

Política Urbana no Brasil

por José Roberto Bassul Campos

I – INTRODUÇÃO

Neste estudo abordamos o tema da política urbana, particularmente no que diz respeito ao “Projeto Moradia”, elaborado pelo Instituto Cidadania.

II – A POLÍTICA URBANA E A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Dos mais intensos do mundo, nosso processo de urbanização elevou drasticamente a demanda por empregos e serviços públicos nas cidades, que já abrigam três em cada quatro brasileiros. Ainda que as taxas de crescimento populacional tenham arrefecido nos últimos anos, as condições de miséria de grande parte da população — ao lado da precariedade dos serviços urbanos de transporte e saneamento, que agridem indistintamente todos os seus moradores — constituem, lamentavelmente, característica comum a todas as grandes cidades no Brasil.

A dificuldade do acesso à terra tem sido fator determinante dessas muitas carências e desigualdades sociais, especialmente no tocante ao direito à moradia, agora elevado à condição de norma constitucional. Nas cidades, os altos preços da terra impõem expressivos custos sociais que, ressalte-se, são regressivos, inversamente proporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Obrigados a buscar alojamento em áreas distantes e precariamente providas de serviços públicos, são exatamente os mais pobres os que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos.

A propriedade fundiária divide as cidades e exclui aqueles que as fizeram e nelas buscam abrigo. Séculos depois de a história econômica da

humanidade ter feito o papel de protagonista da riqueza migrar da terra para as máquinas e fábricas e, mais recentemente, para o conhecimento e a tecnologia, a questão fundiária urbana remanesce como tema das preocupações dos que lutam por justiça social.

A percepção desse quadro levou os constituintes de 1988 a dedicar um capítulo específico à política urbana (arts. 182 e 183). Esses dispositivos destinam-se, fundamentalmente, a gravar a propriedade urbana com a obrigação de cumprir sua função social. Para tanto, a Constituição elege o plano diretor municipal como paradigma dessa obrigação, mas represa sua eficácia quando remete a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal.

Como essa norma regulamentadora (objeto de dezesseis proposições que tramitam no Congresso Nacional) ainda não foi aprovada, os planos diretores que vêm sendo aprovados pelos municípios têm tido escassa eficácia, não apenas porque carecem de determinação política para sua aplicação mas, em muitos casos, porque têm sido objeto de questionamentos judiciais. É como se vivêssemos a absurda situação de uma avó (a Constituição) ganhar netos (os planos diretores municipais) sem ter tido filhos (os regulamentos da lei federal).

A despeito, contudo, dos graves problemas que lhe servem ao mesmo tempo de causa e efeito, as cidades reúnem, como nenhum outro tipo de agrupamento humano, condições culturais e materiais — meios e modos — capazes de propiciar a elevação dos padrões de dignidade, dos princípios éticos e dos níveis de qualificação que devem alcançar as sociedades organizadas. E uma legislação adequada pode ser especialmente útil na realização dessa tarefa.

Cabe ainda observar que a própria Constituição estabeleceu uma alternativa para os casos de atraso da União na edição de determinadas leis, inclusive as de direito urbanístico. O art. 24, § 3º, estabelece que, nessa circunstância, “os Estados exercerão a competência legislativa plena”. Ou seja, até que a lei federal de desenvolvimento urbano seja editada, os Estados podem fazê-lo em sua jurisdição. Nenhum deles, entretanto, valeu-se dessa prerrogativa.

III – LEGISLAÇÃO

A legislação federal brasileira sobre o assunto, afora as normas que tratam estritamente do “sistema financeiro da habitação” e de “incorporações imobiliárias” (Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, com as alterações subseqüentes), resume-se, na prática, às seguintes normas:

1. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que “dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”;
2. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que “define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação”; e
3. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano”, recentemente alterada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

O texto constitucional de 1988 suscitou a apresentação de vários projetos de lei. Todos de iniciativa parlamentar. Oriundos de vários partidos, os dezesseis projetos formulados têm razoável campo de convergência e denotam a importância social que a temática urbana passou a ensejar; insuficiente, no entanto, para transformar os projetos em lei.

Na verdade, a idéia de instrumentalizar a gestão urbana por meio de uma legislação específica precede a “constitucionalização” do tema. Ainda em 1983 (passados, portanto, dezessete anos), o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775. Nascido no antigo Conselho Nacional de Política Urbana, a proposta buscava dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade e estabelecia diretrizes e instrumentos para a política urbana.

Estava ainda em vigor a Constituição do regime militar, de 1969, e o País enfrentava os efeitos dos elevados e crescentes índices de urbanização que marcaram os anos 50, 60 e 70. A Constituição da época, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil. A única vez em que mesmo a palavra “urbano” aparecia no texto constitucional era para referir-se, no capítulo dos tributos, ao Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU.

Foi, portanto, uma indiscutível ousadia a elaboração daquele projeto. A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado acusava o projeto de “comunista”, como, aliás, costumava acontecer naquele período com as iniciativas de índole democrática. A revista “Visão”, representativa do empresariado conservador, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. A reação sustou a tramitação da proposta, que se encontrava na Câmara dos Deputados.

Entre os projetos apresentados a partir de 1988, o que mais prosperou foi o denominado “Estatuto da Cidade”, de autoria do já falecido Senador Pompeu de Sousa. Aprovado no Senado, em 1991, o projeto foi enviado à Câmara dos Deputados, onde ainda se encontra em fase final de tramitação.

Na Câmara, o Estatuto da Cidade (PL nº 5.578/90), ao qual foram apensados os demais quinze projetos, foi examinado por três Comissões: de Economia, Indústria e Comércio; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; e de Desenvolvimento Urbano e Interior. A última votação, ocorrida no dia 1º de dezembro de 1999, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, concluiu por texto substitutivo que mereceu apoio quase unânime de todos os partidos — apenas um deputado se opôs ao projeto. Pendente agora apenas do exame de constitucionalidade, o Estatuto da Cidade pode retornar ao Senado ainda nesta sessão legislativa.

IV – CONTEÚDO DO ESTATUTO DA CIDADE

O Substitutivo aprovado, além de temas como plano diretor e regiões metropolitanas, regulamenta vários instrumentos de gestão urbana e fundiária, tais como:

- Parcelamento e edificação compulsórios: a conhecida ociosidade, especialmente nas áreas metropolitanas, de vastas extensões de terras urbanas já dotadas de infra-estrutura, é responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços urbanos e a sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela retenção de terrenos urbanos ociosos, esse dispositivo carece de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;
- IPTU progressivo: segunda sanção prevista na seqüência do § 4º do art. 182, a progressividade do IPTU tem gerado demandas judiciais

— como, por exemplo, a que decorreu da utilização desse instituto na gestão da Deputada Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo — , exatamente pela ausência da lei federal de desenvolvimento urbano, que o Supremo Tribunal Federal entendeu necessária para tornar esse instrumento aplicável. A progressividade do IPTU, contudo, ainda que não vinculada ao fator “tempo”, já se encontra prevista no art. 156 da Constituição, exatamente “para assegurar o cumprimento da função social da propriedade”;

- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública: também pendente de regulamentação em lei federal, trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da Política Urbana e torna a desapropriação urbana semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária. O Estatuto da Cidade inova ao fixar como parâmetro para a indenização o valor de lançamento do imóvel para fins de IPTU. Na prática, ou os proprietários pagam o IPTU tendo por base o valor real do imóvel ou passam a correr o risco de verem esse imóvel desapropriado pelo valor por eles aceito tacitamente ao recolher o tributo;

- Usucapião especial: o usucapião especial urbano constitui dispositivo auto-aplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para o usucapião coletivo, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;

- Direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;

- Direito de preempção: assegura preferência (preempção) ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela aquisição, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;

- Transferência do direito de construir: permite o exercício desse direito em local diferente do imóvel original;

- Outorga onerosa do direito de construir: o debatido “solo criado”, que consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado

coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido do poder público;

- Operações urbanas consorciadas: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e empresas privadas, com vistas a alcançar transformações urbanísticas estruturais.

V – ESPECIFICIDADES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Há, no processo de urbanização, um aspecto que talvez devesse receber maior atenção das pesquisas acadêmicas e dos movimentos políticos e sociais. As cidades têm sido vistas como lugar de concentração de riquezas e tragédias; como obra do esforço coletivo que resulta em proveito de poucos; como ambiente da segregação que desenha o mapa da desigualdade social. Têm sido vistas, também, pelos poetas e pelos cientistas mais sensíveis, como lugar do encontro, como espaço de formação e, agora, no curso da globalização tecnológica, de renascimento do sentido de Nação — como percebeu o renomado geógrafo Milton Santos.

São abordagens necessárias. Mas há também, na economia urbana, na lógica econômica da formação das cidades, um mecanismo tão injusto eticamente que deveria merecer repúdio generalizado, mesmo daqueles que professam ideologias antagônicas. Ou não será verdade que tanto socialistas quanto capitalistas deveriam rejeitar um processo de formação de riquezas que pode prescindir tanto de trabalho quanto de capital?

Pois, na cidade, se parte da acumulação acontece da forma tradicional, pela agregação de valores decorrentes dos clássicos fatores de produção, fartas riquezas se formam e se robustecem sem que haja o investimento de um centavo de recursos financeiros nem a dedicação de um minuto de trabalho, braçal ou intelectual.

Não nos referimos aqui à acumulação particular, privada, de riquezas produzidas pelo trabalho coletivo. Já se conhecem bem os mecanismos de formação da renda fundiária urbana. O trabalho da maioria realiza obras e benfeitorias que ensejam uma valorização imobiliária apropriada por uma minoria: os proprietários de imóveis. Mas, nesse caso, não obstante a evidente iniquidade, há trabalho gerando riqueza, ainda que injustamente distribuída.

Não se trata, igualmente, dos lucros da incorporação imobiliária, que realiza rendas sem que haja correspondência direta com os custos de produção. Como se sabe, diferentemente do que ocorre nos demais setores produtivos, que formam preços pela agregação dos custos acrescidos da expectativa de remuneração do capital, a incorporação imobiliária forma preços pelo caminho inverso. Primeiro se estabelece o preço máximo que o mercado se dispõe a pagar pelo imóvel a ser produzido para, só então, verificar-se em que custos o incorporador pode incorrer. Qualquer economia na cadeia produtiva, ao invés de resultar em menor preço, enseja maior lucro. Mas, nesse caso, apesar das vantagens injustificadas, há capital investido, ainda que excessivamente remunerado.

Muito pior que todas essas distorções é a formação de fortunas sem que o beneficiário tenha sequer que recorrer à chamada especulação imobiliária, à retenção de áreas ociosas para tirar proveito da valorização, ou aos excessivos lucros da incorporação. Pois basta haver um acréscimo de área edificável, ou uma alteração de uso permitido, para que patrimônios particulares se elevem bruscamente. Nem o alargamento do direito de construir nem o novo uso autorizado precisam ser efetivamente utilizados para que se opere o milagre da multiplicação patrimonial.

Assim, melhor do que guardar terrenos esperando a gradativa valorização decorrente dos investimentos públicos é ter o repentino direito de construir mais. Melhor que construir um prédio e obter bons lucros é ter o uso do terreno alterado para atividades ainda mais lucrativas. De um dia para o outro, sem que haja investimento de capital ou trabalho, formam-se grandes fortunas.

Afinal, se não é capital nem trabalho, qual é o “fator de produção” que realiza essa mágica? Chama-se outorga de direito. E quem outorga direito? O art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil responde: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ora, se o povo é o titular do direito deveria ser também o beneficiário dele porque, afinal, ninguém, em sã consciência, usa contra si um direito seu. Mas é o que tem ocorrido nas cidades brasileiras.

Aí está, pois, a grande tarefa da regulamentação do capítulo da Política Urbana: permitir que os fundamentos, objetivos, princípios, direitos e deveres constitucionais encontrem instrumentos legais de realização.

VI – OS EFEITOS DA LEI

Com o Estatuto da Cidade a qualidade da vida urbana no Brasil vai melhorar? Não necessariamente. Embora sejam ferramentas importantes, não é apenas por falta de instrumentos legais que não se implementa uma política urbana socialmente justa.

Ao lado das variáveis políticas (de nada adiantam instrumentos postos à disposição de lideranças políticas que não pretendam utilizá-los), deve-se considerar os aspectos orçamentários do financiamento das cidades. E, nesse campo, não bastam as soluções estritamente urbanísticas, físicas. É preciso encontrar mecanismos de sustentabilidade econômica e social das cidades brasileiras.

O interesse nacional que se está formando em torno da reforma tributária e do pacto federativo deve incorporar a temática urbana. E mudar o conceito de renda. Há rendas não financeiras que podem e devem ser melhor distribuídas. Se a proposta de elevar o salário mínimo encontra resistências de toda ordem e acende o árido debate macroeconômico, o acesso à educação ou a serviços qualificados de saneamento podem significar uma revolução redistributiva.

Já que as cidades abrigam 80% dos brasileiros, pode-se inferir que abrigam também 80% da pobreza do Brasil. E a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional. De outra parte, o território urbano real, mais que o território virtual da política econômica, pode fornecer a chave do enigma: como reduzir a desigualdade social numa economia que, mesmo que realizasse o milagre de distribuir equitativamente o seu Produto Interno Bruto, ainda seria relativamente pobre?

Investir na democratização do acesso a condições condignas de vida urbana, mais que uma bandeira da luta política, constitui um atalho para um projeto nacional de combate à pobreza minimamente sincero. Facilitar o acesso à moradia, dotar as cidades de sistemas decentes de transporte público, assegurar a prestação universal dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, tirar as crianças da rua e levá-las à escola, qualificar os espaços comunitários com equipamentos e atividades orientadas de lazer e

recreação são propostas factíveis, relativamente baratas e, sobretudo, eficazes. Distribuem renda.

Para isso, é preciso que a partilha dos recursos tributários reserve às cidades a possibilidade de utilização efetiva dos instrumentos que a Constituição instituiu e o Estatuto da Cidade tornará aplicáveis.

VII – GESTÃO URBANA

Não resta dúvida de que as transformações da economia globalizada passaram a exigir um novo padrão de qualificação dos gestores urbanos. A velha política de clientela, ainda predominante no Brasil, passa a ser perniciosa não apenas em relação à formação da cidadania, mas também no que se refere ao próprio êxito da administração pública. Num ambiente econômico ferozmente competitivo e socialmente perverso — em que a tecnologia e o conhecimento substituem os capitais tradicionais, inclusive o fundiário, e promovem a massificação do desemprego —, a circunstância do clientelismo adia, e até impede, a substância do desenvolvimento.

Sob pena de inocuidade dos princípios da gestão democrática das cidades, os mecanismos de controle social precisam incorporar a idéia de responsabilização dos gestores que descumprirem os planos decididos coletivamente. Diferentemente do que tem ocorrido, os planos diretores deveriam assumir não apenas um caráter mais executivo, mas igualmente estabelecer sanções para os casos de descumprimento imotivado de suas normas. Poderiam funcionar, assim, como uma espécie de “lei de responsabilidade urbanística”.

A conduta e a qualificação dos gestores das cidades terão que se modificar tão rapidamente quanto ocorrem as transformações do mundo, pois o êxito não estará em negar a revolução tecnológica que se encontra em marcha, mas em saber dirigi-la para a democratização dos seus benefícios. E é exatamente nas cidades que isso pode acontecer.

É o que temos a oferecer, colocando-nos à disposição de Sua Excelência para quaisquer complementações ou esclarecimentos porventura julgados necessários.

Consultoria Legislativa, 17 de maio de 2000

JOSÉ ROBERTO BASSUL CAMPOS
Consultor Legislativo