideramos também que toda a valorização deve-se unicamente ao programa MCMV. Em todo caso, fica evidente que, o início do processo de estímulo à construção civil e os negócios imobiliários, que tem no MCMV sua coluna cervical, é um verdadeiro marco em termos de valorização imobiliária que conduz o próprio poder público a processos de reavaliação dos imóveis locais.

Esse cenário inflacionado, promovido pelo aquecimento da demanda devido aos estímulos governamentais somado à ausência da regulamentação dos instrumentos que de fato toquem na questão da propriedade fundiária levarão a um natural esvaziamento do interesse das empresas construtoras na realização de empreendimentos que visem atender populações de renda mais baixa, direcionando-as para negócios mais lucrativos, o que agrava, ao invés de corrigir, as distorções em termos de acesso à terra e à moradia.

Ainda nesse contexto, a rigidez da planilha fornecida pelo governo federal com os preços estipulados das unidades habitacionais para baixa renda surge também como um problema à execução da política habitacional, conforme sugere a coordenadora do PAC no município.

As construtoras não conseguem fazer a construção por causa do valor que está na planilha. O único senão que eu acho do PAC Habitação é essa rigidez da planilha do SINAP, que não acompanha o mercado, que ela não é atualizada segundo a realidade do mercado. Outro senão que eu acho do PAC Habitação é também discutir mais o preço dos insumos, isso aí a gente tinha que ter mais participação, e os municípios não tem. A planilha é fechada da CEF, você tem que usar aquela planilha⁸².

⁸²Informação verbal– Entrevista concedida ao autor por técnica da Secretária Adjunta de Habitação do município, em 13 de fevereiro de 2013.

Destacamos que, a nosso ver e levando-se em conta a base da discussão aqui realizada, elevar os valores presentes na planilha seria uma medida incorreta e que poderia conduzir a outras distorções, sobretudo: i) a elevação consequente de todos os outros preços de terrenos e potenciais de lucro dado o mecanismo da renda diferencial o que tornaria a medida sem efeito no médio e longo prazo e ii) o reforço da atitude incoerente do poder público ao legitimar pelo reajuste da planilha que a empresa construtora se aproprie de uma valorização imobiliária que ele mesmo criou por meio das medidas de incentivo advindas de recursos recolhidos da coletividade. O poder público estaria assim onerando a si mesmo por uma valorização por ele criada uma vez que a disponibilização de recursos financeiros por meio de subsídios nada mais é também que uma forma de investimento público indireto em determinada região, que desonera o capital empreendedor dos gastos de produção.

Nesse contexto, uma alternativa mais viável e socialmente justa para promover a produção de unidades habitacionais para baixa renda reside, sob esse olhar, menos na alteração das planilhas de valor e mais na requisição de uma destinação em todo empreendimento subsidiado de uma porção mínima de moradias produzida exclusivamente para famílias de baixa renda. Nessa alternativa, o poder público não atuaria como um agente interessado somente em criar atrativos, mas em verdadeiramente regular o mercado imobiliário.

Além das dificuldades criadas na implementação do PAC Habitação pelo PMCMV, o próprio programa apresenta debilidades em termos de acesso à moradia de baixa renda⁸³.

Em linhas gerais, como apontam CARDOSO & ARAGÃO (2013:40) pode-se entender o PMCMV:

Como um programa de crédito tanto ao consumidor quando ao produtor. No caso da produção, o construtor solicita crédito à CAIXA para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região (...) e segundo as faixas de renda familiar atendidas, envolvendo níveis diferentes de subsídio conforme a faixa.

⁸³Não faz parte do escopo desse trabalho o tratamento detalhado das questões e contradições ligadas ao programa. Para uma abordagem nesse sentido ver “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais” de Adauto Lúcio Cardoso (Org.), 2013.

Em Contagem, o programa é instituído formalmente por meio da Lei Complementar 065/2009, alterada posteriormente pelas LC's 079 e 083/2010. O texto da lei aponta de forma clara e direta que o “Município de Contagem dará prioridade às ações do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ destinadas a famílias com renda familiar mensal de **até três salários mínimos**” (Lei Complementar 065/2009, artigo 3). Para esse fim foi garantida uma série de benefícios fiscais tanto ao empreendedor, como a isenção de ISSQN e dispensa de apresentação de Relatório de Impacto Urbano (artigos 21 e 14 respectivamente), como ao morador por meio da isenção não só do IPTU, mas também do ITBI (artigos 20 e 22). A Lei Complementar 083/2010 trouxe ainda novos estímulos a essa produção ao apontar que:

Art. 1 – O Poder Executivo Municipal fica autorizado a repassar ao Fundo de Arrendamento – FAR (...) recursos por meio do aporte financeiro ou doação de bens imóveis públicos de propriedade do Município para viabilizar a produção de unidades habitacionais destinadas a famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos, em empreendimentos enquadrados no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Contudo, como já vimos (Tabela 13), parte irrisória da produção será destinada à construção de moradias para as famílias com renda até R\$ 1.600,00. Das quase 6.000 unidades construídas, pouco mais de 500 enquadraram-se nessa faixa, apesar de todas as disposições legais parecerem voltadas para promover esse tipo de empreendimento. As palavras da técnica responsável pela condução do programa junto à prefeitura evidenciam a razão dessa desconexão:

Hoje, o grande desafio do Programa MCMV é a questão da terra que hoje está muito valorizada. (...) Por quê? Essa unidade do Programa MCMV para classe com renda até 1600 reais, ela sai para o construtor, preço de unidade, a R\$ 46.000,00. A construtora, ela faz o mesmo apartamento, usando a mesma metragem, cada apartamento tem 46 metros quadrados, ela faz e vende ele a R\$ 120.000,00. O único risco da construtora é o risco venal, mas se você for pensar bem é, por exemplo, 300% de lucro. (...) Para você ter ideia nós perdemos um loteamento em uma região aqui porque às vezes o melhor preço não é o do poder público, é o do particular. Então o lote ele custa R\$ 500.000,00 para o município, foi um grupo de empresários e dobrou o preço porque eles tem lucro lá. Então essa questão da terra é uma questão muito séria, porque não basta ter a terra né, o dono tem que vender, tem que ter uma terra regularizada, tem que ter infraestrutura básica que é água, luz e esgoto, escola, etc⁸⁴.

Cabe ressaltar que apenas a produção imobiliária para famílias com rendimentos de até R\$ 1.600,00 que será regulada pela prefeitura. Para as demais faixas de renda a relação de compra e venda é feita apenas entre o comprador e o vendedor. Contudo, em termos

⁸⁴Informação verbal– Entrevista concedida ao autor por técnica da Secretária Adjunta de Habitação do município e coordenadora do Programa Minha Casa Minha Vida municipal, em 05 de março de 2013.

de disputa pela terra todos os agentes estarão inseridos no mesmo local - o território municipal - mas com capacidade de negociação extremamente distintas.

Como destacado pela técnica, o poder público municipal deverá atuar de forma a conseguir atrair empresas interessadas em investir nesse segmento da produção imobiliária. Mais uma vez a ausência de instrumentos urbanísticos regulamentados de forma específica, como nesse caso poderia atuar o direito de preempção, impede que o poder público possa tomar a frente nessas negociações. Nesse caso a Prefeitura poderia adquirir o terreno e em seguida doá-lo para a construção de HIS, desonerando assim o empreendedor, o qual para os casos gerais do PMCMV é o responsável por essa aquisição. Dessa forma, o preço da terra torna-se mais decisivo ainda na decisão de investimento.

Tal preço que no início dos anos 2000 ainda favorecia a produção de moradias para famílias de baixa renda tornou-se atualmente um verdadeiro enclave para a execução dos programas habitacionais. Como reafirma o técnico da SDU municipal:

O último programa de habitação do governo, o MCMV não ‘pegou’ em Contagem. Por quê? O terreno aqui é caro e se você não tivesse uma participação do próprio governo para doar o terreno ou vender bem barato, ele não ia conseguir, tanto que houve poucas construções de 0 a 3, de 1 a 3. Os outros até que a gente teve bastante. Mas por causa disso, porque o terreno aqui é caro e desde o início eu falei: “esse programa não vai pegar em Contagem”⁸⁵.

O MCMV parece-nos evidenciar como a tentativa de promoção do acesso a terra e moradia pelo reforço do viés monetário via concessão de empréstimo tanto ao produtor como ao comprador é insuficiente, ou melhor, incapaz de promover o justo e racional uso do solo⁸⁶. Ainda que haja grande disponibilidade de recursos financeiros, os mesmos não chegam ao seu destino, uma vez que o controle pelo mercado será naturalmente excludente, destinando a produção para empreendimentos que garantam o maior percentual de lucro possível. A ausência da regulação mais direta sobre a propriedade privada voltada para o controle mais do que do uso, mas também o tipo de utilização que deve ser dado à terra leva à manutenção do *status quo* em termos de

⁸⁵ Informação verbal – Entrevista concedida ao autorpor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

⁸⁶ Uma explicação detalhada do raciocínio e hipótese que aponta para as ações ligadas ao circuito monetário como principal caminho para provisão de moradias pode ser vista em ABRAMO (2007, pgs. 242 - 282)

acesso a moradia de qualidade e integração socioespacial no município. Como apontado no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado elaborado para a RMBH:

Apesar da intervenção pública, especialmente através do financiamento à habitação popular, tem-se que a impossibilidade da questão da habitação em dissociar-se da renda da propriedade privada da terra urbanizada, e esta, do modo de produção capitalista, no qual ela é gerada, faz com que se perpetue a inadequação da indústria da construção em atender às demandas dos segmentos mais pobres da população. A habitação é uma questão complexa, sobretudo por estar profundamente vinculada à propriedade privada do solo urbano, resultando num processo de produção de uma mercadoria cujo valor final é elevado. Assim, a indústria da construção tende a produzir uma mercadoria socialmente e, sobretudo economicamente adequada aos segmentos de rendas média e alta da população. (PDDI. V. 04, pg. 15).

Nesse cenário, às mais de 42.000 famílias inscritas para participação do MCMV baixa renda em Contagem resta aguardar por novos empreendimentos habitacionais. Se de um lado elas encontram-se restringidas pela indisponibilidade de recursos financeiros, do outro assim também está dada a incapacidade de atendimento da prefeitura às demandas crescentes por moradia.

A legislação urbanística municipal, ao menos teoricamente, não se mostra completamente à parte da questão ligada à destinação prévia de terras para empreendimentos voltados para baixa renda. No plano diretor atual, promulgado em 2006, é previsto o mapeamento e regulamentação das denominadas Áreas de Especial Interesse Social – AIS-2. Sua caracterização e diretrizes de implementação, conforme disposto na lei, segue abaixo:

Art. 22 Áreas de Especial Interesse Social – AIS são áreas destinadas à habitação de Interesse Social, compreendendo as seguintes categorias:

I- (*omissis*)

II- AIS-2: áreas públicas ou particulares com terrenos ou edificações subutilizadas ou não utilizadas, onde haja interesse público em produzir empreendimentos habitacionais de interesse social não podendo localizar-se em ZUI-1, ZEU-2 ou ZEU-3 salvo o previsto no parágrafo segundo desta lei complementar.

(...)

Art. 24 A fixação de normas especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo nas áreas definidas como AIS 2 e o mapeamento das áreas desta categoria serão objeto de regulamentação perante lei.

Parágrafo primeiro Após a publicação da Lei de regulamentação de que trata o *caput* desse artigo, novas AIS 2 poderão ser criadas:

I- por Lei, quando da revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo;

II – por Lei, desde que a área seja de propriedade do Poder Público;

III- por Decreto, no caso de área de propriedade particular, desde que haja anuência do proprietário.

Como se pode perceber as AIS-2 correspondem às Zonas Especiais de Interesse Social previstas pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 4. Sua previsão como Área ao invés de Zona, conforme apontado pelos técnicos da SDU entrevistados, segue o padrão do plano diretor vigente e tem como objetivo permitir que a manipulação delas no território aconteça de forma mais flexível e não fique restrita a mudanças apenas quando da revisão da lei. Contudo, até meados de 2012, o mapeamento das áreas não havia sido feito. A ex-técnica da SDU responsável pela condução dos processos de elaboração e revisão do plano diretor local comenta que:

As AIS-2 são ainda uma virtualidade porque nem nesse plano diretor que foi para a Câmara nós temos esse mapeamento. A gente criou a categoria, ela está conceituada e está dizendo que haverá uma lei regulamentando as áreas, que vai fazer que ela aconteça. Então é isso por enquanto. Eu acho que o grande calcanhar de Aquiles do Plano Diretor é o não mapeamento e a não regulamentação das AIS-2. Porque eu acredito que uma vez mapeadas, o Plano Diretor delimita áreas em que preferencialmente tem de se fazer HIS, isso contribui para baixar o preço da terra e viabilizar a oferta pra quem precisa de HIS⁸⁷.

Entretanto, no escopo da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS em 2012 esse mapeamento aconteceu, mas de forma bastante intrigante, sobretudo por dois motivos. Primeiramente, pelo aparente desconhecimento dos técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano a respeito do trabalho realizado, como apontado pelo trecho acima citado e pelas demais entrevistas realizadas. Em segundo lugar, pelo fato de que aproximadamente 1/3 das áreas mapeadas como passíveis de tornarem-se AIS-2 - levando-se em conta critérios como a topografia do terreno, provisão de infraestrutura, etc. - encontram-se em Zonas restringidas pelo Plano Diretor, quais sejam, as Zonas de Uso Incômodo 1 e as Zonas de Expansão Urbana 2 e 3. Ambos os fatores apontam para um perceptível descasamento no interior da própria prefeitura e das ações promovidas pelas Secretarias de Habitação e de Desenvolvimento Urbano.

A Tabela 19 abaixo, feita com base nos dados do PLHIS e no conteúdo do Plano Diretor vigente, bem como no projeto de lei existente para sua revisão, aponta para a discrepância existente entre o mapeamento realizado e as previsões legais para o município. A Figura 22 aponta para a localização no território do mapeamento realizado. As áreas em roxo indicam as áreas já edificadas classificadas como de

⁸⁷ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

Interesse Social – AIS 1 – enquanto as vermelhas representam as propostas para demarcação de AIS 2.

TABELA 19
Quantitativo do mapeamento para regulamentação das Áreas de Interesse Social - 2 e de áreas restritas segundo o Plano Diretor vigente e o Projeto de Lei para sua revisão. Contagem-MG.

Região Administrativa	Área total mapeada (m²)	Área em desacordo com PD (m²)	Zoneamento Impedido	Área em desacordo com PL (m²)	Zoneamento Impedido
Eldorado	309.982	48.705	ZUI 1	48.705	ZUI 1
Industrial	98.474	38.083	ZUI 1	-	-
Nacional	210.105	100.872	ZEU 2	106.115	ZEU 2 e ZOR 2
Petrolândia	528.527	503.282	ZEU 3	525.348	ZEU 3 e ZOR 3
Ressaca	555.228	140.535	ZEU 2	140.535	ZEU 2
Riacho	57.665	-	-	-	-
Sede	1.224.434	548.532	ZEU 2 e ZEU 3	593.651	ZEU 2, ZEU 3 e ZOR 3
Vargem das Flores	165.307	110.409	ZEU 3	28.152	ZOR 3
Total	3.149.722	1.490.418	-	1.442.506	-

Fonte: Elaboração própria com base no PLHIS, Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Contagem.

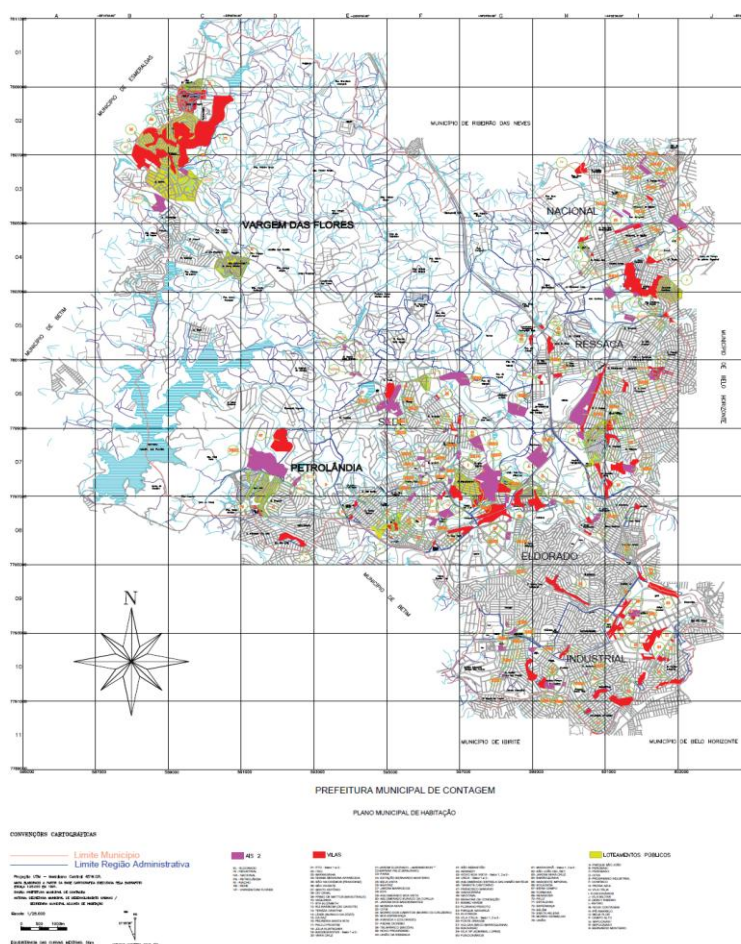


FIGURA 22 - Localização das áreas propostas para demarcação de AIS-2. Contagem-MG.

Fonte: PLHIS, volume III, pg. 18

Como pode ser visto, tanto o Plano Diretor atual como o projeto de sua revisão especificam uma série de áreas onde a previsão de AIS-2 é totalmente restrita. Contudo o Plano de Habitação realizado com trabalho de campo indica áreas em tais zonas totalmente possíveis e adequadas para construção.

Os impedimentos parecem-nos ainda mais contraditórios uma vez que se permite que em áreas como as Zonas de Expansão 2 e 3 (ZEU), restritas para delimitação de AIS, sejam realizados empreendimentos com grandes lotes de 1.000 e 2.000 metros quadrados respectivamente. A generalização dessas grandes zonas como áreas restritas à reserva fundiária para baixa renda impede ainda que determinadas áreas dentro delas que já contam com infraestrutura instalada sejam passíveis de implementação do instrumento. O mapeamento feito no PLHIS⁸⁸ evidencia de forma mais clara esse fato,

⁸⁸ A elaboração do Plano seguiu basicamente 2 etapas: Proposta e Demarcação. A primeira, já encerrada, além de identificar áreas vazias ou subutilizadas, contou com a realização de vistorias pelos técnicos

ao apontar que um grande número de terrenos presentes nas Zonas restritas é passível de ser ocupado, haja vista sua inserção urbana e provisão de benfeitorias públicas.

Em verdade, tanto o plano direto vigente como o projeto de lei permitem que após a implantação do sistema de reversão de esgotos em áreas no interior dessas zonas de expansão, elas sejam convertidas em ZEU 1 ou Zonas de Adensamento – ZAD's, tornando-se assim passíveis de serem mapeadas como AIS-2. Esse processo, no entanto, torna a regulamentação do instrumento ainda mais morosa e legalmente complexa.

No projeto de lei existente essa restrição mostra-se ainda mais contraditória uma vez que, além das ZEU's 2 e 3 e ZUI 1, ficavam impedidas para previsão de Áreas de Interesse Social as denominadas Zonas de Ocupação Restrita 2 e 3. No entanto, o projeto ao mesmo tempo também passa a permitir o uso residencial multifamiliar – restrito na legislação vigente – nessas mesmas zonas, mas apenas para grandes empreendimentos com lotes iguais a 1.000 e 2.000 metros quadrados. Por outro lado, a legislação também apresenta flexibilizações ao permitir que em áreas localizadas na Cidade Industrial Juventino Dias, no interior das Zonas de Uso Incômodo, as AIS-2 possam ser reconhecidas.

Dessa forma, tem-se que o arranjo legal e institucional do município apresenta debilidades e contradições que impedem a realização de fato do acesso a terra urbanizada às famílias de baixa renda.

Cabe destacar que esses limites legais impostos no Plano Diretor e a previsão de áreas no Plano Local de Habitação em desacordo com essa regulamentação, mais do que expor um descasamento de ações entre as Secretarias locais, manifesta também uma verdadeira cisão entre as concepções e posturas técnicas dos servidores locais no que diz respeito ao uso do território. Conforme relata a ex-técnica da Secretaria Adjunta de Habitação e responsável pela condução do processo de elaboração do PLHIS:

As favelas estão sempre próximas dos distritos industriais, e o Plano Diretor fala que lá é uso incômodo então não pode ter assentamento habitacional, mas como não pode ter se eles são uma realidade? Assim é gerada muita discussão, muita queda de braço. Agora, existem muitas outras favelas que estão fora de áreas industriais e o plano também não se preocupa em repensar o zoneamento para superar isso, ele restringe. Do ponto de vista técnico sempre houve um dilema grave, uns dizendo para a prefeita: 'isso [a

responsáveis, análise, seleção e definição final. O plano tomou como premissa principal, mas não única, a identificação de áreas próximas às vilas e favelas do município (AIS-1) que poderiam ser utilizadas em programas de reassentamento e regularização fundiária.

demarcação de AIS-2] é importante' outros falando 'isso é 'fria', não faça isso, porque vai atrair fluxos migratórios vai atrair população de outras cidades". Houve flexibilização, houve concessões para a MRV, mas para a população de baixa renda a flexibilidade inexistente ou é pontual, acarretando irregularidades, que posteriormente onera os cofres públicos. (...) Para as famílias de 0 a 3 que é o público do reassentamento, das áreas de risco, as equipes de aprovação de projetos criavam impedimentos provocando longa espera. Quanto mais se avançava na discussão, mais impedimentos eram criados. Isso é uma coisa gravíssima em Contagem, é da história da administração de Contagem. Há um corpo técnico que está instalado ali que pensa que está fazendo um bem para a cidade, eles agem de boa fé achando que com isso estão preservando a cidade ambientalmente, mas não, a restrição legal é que está levando a cidade a ser ilegal, a ser precária, a ser irregular, a especular⁸⁹.

A declaração, ainda que carregada pela subjetividade da técnica, encontra respaldo não só no que concerne à questão da regulamentação das AIS-2, mas a todo o plano diretor e regulação urbanística do município que parecem mesmo desconectados da realidade da população local e da dinâmica econômica ali existente.

Mais uma vez recorremos aqui ao conceito das “ideias fora de lugar e do lugar fora das ideias” de Ermínia Maricato para tratar dessa questão. A construção técnica e operacional do plano diretor local segue uma concepção de uma cidade mecânica e estática na qual a regulação tem poder de modelá-la. Como na questão das mudanças ocorridas na cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a qual passa a se submeter e ser uma isca ao mercado imobiliário ao invés de procurar regulá-lo, as restrições à delimitação das AIS-2 sugerem uma submissão de Contagem a um modelo ideal de cidade organizada, o qual por sua vez desconsidera a realidade territorial, bloqueando nas mais diferentes frentes que as famílias possam ter acesso a terra urbanizada e de qualidade.

Obviamente que a essa “queda de braço” impetrada no interior do debate técnico somam-se as questões políticas ou de interesses econômicos que também impedem que o instrumento se aplique de forma plena. Como no caso relacionado à regulamentação da utilização compulsória, a manifestação dos técnicos entrevistados encontra aqui uniformidade em indicar o receio político e a resistência existente por trás do marasmo em termos da demarcação de terras para a construção de habitações de interesse social. Os trechos destacados abaixo evidenciam essa questão:

⁸⁹Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

Aí eu acho que existe certa retração política com temor de regulamentar e aplicar esses instrumentos porque o inimigo é muito poderoso, o outro lado é muito poderoso⁹⁰.

Então, ao longo de uns 8 anos de um governo democrático e popular não se demarcaram essas áreas, essas terras, se protelou mas ao mesmo tempo que não se demarcou do ponto de vista de uma reserva, mais de uma postura do município em dizer pro proprietário: “olha aqui você vai ter de produzir HIS”, ao mesmo tempo muitas áreas foram desapropriadas e efetivados para HIS, só não se fez enquanto uma medida jurídica, uma demarcação territorial que cobrisse todo o município, mas isoladamente isso foi assegurado. O quê que o Plano [de habitação] veio e disse? Olha, se Contagem quiser evitar ficar mudando favela de lugar, assegurando o direito de permanência onde elas estão e urbanizando, ela terá de reservar parte do território pra acolher quem será removido para urbanizar. A essência do Plano é essa. A prefeita se comprometeu com a equipe do Plano a mim particularmente que coordenava a equipe do Plano do gabinete dela a demarcar essas terras, isso no segundo semestre de 2012, quase que na calada da noite, se fosse vitoriosa nas eleições e dependendo de como fosse essa vitória. Porque político não quer comprar desgaste. (...) Só que ela não conseguiu. Então essa missão está posta ao novo prefeito⁹¹.

Acredito que todo município tenha esse problema com o empresariado né? Se eu demarco que essa área é destinada a produção de HIS, AIS-2, isso impacta né? Porque para o proprietário do terreno ele acha que isso desvalorizou o preço da terra dele. Então fica conflitante. A gente não conseguiu a regulamentação da AIS-2. Ela não saiu, não foi efetivada. A gente no PLHIS tem manchas indicativas de áreas para produção de HIS, mas não virou lei, regulamentação mesmo. Isso aí, eu acho que a gente está atrasado nisso. Não vou te falar do porquê de não ter acontecido, não sei te falar o porquê que ela não continuou. A minha leitura é que tem um problema maior que é o dono da terra, o proprietário da terra, existe um movimento forte deles para segurar⁹².

Assim sendo, as questões de acesso a terra bem como dos demais instrumentos aqui discutidos parecem-nos para o caso de Contagem uma verdadeira utopia, dadas as barreiras, distorções e contradições encontrados no tratamento a eles dados.

De um lado opera o bloqueio formal da legislação, fruto tanto do descasamento técnico operacional existente no município como do conflito de interesses que estrutura o espaço urbano, enquanto do outro atua o bloqueio político para implementação do mínimo previsto nos planos diretores.

Por esse motivo, consideramos que deter-se menos em discussões sobre capacidade técnica e administrativa dos municípios e mesmo no simples fato da não regulamentação de determinados instrumentos e mais no aprofundamento do

⁹⁰ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex-técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

⁹¹ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

⁹² Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnica da Secretária Adjunta de Habitação do município e coordenadora do Programa Minha Casa Minha Vida municipal, em 05 de março de 2013.

conhecimento a respeito dos conflitos de interesses internos e externos às administrações locais, talvez seja o caminho mais adequado que leve a uma efetiva implementação dos objetivos traçados pelos ideários da Reforma Urbana.

4.5. Breve recuperação dos pontos analisados:

Recuperamos aqui de forma pontual e esquemática os pontos analisados e discutidos ao longo do estudo de caso de Contagem. São eles:

- 1- O município de Contagem tem sua história marcada por um desenvolvimento espraiado e pelo crescimento nos últimos 20 anos de uma população de baixa renda com rendimento até 3 salários mínimos, bem como de domicílios e famílias localizados em aglomerados subnormais.
- 2- Nos últimos 10 anos observa-se o aquecimento do mercado imobiliário local acompanhando o movimento nacional, estimulado pelos investimentos públicos da prefeitura e medidas do governo federal. A produção, contudo, não se encontra focada na população de baixa renda.
- 3- A MRV atua como principal construtora atualmente presente e ativa no território municipal com foco na classe média. A concentração de terras da empresa acompanhada da ausência de instrumentos regulatórios a essa possibilitam sua ação no território com grande flexibilidade. Essa atuação leva por sua vez à não execução do interesse público para determinadas regiões do município segundo o relato técnico. Essa contrariedade, contudo, não se mostra expressa na legislação, que é permissiva aos empreendimentos.
- 4- A ação da construtora leva ainda à manifestação de uma parcela da população de maior renda, solicitando a aplicação de regras diferenciadas nas localidades em que reside que promovam o bloqueio da construção de condomínios multifamiliares e o consequente fluxo migratório de famílias de menor renda para tais localidades. A cobrança já se reflete na legislação municipal por meio da previsão das ARIC's reforçando assim a segregação espacial.
- 5- Observa-se também pelo discurso técnico uma tentativa de contenção da área rural do município como forma de controle do espraiamento urbano. Entretanto, a realidade presente na legislação é outra. Promove-se a flexibilização das regras de ocupação na ZR bem como das áreas de entorno classificadas como Zonas de

- Ocupação Restrita – ZOR e Zonas de Especial Interesse Turístico – ZEIT, ambas com possibilidade de ocupação por grandes empreendimentos.
- 6- A utilização do IPTU como instrumento de regulação urbana, com fins extrafiscais e com vias ao cumprimento da função social da propriedade é nula no município, dada a alta isenção do tributo residencial e o seu uso como ferramenta de campanha política. Prevalece a concepção da propriedade mais como direito do que como dever do proprietário.
 - 7- A utilização compulsória apesar de prevista tem seu escopo de atuação bastante restringido pelo plano diretor local apesar da grande quantidade de áreas ociosas e subutilizadas existentes no território municipal favoráveis à ocupação. Além da restrição e morosidade legal, o fator político aparece na declaração dos técnicos como principal determinante para a não execução do instrumento.
 - 8- A Outorga Onerosa do Direito de Construir, apesar de regulamentada e executada no município, parece-nos distorcida de seus propósitos em termos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas. Sua composição, sobretudo após a mudança da legislação, assemelha-se muito mais à cobrança de uma mera contrapartida e isca para o mercado do que um instrumento de regulação do uso do solo e gestão social da valorização imobiliária. Às debilidades do cálculo soma-se o não envio dos recursos arrecadados para o Fundo de Habitação Municipal, o que descumpra a lei e aponta para o caráter puramente fiscal do instrumento.
 - 9- Em termos das Operações Urbanas Consorciadas, a análise ficou restrita à inércia da legislação municipal sobre o tema ao longo dos anos. Esse vácuo, contudo é contrabalanceado pela existência dos Relatórios de Impacto Urbano – RIU's no município. Apesar da aplicação prática do instrumento, o mesmo aparece envolvido de forma significativa em um processo de negociação política, manifesto, sobretudo nos trâmites existentes entre sua finalização e assinatura do termo de compromisso com os empreendedores bem como na mudança da composição da comissão responsável por sua avaliação e determinação das medidas compensatórias.
 - 10- O acesso a terra urbanizada no município – tanto em termos de moradia como de demarcação de áreas para construção popular - mostra-se ao longo de sua trajetória permeado de debilidades. Os programas PAR e PMCMV evidenciam essa realidade por apresentarem em termos de *marketing* uma postura popular,

mas voltarem-se na prática basicamente às populações com nível de renda mais elevado e com acesso ao mercado formal. No caso de Contagem, observou-se ainda como o PMCMV criou impedimentos à execução do PAC-Habitação. As questões relacionadas às Áreas Especiais de Interesse Social – AIS-2, por sua vez, refletem um descasamento de ações e ideologias entres os técnicos das diferentes secretarias municipais envolvidas mais diretamente com o tema. Tem também como grande fator limitador os receios políticos e interesses econômicos que permeiam sua implementação.

De forma geral, percebe-se com o estudo aqui apresentado que a propriedade privada da terra mantém-se, ainda no estágio atual do modo de produção capitalista, não só como mecanismo gerador de poder econômico e controle do território, mas também como a engrenagem principal do movimento de estruturação urbana da cidade, definindo tanto aqueles que nela estarão inseridos como os que dela serão excluídos. A conciliação desse princípio com outro que sugira a concepção da propriedade como uma função social – aqui entendida como muito mais do que o simples uso da terra – soa assim, na prática, como algo distante de ser alcançado.

Percebe-se ainda que as debilidades de implementação dos instrumentos que objetivam o cumprimento pleno da função social da propriedade estão baseadas menos na *capacidade* técnica e operacional do município e mais na falta de alinhamento desse corpo administrativo entre suas diferentes áreas de atuação, bem como na ausência de uma agenda política que ouse avançar na execução da política urbana para além do discurso.

5 Considerações finais:

“Um prevalecimento tão fácil de interesses privados sobre a justiça é visto, muitas vezes, como um sinal certo da ineficácia da legislação; e a vitória da tendência inutilmente obstruída é citada, subsequentemente, como evidência conclusiva da alegada futilidade de um "intervencionismo reacionário". Todavia, tal opinião parece perder de vista o ponto principal. Por que a vitória final de uma tendência deve ser tomada como prova de ineficácia dos esforços para diminuir o ritmo do seu progresso? E por que o propósito dessas medidas não pode ser visto precisamente naquilo que elas alcançaram, i. e., a diminuição do ritmo da mudança? Aquilo que é ineficaz para parar uma linha de desenvolvimento não é, por isto mesmo, totalmente ineficaz. O ritmo da mudança muitas vezes não é menos importante do que a direção da própria mudança; mas enquanto essa última frequentemente não depende da nossa vontade, é justamente o ritmo no qual permitimos que a mudança ocorra que pode depender de nós”. Karl Polanyi, A Grande Transformação, p. 55

No presente trabalho procuramos refletir sobre os limites impostos à execução da recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso a terra urbanizada como instrumentos promotores da função social da propriedade, princípio presente na Constituição Federal do País. Para isso, partimos de uma pergunta básica relacionada à falta de efetividade da maior parte dos planos diretores municipais brasileiros, observada em recente publicação promovida pelo governo federal. Ao fim dessa dissertação, entendemos que seja possível responder, ao menos parcialmente, o questionamento que a motivou.

Como vimos inicialmente, uma primeira barreira levantada contra a execução das políticas públicas aqui discutidas refere-se à oposição que levantamos como existente entre os princípios constitucionais da propriedade privada e da função social da propriedade. Tal conflito, visto como praticamente inexistente ou de possível dissolução pelo meio e em termos jurídicos, manifesta-se uma vez que tanto o conceito para a propriedade fundiária promovido precipuamente pelos princípios é totalmente distinto – a terra como direito-mercadoria X a terra como dever-responsabilidade social – como pelos imperativos promovidos pela propriedade privada no modo de produção capitalista desde sua origem agrária até aos conflitos fundiários urbanos atuais.

Tornando concreta essa contradição comparecem de forma aguda no ambiente das cidades os “interesses das elites fundiárias, de incorporadoras, construtoras e

imobiliárias, proprietários privados, mediados pelo Estado, na produção e localização de investimentos produtivos, infraestruturas urbanas e assentamentos humanos residenciais” (SANTANA, 2009, p. 2). Tratamos assim de dizer que a terra e conseqüentemente a cidade, regidas juridicamente por esses dois princípios constitucionais, longe estão de não serem essencialmente percebidas como um produto comercializável semelhante a outro qualquer.

Essa discussão inicial fez-se de suma importância uma vez que é a função social da propriedade a grande regente e estruturadora de toda a política urbana no País justificando, dentre outras medidas, a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas e de acesso a terra urbanizada. Dessa forma, o sucesso ou não de tais políticas estará intrinsecamente ligado à clareza e percepção plena do conceito presente na Constituição Federal, o que vimos não acontecer de fato. Conectam-se assim às discussões conceituais e teóricas aquelas ligadas à especificação de ferramentas concretas para a execução do princípio constitucional, as quais, para o caso brasileiro, encontram-se previstas principalmente na lei federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. A legislação foi assim nosso objeto de análise no terceiro capítulo.

Conforme apontamos, nessa esfera do debate novas barreiras cristalizam-se na implementação de práticas voltadas à regulação do mercado imobiliário sejam voltadas ao acesso à propriedade em si sejam ligadas à apropriação das rendas fundiárias produzidas à medida que acontece a produção do espaço urbano capitalista. Nosso intuito foi o de apontar como as limitações encontradas atualmente à ação do Estatuto da Cidade são presentes tanto exo como endogenamente à lei. Mais uma vez destacamos como o próprio ordenamento jurídico brasileiro por meio da Constituição Federal promove modelos antagônicos para o desenvolvimento urbano das cidades, os quais focados em princípios e pressupostos totalmente diferentes são de impossível conciliação. Nessa discussão, a contradição entre os princípios da propriedade privada e da função social encontra total guarida, pois cada um deles mostra-se como a espinha dorsal dos modelos discutidos ao mesmo tempo em que serão por eles fortalecidos à medida que se desenvolvem no espaço.

Somado a tal fator encontram-se os processos aqui denominados como de *homogeneização das cidades e complexificação do planejamento* promovidos pela própria lei que contribuem para o impedimento de uma efetiva prática das prerrogativas

por ela promovidas. Dessa forma, nosso olhar parte tanto de fora para dentro como de dentro para fora no que tange às limitações existentes à execução da recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso a terra urbanizada no Brasil. Nesse sentido pensar em algum tipo de reforma político institucional sobre o tema deveria necessariamente percorrer ambos os caminhos/olhares a respeito da lei. Admitimos assim que já é tempo de um esforço concentrado para uma possível revisão desse importante marco legal do País bem como da Constituição em que se baseia.

Obviamente que qualquer tipo de reflexão ou formulação de cunho mais conceitual tem sua origem e só pode ser feita pela observação do que se desdobra naquilo que é concreto. Tornou-se assim indispensável o estudo de um caso prático, o qual, ainda que não expresse a totalidade de todos os fatos possíveis fornece subsídios importantes para nossas discussões. Em nossa análise feita para o município de Contagem pudemos observar como os instrumentos legais aqui discutidos encontram-se inseridos em uma teia de regulamentações contraditórias em relação ao discurso técnico e de que maneira a concentração de terras e os imperativos por ela colocados apresentam-se como uma grande e por vezes intransponível barreira à execução de tais ferramentas econômicas urbanísticas.

A contribuição mais importante obtida dessa parte da pesquisa relaciona-se, por sua vez, à intensa identificação do fator político como aquele de talvez maior relevância na execução das políticas voltadas ao acesso à terra e/ou recuperação de mais valias fundiárias urbanas. A falta de uma autoridade altamente disposta e comprometida a tornar efetivas as proposições da lei torna-a pouco eficaz em termos de uma verdadeira transformação da estrutura fundiária e sócio espacial do município. Nesse cenário em que os “embates e as lutas, embora possam parecer, não são jurídicos, mas políticos” (BALDEZ, 2003, p. 89) estabelece-se para nós, talvez, a principal barreira a ser transposta no País para efetivação dos princípios e instrumentos legais aqui discutidos.

Tal dimensão ocorre uma vez que a questão política ou dos políticos está menos voltada a um ponto objetivo, como a qualidade ou existência de uma lei, e mais a padrões de comportamento subjetivos relacionados à ética, conflito de interesses, concessão de favores, jogos de poder, etc. Identificar, mensurar e solver problemas como esses mostra-se como uma tarefa assaz complexa tanto pela dificuldade imposta ao acesso de

informações que os consigam caracterizar de forma precisa como pela alta dimensão e ramificações que alcançam.

Dessa forma, o município de Contagem como um caso de estudo forneceu subsídios importantes para a caracterização de nossa pesquisa como válida de fato observável em termos práticos.

Tendo como base as análises e reflexões que aqui realizamos o caminho para uma efetiva realização da função social da propriedade e dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas e acesso a terra urbanizada parece-nos ser apenas o rompimento definitivo da propriedade privada e seus imperativos, ou seja, uma radical e revolucionária conversão dos princípios jurídicos e econômicos que regem a sociedade – aspecto propositivo quase que nulamente trabalhado dada a limitação de tempo, conhecimento e propósitos do autor. Certamente, somada a tal medida encontrar-se-ia uma aguda reforma política, capaz de apresentar soluções aos problemas levantados. Tais medidas, entretanto, mostram-se aparentemente distantes da realidade brasileira.

Contudo, no interior desse verdadeiro turbilhão de considerações e conclusões pessimistas e mesmo utópicas a respeito da política urbana nacional, as palavras de Karl Polanyi destacadas na epígrafe inicial desta seção soam para nós como um verdadeiro fio (espesso) de esperança. Se ainda não se faz possível uma *práxis* urbana estruturalmente transformadora e não estando totalmente formatado e consolidado o pacto social pela Reforma Urbana brasileira o que de mais válido pode-se fazer é barrar a velocidade dos processos que objetivam consolidar os interesses individuais sobre o espaço que é construído coletivamente.

As medidas adotadas no Brasil como a promulgação do Estatuto da Cidade tem contribuído significativamente nesse sentido. Resta agora, a nosso ver, um realinhamento e reorganização das forças e lutas sociais ligadas à questão fundiária de forma a não se perder de vista que alterar não só o *ritmo*, mas também a *direção* da mudança é sempre (virtualmente) possível.

REFERÊNCIAS:

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n.2, p. 25-54, nov. 2007.

ABRAMO, Pedro. O mecanismo do circuito monetário urbano: a descrição das relações monetárias entre os diversos personagens do mercado da localização residencial. In: _____. *A Cidade Caleidoscópica*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 242-282.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. O IPTU como Instrumento de Administração Urbana. In: *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, n. 1, p. 149-164, 1986. Disponível em: www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/include/getdoc.php?id=122&article=10&mode=pdf. Acesso em: 01 mar. 2013

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 93-102.

ALMEIDA, Carla & TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013.

ALMEIDA, Luiz Felype. *Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”*: dos conceitos de renda da terra ao caso do Vetor Norte da região Metropolitana de Belo Horizonte. 2009. 50 f. Monografia de graduação (Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

ALMEIDA, Luiz Felype; MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto da Cidade*. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Orgs.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 71-92.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

BONDUKI, Nabil. “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”. In: *Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo*, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005*. Publicada no DOU de 14/07/2005, Seção 1, pag.89. Brasil: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades; CEBRAP, 2007. 393 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução Recomendada nº 22, de 06 de dezembro de 2006*. Publicada no DOU de 28/02/07 seção 01 nº 40 pág. 134. Brasil: Ministério das Cidades, 2007.

CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como Instrumento de Ação Urbanística*. 2008. Belo Horizonte. Editora Fórum.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1998 *apud* CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como Instrumento de Ação Urbanística*. 2008. Belo Horizonte. Editora Fórum.

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 27-52.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. P. 17-66.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322 p.

CAVALCANTE, José Luiz. *A lei de terras no Brasil e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra*. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>

CESARE, Cláudia M. de. *Panorama do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina*. 2010, 35 p. Disponível em: http://www.lincolnst.edu/pubs/1855_Panorama-do-Imposto-sobre-a-Propriedade-Imobili%C3%A1ria-na-Am%C3%A9rica-Latina. Acesso em: 13 dez. 2012

CESARE, Claudia M. de. Using the Property Tax for Value Capture: A Case Study from Brazil. In: *Land Lines*, v. 10, 1998. Disponível em: http://www.lincolnst.edu/pubs/438_Using-the-Property-Tax-for-Value-Capture---A-Case-Study-from-Brazil. Acesso em: 10 jan. 2013.

CHECCIA, Mariana. *Terra e capitalismo*. 2007. São Paulo. Editora Alameda.

CONTAGEM (MG). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *A estrutura urbana de Contagem: evolução e quadro atual*. Coleção Plano Diretor – Volume II. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 1993.

_____. *Prefeitura Faz*: Informativo da Prefeitura de Contagem. Contagem, nº 12, maio. 2008.

_____. *Prefeitura Faz*: Informativo da Prefeitura de Contagem. Contagem, nº 45, maio. 2012.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 033 de 26 de dezembro de 2006*. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 2003, 34 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 2760 de 01 de agosto de 1995*. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 1995, 39 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Projeto de Lei Complementar nº 10 de 25 de junho de 2012*. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 2012, 31 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 082 de 11 de janeiro de 2010*. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo no Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 2010, 48 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 3015 de 15 de janeiro de 1998*. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo no Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 1998, 53 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1973 de 13 de julho de 1989*. Dispõe sobre a isenção do IPTU, anistia de multa, juros moratórios e correção monetária no recolhimento do crédito tributário que menciona e dá outras providências. Contagem, 1989, 02 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 2.342 de 18 de maio de 1992*. Altera dispositivo da lei 1973, que dispõe sobre a isenção do IPTU, anistia de multas, juros moratórios e correção monetária no recolhimento do crédito tributário que menciona e dá outras providências. Contagem, 1992, 01 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar nº 065 de 07 de julho de 2009* (com alterações introduzidas pelas Leis Complementares 79 e 83 de 2010). Dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida em Contagem” e dá outras providências. Contagem, 2009, 05 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 857 de 16 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre o lançamento do IPTU, da TLP, da TCVLP e da CCSIP em 2008. Contagem, 2008, 02 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 005 de 07 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre o lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, da Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos – TCRS, da Taxa de Conservação de Vias e Logradouros Públicos – TCVLP e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CCSIP, para o exercício financeiro de 2013, fixa forma e prazos de recolhimento e dá outras providências. Contagem, 2013, 05 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Plano de Habitação de Contagem*. Volume I. Contagem, 2012, 164 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Plano de Habitação de Contagem*. Volume III. Contagem, 2012, 116 p.

CORREIA, Cláudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 153-162.

CYMBALISTA, Rodrigo; SANTORO, Paula. Introdução a expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Caderno Pólis, 9.

DELGADO, G. da C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, IPEA, p. 51-90. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A gestão jurídica do patrimônio imobiliário do poder público. 1989. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, Ano 9, n. 17, pgs. 55-66, dez./1989.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 2008. 5ª Edição. Livraria e Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, 2008, p. 123-135.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico urbanística. In: CARVALHO, Celso Santo & ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

_____. Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros. In: ALFONSIN, Betânia *et. al.* (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 09-12.

_____. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2002. p. 31-64.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. *Legalização das Favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? Planejamento e Políticas Públicas*, n. 34, p. 171-200, jan./jun. 2010.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *A Função Social da propriedade na constituição federal de 1988*. Disponível em: http://www.juspodivm.com.br/novo/arquivos/artigos/agrario/roberio-a_funcao_social.pdf - s/d.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. *Financeirização e mudanças recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 288f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. 2003. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP-FFLCH-DS.

FOLHA ON LINE. *Candidatos de Contagem discutem sobre isenção do IPTU*. [2000]. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u8826.shtml>. Acesso em: 20 fev. 2013.

FOLHA DE CONTAGEM. *Marília garante isenção do IPTU e término das obras*. [200-] Disponível em: <http://www.folhadecontagem.com.br/site/modules.php?name=News&file=article&sid=5155>. Acesso em: 20 fev. 2013.

FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. 1999. 266 f. Tese (Doutorado). – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GRAZIA de GRAZIA. Reforma Urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 53-70.

HOJE EM DIA. *IPTU vira peça eleitoral em Contagem em Minas*. [2004]. Disponível em: <http://noticiascl.terra.cl/tecnologia/interna/0,,OI413002-EI4019,00.html>. Acesso em: 20 fev. 2013.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2009*. Brasília: IBGE, 2010.

INGRAM, George K. Foreword. In: DYE, Richard F.; ENGLAND, Richard W (Eds.). *Land Value Taxation*. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

JORNAL OURO BRANCO. *Prefeita mentiu para população de Contagem sobre cobrança de IPTU!*[2012]. Disponível em: <http://bairroourobranco.com/portal/prefeita-mentiu-para-a-populacao-contagem-agora-tem-iptu/>. Acesso em: 20 fev. 2013.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O Direito a Moradia à Luz do Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Betânia *et. al.* (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 381-396.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

MACHADO, Hugo de Brito. IPTU: ausência de progressividade; distinção entre progressividade e seletividade. *Revista de Dialética de Direito Tributário – RDDT*, São Paulo, n. 31, p. 82-91, abr. 1998 *apud* CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como Instrumento de Ação Urbanística*. 2008. Belo Horizonte. Editora Fórum.

MARES GUIA, Ana Rennó dos. IPTU progressivo no tempo como Instrumento de Reforma Urbana à luz do Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Betânia *et. al.* (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 405-412.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos & ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; NOISET, Luc; RIDER, Mark. Assignment of the Property Tax: Should developing countries follow the conventional view. In: BAHL, Roy; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; YOUNGMAN, Joan (Ed.) *Challenging the conventional wisdom on the property tax*. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2010, 370 p.

MARX, Karl. *O capital*. Livro 1, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MARX, Karl. *O capital*. Livro 3, v. 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*– PMDI. 2011. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf. Acesso em 01 mai. 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. *Termo de Referência para elaboração de planos diretores municipais*. Disponível em: <http://urbano.mg.gov.br/sobre-os-planos-diretores/termoreferencia>. Acesso em 01 mai. 2013.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Repensando a cidade e o urbano. In: *Contagem no novo século*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Municipais. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

OSÓRIO, Ligia. A origem do capitalismo. In: *Crítica Marxista* (São Paulo), n. 14, p. 171-74, 2002. Disponível em: http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/R3_L%EDgia.pdf. Acesso em: 01 mai. 2012.

PARIZ, Hélio Gonçalves. *A Função Social da Posse*. 2007. Dissertação de Mestrado. Faculdade Autônoma de Direito.

PINTO, Victor Carvalho. Seção II – Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2002. p. 131-140.

PLAMBEL. *O mercado de terras na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 1987. Relatório de pesquisa.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. p. 11-26.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & SANTOS, Orlando Alves dos. *Desafios da questão urbana*. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=906>. Acesso em: 20. Abr. 2013.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade – instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. [2001] Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/814/814.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013

SANTANA, Raimunda. Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade á função social: uma contradição nas cidades do Brasil. *Praia Vermelha*, v. 18, n.1,2009. Disponível em: <http://www.ess.ufrj.br/ojs/index.php/praiavermelha/article/view/43>. Acesso em: 02 jun. 2013.

SANTOS, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Daniela Todtmann (Org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHECHINGER, C. M. *Elementos principales para definir una política fiscal de impuesto a la propiedad inmobiliaria em América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Educación a Distancia.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, Márcio Luís. *A função social da propriedade segundo o Estatuto da Cidade: a necessidade de uma interpretação crítica e extensiva*. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/AFUNcaOSOCIALDAPROPRIEDADESEGUNDOO ESTATUTODACIDADE.pdf> - s/d

SOARES, Marcy Regina Martins. *Migração intrametropolitana e movimentos pendulares na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o caso do município de Contagem – 1991/2000*. 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SOARES, Rafael Santiago. *A reestruturação da economia e do espaço social de Contagem/Mg e as novas formas de atuação do Estado local: contradições e*

possibilidades de um processo em curso. 2011. 185 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SOUZA, Luiz Alberto de. Estatuto da Cidade – Perigos e Oportunidades. In: ALFONSIN, Betânia *et. al.* (Orgs.). *II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Evangraf, 2002. p. 381-396.

TORRES, Haroldo de Gama; GONÇALVES, Renata. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n.2, p. 9-24, nov. 2007.

UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte- PDDI-RMBH*. Produto 6 – Relatório Final – Definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários (em seis volumes). Belo Horizonte, UFMG:2011.

URIBE, M. C.; BEJARANO, Juan Carlos. Bibliografía anotada sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. 2008, 94 p. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/pubs/1719_Bibliograf%C3%ADa-anotada-sobre-el-impuesto-a-la-propiedad-inmobiliaria-en-Am%C3%A9rica-Latina. Acesso em: 17 dez. 2012.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 105-120.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 75-104.

VILLAÇA, Flávio. A Crise do Planejamento Urbano. *São Paulo em perspectiva*. 1995. Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf. Acesso em: 22 abr. 2013.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. [2005]. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 01 mai. 2013

VILLAÇA, Flávio. *Estatuto da cidade: para que serve?* [2012]. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21113&boletim_id=1415&componente_id=23732. Acesso em: 01 mai. 2013

WOOD, Ellen Meskins. *As origens agrárias do capitalismo*. 2000. Crítica Marxista, São Paulo, Boitempo Editorial.

ANEXO A
Relação de Entrevistados

Ex Secretário Adjunto de Fazenda de Contagem. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida, em 17/08/2012.

Consultora técnica da Secretária Adjunta de Habitação de Contagem e coordenadora do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Habitação municipal. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 13 de fevereiro de 2013.

Consultora técnica da Secretária Adjunta de Habitação de Contagem e coordenadora do Programa Minha Casa Minha Vida municipal. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 05 de março de 2013.

Consultor técnico da Secretária Adjunta de Habitação de Contagem. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 13 de fevereiro de 2013.

Ex Secretária Adjunta de Habitação de Contagem. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 07 de fevereiro de 2013.

Consultor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Contagem. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 30 de janeiro de 2013.

Consultor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Contagem. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 30 de janeiro de 2013.

Consultor técnico do extinto órgão de Planejamento Metropolitano da RMBH – PLAMBEL. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 14 de janeiro de 2013.

Ex coordenadora técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município. Entrevista concedida a Luiz Felype Gomes de Almeida em 23 de janeiro de 2013.