

Gustavo Soares Pires de
Campos

C

ONTROLE E INDUÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ESCALA DA METRÓPOLE: A EXPERIÊNCIA PAULISTANA ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2016

72
pós-

RESUMO

No ano de 2013, o primeiro da gestão que governaria a cidade de São Paulo até 2016, o Departamento de Controle e Função Social da Propriedade (DCFSP) foi criado no âmbito da reforma administrativa empreendida dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Entre os anos de 2014 e 2016, este departamento atuou procurando avaliar, notificar e induzir o cumprimento da função social da propriedade fundiária e imobiliária na cidade de São Paulo. Este artigo – utilizando-se dos relatórios anuais e demais documentos fornecidos pelo DCFSP em perspectiva comparada – procura traçar um rápido panorama da propriedade fundiária e imobiliária brasileira, bem como sua lógica patrimonialista, para então analisar o exercício do DCFSP na cidade de São Paulo entre os anos de 2014 e 2016, fazendo um balanço de suas realizações e as perspectivas que se colocam para a gestão municipal iniciada em 2017.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento Urbano. Urbanização. Propriedade Imóvel.

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i46p72-84](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i46p72-84)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 72-84, maio-ago 2018

CONTROL AND INDUCTION OF
THE SOCIAL FUNCTION OF
PROPERTY ON THE SCALE OF THE
METROPOLIS: THE SÃO PAULO
EXPERIENCE BETWEEN THE
YEARS OF 2014 AND 2016

ABSTRACT

In 2013, the first year of the government that would be in São Paulo city hall until 2016, the Department of Control and Social Function of Property (DCFSP) was created within the scope of the administrative reform undertaken under the Municipal Department of Urban Development. Between 2014 and 2016, this department worked to evaluate, notify and induce the fulfillment of the social function of land and property in the city of São Paulo. This article - using the annual reports and other documents provided by the DFSP in a comparative perspective - seeks to outline the rapid overview of the Brazilian real estate and property, as well as its patrimonialistic logic, to analyze the exercise of the DCFSP in the city of São Paulo between the years of 2014 and 2016, balancing its achievements and the perspectives left for the municipal management started in 2017.

KEYWORDS

Urban Planning. Urbanism. Real State Property.

INTRODUÇÃO

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

Este é um processo que tem raízes ainda no século XIV, antes da chegada dos portugueses às Américas, quando da formulação dos estatutos jurídicos que viriam a ser transferidos para o Brasil no século XVI (SILVA, 2008).

O instituto das sesmarias foi criado em Portugal, nos fins do século XIV [1375], para solucionar uma crise de abastecimento. [...] O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdiam o direito a elas, eram distribuídas a outrem para que as lavrassem e aproveitassem e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo¹.

¹ SILVA, Ligia O. Terras Devolutas e Latifúndio. 2008, p. 37.

O ponto que nos chama atenção no trecho de Silva citado, e de maior interesse para este artigo, é certamente o fato de que a doação de sesmarias em Portugal – ainda no século XIV, sob a regência de Pedro I – é condicionada ao fato de que nela seja produzida alguma cultura capaz de contribuir para o abastecimento da nação. Ou seja, ela nasce de uma necessidade social que só se poderia ser respondida com uma ação sobre a terra e seus cultivos numa sociedade de caráter feudal, onde a industrialização ainda estava séculos distante. A tentação de considerar essa condicionante para doação das sesmarias (a produção para a resolução de um problema social), instituídas em 1375, como uma espécie de “*função social da propriedade avante la lettre*” é grande, porém devemos levar em conta que na verdade ela é a expressão de um Estado que se vê incapaz de autonomamente prover o abastecimento de seu reino e assim recorre à particulares que, a partir da posse de terras pertencentes à Coroa, poderiam empreender através de recursos próprios o cultivo dos víveres necessários para uma suficiente distribuição entre o povo, não sem, é claro, os devidos ganhos econômicos. A abundância de terras, a predominância da população rural e seu número absoluto relativamente baixo também cumprem importante papel no contexto português das sesmarias no século XIV.

As terras brasileiras, entretanto, muito mais extensas, seguiriam outra lógica enquanto colônia prioritariamente de extração, não de povoamento (PRADO JR., 2000). Baseado então sobre o tripé latifúndio / trabalho-escravo / monocultura, indissociáveis e interdependentes, o Brasil colônia adentra a nova ordem mundial capitalista que se estabelecia, com a Inglaterra à frente, e é pressionado por ela, já nas primeiras décadas do século XIX, para que extinga o tráfico negreiro e leve à abolição a escravatura. Assim, após 350 anos de escravidão, a Lei Euzébio de Queiroz, em 1850, declara a extinção do tráfico negreiro, sem, no entanto, integrar a população negra à sociedade. Neste mesmo ano, a Lei nº601, regulada pelo Decreto nº1.318 em 1954, estabelece

que as terras devolutas do Império devem ser cedidas a título oneroso a empresas particulares, numa tentativa que procurava adaptar o regime fundiário à nova conformação que adviria num cenário onde o trabalho livre se tornaria a forma de produção majoritária e a escravidão fadada a desaparecer, ao menos nos moldes em que antes era hegemônica. Em um único ano, portanto, o povo negro passava a ser considerado parte da sociedade, sem integrá-la de fato, e escravizava-se a terra, monopolizada pelas classes dominantes em prol da instituição do capitalismo industrial que nascia no país (FAORO, 2012; CARTER, 2009), consolidando assim a concentração fundiária cujos reflexos até hoje contemplamos inserida numa matriz de modernização conservadora – onde arcaísmo e modernidade se retroalimentam num modelo típico de países subdesenvolvidos onde sua elite atua em conchavo com o imperialismo estrangeiro –, a qual renova e atualiza as condições de dominação, gerando também um fluxo migratório do campo para a cidade através do estabelecimento da industrialização baseada em baixos salários sustentada por um exército industrial de reserva massivo, processo que conheceu grande intensidade entre as décadas de 1930 e 1970, essencial para o desenvolvimento do tecido urbano das grandes regiões metropolitanas contemporâneas (OLIVEIRA, 2003).

À PROPRIEDADE FUNDIÁRIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX E A EMERGÊNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO DISPOSITIVO DE DEMOCRATIZAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

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

² Esse dado é fornecido por Boulos (2014), retirado de pesquisa realizada em 2013 pela Fundação João Pinheiro. Para além de meramente considerar o número de famílias desabrigadas, a Fundação João Pinheiro considera em seu conceito de déficit habitacional qualitativo também as famílias que residem em moradias consideradas inadequadas, como habitantes de favelas, coabitação familiar (os casos em que mais de uma família habita a mesma residência), ônus excessivo de aluguel (o comprometimento de mais de 30% do orçamento familiar com as despesas de aluguel) e adensamento excessivo (quando mais de três pessoas ocupam o mesmo cômodo).

Após quase vinte anos de atuação, o MST vê surgir dentro do bojo de sua luta uma fração de integrantes que muda seu foco de atuação do campo para a cidade, dando origem assim ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). O MTST passa a protagonizar, junto a outros movimentos organizados já existentes, a luta por recursos e por ações do poder público para resolver a crise habitacional urbana brasileira, onde o déficit habitacional qualitativo é de cerca de 48 milhões de pessoas². Logo então notam que um dos grandes entraves é o preço da terra (BOULOS, 2014), principalmente aquela localizada em regiões dotadas de infraestruturas físicas urbanas em boa quantidade e qualidade, ao contrário das periferias, em geral mal assistidas. Suas ocupações em edifícios ociosos – tanto do MTST quanto dos outros movimentos organizados – se tornam então um legítimo instrumento de luta por habitação digna. Poderíamos até mesmo dizer que através dela é forçada uma mudança do status anterior do edifício ocupado, tirando-o da ilegalidade no que tange ao cumprimento de uma função social de propriedade.

A busca por concretizar a FSP, garantida em Constituição – ou seja, a indução, fomento e/ou incentivo através de programas e normas para que proprietários de imóveis deem uso ao seu imóvel – é precariamente realizada, principalmente nas áreas que muito bem poderiam servir a produção de habitação de interesse social (SMDU, 2016). Propriedades localizadas em áreas providas de boa infraestrutura se encontram ociosas ou subutilizadas, enquanto famílias inteiras vivem distantes de seus empregos, frequentemente em moradias precárias, ou então se encontram sem a possibilidade de habitar sob um teto. O direito à habitação digna, célula mais íntima e básica da vida moderna, é constantemente violado pela conjuntura político-econômica que leva ao alto preço da terra e contribui para a expulsão das camadas de baixa renda para a periferia pobremente atendida pelos serviços de infraestrutura pública.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 E A FORMAÇÃO DE UM CORPO LEGAL VERSANDO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

As preceptivas urbanas – de maneira não objetiva, é bem verdade – se fazem presentes no artigo 5º da carta magna do país, a Constituição Federal promulgada no ano de 1988. Também chamada de “Constituição Cidadã”, por conta dos avanços substanciais presentes em seu texto devido ao zelo e pressão dos movimentos que se organizaram com a abertura do processo democrático após a derrocada do regime ditatorial, ela abriga a ideia de função social da propriedade em diversos preceptivos ao longo de seus 250 artigos e 80 emendas constitucionais. Segundo Fernando Guilherme Bruno, ex-diretor do Departamento Controle da Função Social da Propriedade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (durante o período 2013 – 2016), essa ideia, no entanto, está exposta de maneira mais incisiva em três *loci* bem definidos. O primeiro deles, e pilar principal do próprio conceito de FSP, que a partir dele se desenvolve, é o já referido art. 5º, em seus incisos XXII e XXIII, onde o direito à propriedade é instituído como um direito fundamental (inciso XXII), o qual deverá atender a sua função social (inciso XXIII). Bruno também aponta para a impraticabilidade de dissociação dos

incisos, a inviabilidade da separação de propriedade e função pela própria forma como são inseridos no texto, gerando assim a impossibilidade de emenda que tenda a suprimi-los (BRUNO, 2015).

O segundo e terceiro “loci” citados por Bruno – a saber, presentes, respectivamente, no art. 170, parágrafo III; e nos artigos 182 (propriedade urbana), inciso 2º, e artigos 184 e 186 (propriedade imobiliária rural, sobre a qual não nos deteremos) – vinculam a função social da propriedade e seu cumprimento a ordem econômica e a instrumentos de política pública urbana, como o plano diretor.

O já citado art. 182 da Constituição Federal, bem como outros tantos, foi regulado de maneira específica pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade. Seu Projeto de Lei tramitou durante onze longos anos no Senado brasileiro, até finalmente ser aprovado em 2001, devido às grandes disputas em torno de seu conteúdo, visto que tocava em ponto fundamental da manutenção do *status quo* e em ponto sensível da luta de classes. Esta lei dava continuidade às preceptivas esboçadas na Constituição Federal e consolidava, em lei, as diretrizes de um novo papel dos municípios (FERREIRA, 2011), afirmando seu protagonismo na implantação de diversas políticas públicas a nível local, seja com recursos próprios ou advindos do Estado ou da União, bem como a gerir a função social da propriedade e, principalmente, implanta-la, procurando deixar para trás o amesquinamento da administração municipal sobre o qual o federalismo havia se desenvolvido (CANO, 2011; LEAL, 2012). Desta maneira, a Constituição Federal de 1988, suas emendas e regulações, caminham no sentido de reconhecer um direito à propriedade, e não um direito *de* propriedade, pois assim passa a submetê-lo ao cumprimento de uma função social, aqui determinável por legislação urbanística específica (MATTOS, 2001).

Dentro do papel imbuído de maior protagonismo dado aos municípios, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), instrumento que visa estimular a utilização de maneira ordenada e efetiva de um imóvel vazio ou ocioso em prol do pleno desenvolvimento das cidades com vistas ao cumprimento de sua função social, adquiriu o status de síntese, quase um monopólio do que se entende por FSP Imobiliária Urbana. Esta não se resume ao PEUC, englobando também leis de menor impacto social, como Direito de Vizinhança, Limite do Direito de Construir e convenções condominiais. Entretanto, existem poucas dúvidas que quando da aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo através do PEUC³ a função social da propriedade se torna um instrumento de notável potencial.

Um pequeno número de municípios brasileiros se destaca pela implantação, pela tentativa de realizar de fato as perspectivas criadas a partir da Constituição e do Estatuto da Cidade. Santo André (SP) tornou-se referência ao se fazer pioneira na aplicação da FSPIU. Entretanto, teve sua experiência interrompida em 2008, após a troca de gestão municipal. Palmas (TO) e Goiânia (GO) iniciaram a implantação do PEUC em 2011, mas acabaram tendo suas atividades interrompidas. São Bernardo do Campo e Maringá iniciaram suas experiências em período semelhante e continuam com as mesmas em atividade até o presente momento, cada uma delas apresentando suas devidas peculiaridades (DENALDI, 2015).

³ Fase onde, após notificação do proprietário do imóvel vazio ou ocioso e de não cumprimento da mesma, a alíquota do imposto dobra a cada ano até chegar a alíquota máxima de 15% do valor venal, sendo passível de desapropriação através de títulos da dívida pública.

A EXPERIÊNCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO

A experiência de São Paulo se consolida em 2014⁴ com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade dentro da SMDU. Entretanto, sua tentativa de consolidar uma regulamentação mais específica da política de terras e função social da propriedade começa anos antes, mais especificamente com a Lei Municipal 13.430/02, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002.

Tendo o ex-vereador e ex-secretário de Cultura do Município de São Paulo, Nabil Bonduki (PT-SP), como seu relator, a aprovação realizada durante a gestão municipal de Marta Suplicy (2001 – 2004), o PDE 2002 teve seus princípios relativos à função social da propriedade embasados e subsidiados tanto pela discussão e militância acadêmica, social e política que vinha ocorrendo em torno da aprovação do Estatuto da Cidade, como pela consolidação do texto da lei em si, ocorrida no ano anterior. O PDE 2002 revela então, de fato, uma nova noção quanto à questão.

É importante salientar que a FSP, como afirmamos anteriormente, não se limita apenas a imóveis ociosos ou vazios: estes são seus *mais graves* atentados, não o único. Daí se depreende que planos de ordenamento, planos de embelezamento, planos de desenvolvimento e demais planos que se assemelhem ao que hoje entendemos como plano diretor, falam ou falavam de função social da propriedade ao estabelecer zoneamentos, parcelamento de terra e leis de uso e ocupação do solo, mesmo sem incorrer na expressão “função social”. O plano diretor que nasce durante a gestão Mario Covas – elaborado em 1985 e engavetado por Jânio Quadros, mesmo com o aproveitamento de diversos apontamentos deste no seu próprio –, o plano diretor de 1988 e o de 1991, este último especialmente, formulado na gestão Erundina (1989 – 1993), fazem referências a função social da propriedade em sentido amplo, mesmo sem a ela se pronunciar de maneira mais vigorosa (QUEIROZ; SOMEKH, 2003; VILLAÇA, 1995). Todavia, nenhum deles possuía metas, prazos, programa de obras ou sequer foram debatidos com a população e vereadores, levando Flávio Villaça, professor titular de Arquitetura e Urbanismo na FAUUSP, a afirmar que São Paulo, a população paulistana e suas lideranças, jamais haviam experimentado um plano diretor (VILLAÇA, 1995). Portanto, sem o aval e a força de uma lei para que se realize de fato, a função social da propriedade, ainda um tanto abstrata e realizada através de ações pontuais que não se reportavam ao conceito em si, só ganha força dentro do legislativo municipal com o sopro de incentivo que a aprovação do Estatuto da Cidade trazia consigo à elaboração do PDE 2002. Presente neste plano diretor, o PEUC é o principal instrumento – dentre os quais podemos chamar “instrumentos de indução a função social da propriedade” – para combater a ociosidade e vacância inoportuna de imóveis – inoportuna, pois, nem todo imóvel vazio necessariamente deixa de cumprir sua função social.

Mesmo tendo sido um dos planos diretores mais avançados do Brasil quando de seu lançamento, o PDE 2002 não resultou em avanços físicos expressivos na questão da FSP, principalmente no que tange a ociosidade improdutiva de imóveis em meio urbano. Desde seu lançamento, oito anos transcorreram-se até que uma lei – Lei 15.234/2010, de autoria do vereador José Police Neto (PSD-SP) – normatizando a questão fosse aprovada (BONDUKI, 2011). Três anos ainda

⁴ Refere-se aqui ao início de uma tentativa institucional estruturada de confrontar aquele que já definimos anteriormente como o mais grave atentado à função social da propriedade, a ociosidade e subutilização de imóveis urbanos na cidade de São Paulo. Os outros elementos, como as também já citadas leis de vizinhança e convenções condominiais, sempre foram, em alguma medida, praticados em São Paulo, ainda que apenas na “cidade formal”, na “cidade real”, ou seja, longe das áreas precarizadas.

transcorreriam até que uma iniciativa de maior vulto fosse tomada dentro do espectro sobre o qual essa lei versava: coube à Gestão Haddad (2013 – 2016), a criação de um departamento voltado para estes fins, o qual viria a iniciar uma ação contundente e objetiva através dos instrumentos de indução a FSP.

O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) da SMDU é criado em 2013 através de emenda parlamentar, também do vereador Police Neto, no âmbito do projeto que viria a se tornar a Lei 15.764/2013, a qual estabelecia a Reforma Administrativa da Prefeitura. Para coordenar o DCFSP, foi convidado, em agosto do mesmo ano, Fernando Guilherme Bruno Filho, doutor em Direito de Estado, estudioso da questão, tendo também atuado como subsecretário de desenvolvimento urbano em Santo André e consultor para implementação das políticas de FSP em São Bernardo. No mesmo mês em que Bruno assume o departamento, se inicia a capacitação da pequena equipe a compor o corpo técnico. Ela é então formada por 14 profissionais de formação multidisciplinar, possuindo três núcleos distintos, com as atribuições de:

(i) gestão de informações territoriais, prospecção dos imóveis a serem cadastrados e analisados, cadastramento e monitoramento das informações acerca de cada imóvel; (ii) análise edilícia, diligências sobre os indícios de ociosidade, vistorias e consulta à base de dados de outras secretarias e órgão públicos; e (iii) análise jurídica, coleta e interpretação das matrículas dos imóveis, averbação das notificações junto aos Cartórios de registro, verificação de impedimentos jurídicos para a efetivação da notificação, e controle das impugnações (SMDU, 2015b).

Logo em seguida, de novembro a fins de janeiro de 2014, o planejamento estratégico do departamento é definido. Com esta base já sólida, o DCFSP começa a cadastrar os imóveis onde a FSP não se cumpria, aperfeiçoar as estratégias e os modelos de ação e, já em outubro de 2014, dá início a redação do decreto que:

regulamenta os procedimentos para a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, e da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010, e alterações posteriores, em especial a notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Art. 1º do Decreto Municipal nº 55.638. de 30 de outubro de 2014).

A importância do Plano Diretor Estratégico de 2014 para o avanço na observância a função social da propriedade em imóvel urbano no município de São Paulo é fundamental. As especificidades que o PDE 2014 coloca abrem espaço para que a aplicação da FSP seja rigorosa e objetiva, concentrando-a aqui no que já definimos como o mais grave atentado a ela, os imóveis ociosos e em vacância, destacando assim a aplicação do PEUC e, sucessivamente se necessário, aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública. Nestes termos, são definidas três tipologias diferentes de imóveis ociosos: imóveis com área superior a 500m² com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a zero (o imóvel não edificado); imóveis nessas mesmas condições, mas com a diferença que o coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido (imóvel subutilizado); e imóveis que tenham no mínimo 60% de sua área construída

desocupada há mais de um ano (imóvel não utilizado). Como já dito anteriormente, a medida não tem caráter punitivo, mas sim de que se faça cumprir a função social do imóvel em questão. Para tanto, é exigido que, nos dois primeiros casos, o imóvel seja parcelado ou edificado. Já no terceiro e último caso, é exigido que ele seja utilizado, não sendo especificado de que maneira.

Segundo o Art. 91, existe uma série de recortes onde os instrumentos de indução da função social da propriedade podem ser aplicados. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 2, 3 e 5; o perímetro da Operação Urbana Centro (área que abrange as regiões do centro da cidade e parte dos bairros Bixiga, Brás, Glicério, Santa Ifigênia e Vila Buarque); e as Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação Urbana são importantes recortes dessas aplicações, cada uma possuindo um perfil específico de carência onde esses imóveis ociosos seriam bem vindos enquanto produção de cidade através do estímulo de sua função social (as ZEIS, por exemplo), ou mesmo áreas onde a infraestrutura já se encontra consolidada e a possibilidade de um imóvel permanecer ocioso é absurda numa cidade onde o metro quadrado possui tão elevado valor de mercado.

De outubro de 2014 a outubro de 2015, cerca de 1100 imóveis haviam sido avaliados, 686 considerados notificáveis e 630 devidamente notificados, sendo 11% subutilizados, 22% não edificados e 67% imóveis edificados e não utilizados (SMDU, 2015a). Desta maneira, a partir do dia 1º de janeiro de 2016, o IPTU progressivo no tempo começa a ser cobrado dos imóveis notificados em outubro de 2014 que não apresentaram projeto e não deram uso ao mesmo. O número foi de apenas 20 proprietários, pois foi possível trabalhar somente com o universo de imóveis notificados entre outubro e dezembro de 2014. Este número tenderia então a aumentar a partir do início de 2017, quando do início da cobrança do IPTU progressivo no tempo de todos os imóveis notificados que não tenham tomado as devidas providências ao longo do ano de 2015.

De maneira a garantir a maior transparência possível, a SMDU tem disponibilizado uma série de cartilhas, relatórios e dados relativos ao DCFSP. Em seu relatório anual, produzido em novembro e dezembro de 2015, a perspectiva para 2016 apresentada no documento era de um total de 2000 imóveis cadastrados, ou seja, cerca de 1040 imóveis nos 14 meses entre outubro de 2014 e dezembro de 2016. Já no relatório produzido em novembro de 2016, o DCFSP relata a presença de 2.223 imóveis no cadastro – excedendo a alta previsão que o próprio departamento havia feito –, a conclusão da análise de 1.759 destes, dos quais 1.435 foram considerados notificáveis. Estes imóveis então seriam deixados para notificação, ao longo do ano de 2017, ao cargo da nova gestão que neste ano assumiria a administração municipal paulistana. Sob o comando do prefeito João Dória Jr. (PSDB-SP), as secretarias de Licenciamento e de Desenvolvimento Urbano foram fundidas, passando agora a se identificarem como Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo (SMUL), a qual agora abriga o DCFSP, sob direção da arquiteta e urbanista Heliana Lombardi.

Com a mudança de gestão, entretanto, também é possível observar mudanças no relatório anual e na própria maneira como a aplicação dos instrumentos de indução da FSP são utilizados. O relatório apresentado em novembro de 2017,

referente ao período de atuação em que a gestão Dória esteve no comando da Prefeitura de São Paulo até a data referida, não traz a mesma clareza de exposição dos relatórios anteriores: nestes – os relatórios de 2014, 2015 e 2016 – os gráficos deixam claras as quantidades de imóveis cadastrados e notificados ao longo de cada ano; já no relatório de 2017, são apresentados apenas os resultados totais obtidos pelo departamento desde outubro de 2014 até novembro de 2017. Isso faz com que se perca a dimensão de atuação do DCFSP no ano específico do relatório. Para se obter então a informação precisa, é necessário subtrair dos números totais apresentados no relatório 2017 aqueles apresentados no relatório 2016. A tabela abaixo⁵ coloca os números lado a lado.

Tabela 1: Comparação entre relatórios.

	Relatório 2016	Relatório 2017	Diferença ⁶
Imóveis Cadastrados	2.223	2.244	21
Análise Concluída	1.729	1.786	57
Imóveis Notificáveis	1.435	1.436	1
Imóveis Notificados	1.260	1.292	32

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios anuais do DCFSP-SMDU/SMUL

⁵ Os números apresentados em cada ano são equivalentes ao total de cada item contados de outubro de 2014 até o mês de novembro do referido ano.

⁶ Números reais obtidos pela gestão do DCFSP entre janeiro de 2017 e novembro de 2017.

⁷ Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/TAB_CEPEUC_NOTIFICAVEIS_20180416.pdf - acesso em 13/05/2018.

É natural, dentro da lógica dos próprios instrumentos de indução à FSP, que os números de imóveis cadastrados e, por fim, notificados caiam com o passar dos anos, afinal o estoque de imóveis de uma cidade – ainda que hipertrofiada como São Paulo – é limitado e também o são seus imóveis ociosos e vacantes. Ainda assim, é sintomático que em 10 meses tenha sido encontrado apenas 1 imóvel considerado notificável dentro do quadro anteriormente já prospectado nos 26 meses anteriores (outubro de 2014 a novembro de 2016). Não obstante, apenas outros 32 imóveis foram notificados em somatória ao universo de 1260 anteriormente sob a mesma ação. Não obstante esses dados, os próprios documentos apresentados pela gestão entram em contradição: o já modesto número de 21 imóveis cadastrados ao longo de 2017 cai para apenas 11 na Relação de Imóveis Cadastrados Para Aplicação dos Instrumentos da Função Social da Propriedade⁷. O documento – atualizado pela última vez em 16/04/2018 quando da edição deste artigo – apresenta onze adições aos imóveis cadastrados entre 2014 e 2016, todas em ZEIS 2 e em condição de imóvel não edificado: nove destes imóveis possuem logradouro na rua José da Penha, localizado na Prefeitura Regional da Penha – divergindo do registrado no referido documento, pois neste os imóveis contam como pertencentes à Prefeitura Regional da Sé.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão 2013-2016 encerrou seu mandato, no que tange a FSP, com um departamento estruturado para que sua indução seja praticada, deixando em aberto e com vistas de atendimento da gestão seguinte a conclusão de uma série de processos iniciados entre 2014 e 2016, realizando uma política de médio e longo prazo extremamente cara à cidade como um todo e que não pode ser contida numa única gestão municipal.

⁸ A análise mesma destes valores levaria, dada a oportunidade, levaria a uma nova pesquisa quanto à faixa de renda populacional capaz de habitar uma unidade habitacional localizada na região central e qual a responsabilidade da municipalidade frente a aplicação de tais instrumentos sem regulação posterior do uso. Não pretendemos entrar em tais desdobramentos neste artigo, mas esta é certamente uma questão relevante na discussão da efetividade dos instrumentos de função social da propriedade para além dos números.

Os imóveis considerados aptos em 2016 deveriam, ao menos em teoria, serem notificados ao longo de 2017, para que então, ao longo do ano de 2018 seja observada a aderência e o cumprimento ou não das exigências feitas aos seus proprietários e proprietárias, para que só então em 2019 aqueles que não tomaram as atitudes esperadas passem a sofrer a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo. Este é um dos aspectos mais importantes da atuação do DCFSP: a abordagem a longo prazo, enquanto política de Estado e política estrutural com vistas a uma cidade menos desigual e mais democrática, um dos aspectos mais importantes do sistema adotado no departamento em sua construção durante a gestão 2013-2016.

Os resultados, ainda que modestos quando comparados ao número de imóveis notificados entre 2014 e 2016 – dos 1.260 imóveis notificados 47 apresentaram projeto de adequação às exigências do PEUC e 19 cumpriram integralmente com suas obrigações de utilização – são capazes de sustentar a argumentação da necessidade de sua efetivação e da continuidade de sua aplicação. Um edifício antes com menos de 60% de sua área construída utilizada, como Edifício Vanguard Ipiranga – localizado ao número 895 da Av. Ipiranga –, hoje se encontra reformado e com processo de ocupação de suas unidades habitacionais em curso. Segundo websites de venda e aluguel de imóveis, uma unidade habitacional de cerca de 30m² no referido edifício está sendo vendida e alugada, respectivamente, por valores de aproximadamente R\$260 mil e R\$2.500⁸.

Atualmente a gestão do DCFSP, seguindo o que parecer ser uma diretriz geral da Gestão Dória quanto a uma série de políticas públicas sociais de longo prazo – não necessariamente advindas da gestão anterior, mas também de outras que a precederam – tem tido uma atitude ambígua. A notificação de apenas 32 imóveis parece modesta frente à latente ociosidade de muitos imóveis paulistanos. Tamanha modéstia se mostra ainda mais intensa quando comparada aos 78 imóveis notificados apenas entre outubro de dezembro de 2014 – quando o DCFSP ainda dava seus primeiros passos – ou quando posto em confronto com os 630 notificados de 2015 e os 552 de 2016. Nos leva, em conclusão parcial e levando em conta apenas os números presentes nos relatórios anuais, a observar ou uma eficiência de grande expressividade do DCFSP durante os anos de 2015 e 2016 ou a falta de interesse em levar à cabo o papel mesmo do departamento e seus instrumentos de indução à função social da propriedade a partir do ano de 2017. A despeito disto, os 11 imóveis que aparecem na Relação de Imóveis Cadastrados Para Aplicação dos Instrumentos da Função Social da Propriedade são todos terrenos sem utilização, não edificadas e ociosas, localizadas em áreas dotadas de poucos equipamentos públicos e cercados por habitações de pouca densidade com apresentação de certo grau de precariedade, ainda que consolidadas. Ou seja, nenhum imóvel edificado ou localizado em área com infraestrutura urbana expressiva – elementos capazes de valorizar o preço do imóvel e de sua localização mesma – foi cadastrado como passível de notificação, indicando uma posição diferente daquela tomada pelo DCFSP nos anos anteriores, parecendo evitar – a partir desta pequena amostra – o confronto com proprietários de imóveis com alto valor de mercado. Não obstante, nove dos terrenos citados entre os onze adicionados em 2017 à lista de notificáveis são contíguos, podendo ser considerados, na verdade, apenas um único terreno

com matrículas diferentes; os outros dois – ambos na rua Itambu, Prefeitura Regional de Santana/Tucuruvi – se localizam em lados opostos da rua, pertencentes a um mesmo dono. Em resumo: estes já modestos onze imóveis podem ser considerados apenas dois em termos práticos.

Questionada pelo jornal O Estado de São Paulo, em novembro de 2017, sobre a queda no número de notificações, a gestão Dória argumentou que o instrumento estava passando por uma reformulação, mas que pretendia retomar as notificações ao fim do processo⁹. Constantemente acusada pela mídia – principalmente aquela que não responde aos grandes conglomerados monopolistas de comunicação – de patrimonialismo, de borrar a fronteira entre público e privado, a Gestão Dória parece não ter interesse em incidir veementemente em ponto tão sensível quanto a propriedade fundiária e imobiliária paulistana, ou ao menos não aprofundar e dar continuidade às possibilidades abertas com a instauração do DCFSP dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo, um elemento essencial para se fazer cumprir item presente na Constituição Federal Brasileira e também essencial para que as injustiças urbanas – da falta de habitação digna à presença homogênea de infraestruturas públicas na malha urbana, da redução da segregação sócio espacial paulistana ao acesso inequívoco ao direito à cidade – sejam sanadas num futuro que, novamente, se anuncia cada vez mais distante.

Como vimos ao longo da exposição que fizemos anteriormente quanto à história da propriedade fundiária no Brasil, este é um elemento estruturador da desigualdade econômica, social e política da sociedade brasileira contemporânea. Uma ordem com origem nos tempos coloniais e, mesmo que “atualizada”, ainda presente. Um vespeiro no qual aqueles que desejam manter o *status quo* respirando sem a ajuda de aparelhos não parecem interessados em colocar as mãos.

⁹ Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,notificacao-de-imoveis-ociosos-cai-em-sao-paulo,70002078947> – acesso em 13/05/2018.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. *O Modelo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo Precisa Ser Revertido*. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011
- BOULOS, Guilherme. *Por Que Ocupamos?: uma introdução à luta dos sem-teto*. 3 ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2014. 32 p.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 54 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 520 p.
- BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, jun 2001.
- BRUNO, Fernando Guilherme. *Princípios de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2015. 216 p.
- CANO, Wilson. *Novas Determinações Sobre as Questões Regional e Urbana após 1980*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, n. 2, p. 27-53, nov. 2011.
- CARTER, Miguel (org.) *Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. 563 p.
- DENALDI, Rosana (coord). *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação*. Brasília: IPEA, 2015. 324 p.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2012. 929 p.
- FERREIRA, J.S. Whitaker. *São Paulo: Cidade da Intolerância, ou o urbanismo “à Brasileira”*. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, p. 73-88, 2011
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 368 p.

- MATTOS, Liana P. *Limitações Urbanísticas à Propriedade* in FERNANDES, Edésio (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001. 438 p.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica a Razão Dualista*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - 2002 (Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002)*. São Paulo: PMSP, 2002.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei 15.243 de 1º de julho de 2010*. São Paulo, SP, 2010.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei 15.764 de maio de 2013*. São Paulo, SP, 2013.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto Nº55.638 de 30 de outubro de 2014*. São Paulo, SP, 2014.
- QUEIROZ, Maria H. L.; SOMEKH, Nadia. *A Cidade Comprometida* in *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, v. 3, n. 1, p. 113-124, 2003
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)*. São Paulo: SMDU, 2014.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Função Social da Propriedade*. São Paulo: SMDU, 2015a.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de Aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*. São Paulo: SMDU, 2015b.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de Aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*. São Paulo: SMDU, 2016.
- SILVA, Ligia O. *Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008. 373 p.
- VILLAÇA, Flávio. *A Crise do Planejamento Urbano*. São Paulo em Perspectiva, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995.

Nota do Editor

Data de submissão: 30/10/2017

Aprovação: 24/05/2018

Revisão: Filipe Galhardo

Gustavo Soares Pires de Campos

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP.
gustavospcampos@gmail.com

