

# A AUTONOMIA MUNICIPAL E A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - O CASO CAMPOS DOS GOYTACAZES

Helen Carneiro Manhães Siqueira<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo se baseou em entrevistas semiestruturadas realizadas nos meses de julho e agosto de 2013, com atores ligados ao poder público municipal da cidade de Campos dos Goytacazes no intuito de se investigar os instrumentos coercitivos da função social da propriedade em Campos dos Goytacazes e os obstáculos para efetivação dos mesmos. Partiu-se de uma visão da autonomia municipal conquistada por meio da Constituição Federal de 1988 e seu principal instrumento legal, qual seja: o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função Social da Propriedade. Instrumentos Coercitivos. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

## Introdução

Os municípios brasileiros foram elevados à condição de “entes da Federação” via Constituição de 1988, passando a ter autonomia administrativa e financeira. Historicamente, essa descentralização no Brasil surgiu em meio à crise econômica, que trouxe enfraquecimento do governo central, como bem salienta Santos (2003):

No Brasil, a descentralização na implementação das políticas públicas emergiu em meio à crise econômica que enfraqueceu o governo central e o levou ao esgotamento de sua capacidade de financiar projetos de interesse regional/local, o que suscitou o questionamento acerca da centralização administrativa e financeira então em vigor. Nas primeiras eleições dos anos 1960, surgiu uma forte demanda por descentralização, menos pela possibilidade de ser instrumento de melhor eficiência alocativa dos gastos públicos, mas muito mais pela de ser instrumento de democratização de poder. Foi nesse contexto que se formou uma “frente municipalista”, muito atuante nas discussões na Assembleia Constituinte e que logrou grandes avanços no marco legal por meio do qual o município se inseriu na Federação brasileira (p.199).

---

<sup>1</sup>Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Professora da Universidade Candido Mendes/Campos, nos cursos de Direito e Relações Internacionais. Procuradora do Município de São Francisco de Itabapoana.

Junto com fortalecimento institucional dos municípios, estabelecido pela Constituição de 1988 estão desafios de execução de políticas sociais, de capacidade de financiamento e de gestão dos gastos provenientes da política urbana. Quanto mais dinâmico economicamente for o município, maior é a autonomia municipal. Na medida em que o município não goza de autonomia financeira, este fica sempre “com o pires na mão”, em uma dependência de repasse de recursos, os chamados transferências constitucionais, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios/FMP.

Para Rolnik (2009, p.42), considerando que a maior parte das receitas de transferências automáticas cobrem o custeio da máquina municipal, incluindo a prestação de serviços sociais básicos previstos constitucionalmente, a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou do acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana. Diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, na área de desenvolvimento urbano, a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área é competência de qualquer um dos níveis da Federação.

Segundo Santos (2012, p.32), a forte dependência das receitas de transferência, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios decorre da limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte. Quanto menor o município, menor tende a ser a renda média de sua população, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE identificou na pesquisa Indicadores Sociais Municipais, elaborada com base nos dados do Censo de 2000.

Poucos dos 5565 municípios brasileiros experimentam o processo de descentralização:

Existem apenas 283 municípios com mais de 100 mil habitantes no País. São esses os municípios que podem experimentar o processo de descentralização como inovação que lhes permita cumprir papel político mais relevante na estrutura federativa pactuada em 1988. (SANTOS, 2012, p.32).

Isso demonstra que a autonomia financeira dos municípios está intimamente ligada ao número de habitantes. Quanto maior o porte do município, maiores vão ser

as receitas próprias, advindas da arrecadação municipal. A tributação sobre a propriedade imobiliária vem a ser uma das principais fontes de arrecadação própria disponível no município e há de ser utilizada como instrumento de política urbana, segundo o estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Segundo Santos (2012.2, p.251), utilizar a tributação sobre a propriedade urbana foi uma das principais lutas incluídas no movimento pela reforma urbana ao longo da década de 1980. Depois de 21 anos de regime militar, a redemocratização das estruturas de poder incluiu a promulgação da Constituição de 1988, que elevou o município à condição de ente federativo e maior responsável pela política urbana. Desde então, o uso extrafiscal do Imposto Predial Territorial Urbano/IPTU foi um dos principais instrumentos de política urbana conforme se depreende da Lei Federal nº 10.257/2001, que regularizou a política urbana, o intitulado Estatuto da Cidade.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que toda propriedade há de cumprir sua função social e, no que diz respeito à propriedade imobiliária, a função social é a que está prevista no Plano Diretor do município. Ou seja, mais do que uma matéria estritamente tributária ou financeira, a propriedade urbana está ligada ao que a cidade planejará para a mesma. A tributação sobre a propriedade imobiliária ganhou aspectos extrafiscais, principalmente com o advento do Estatuto da Cidade, tendo em vista que essa mesma tributação passou a ser instrumento de coerção para que se dê a efetividade da função social da propriedade.

A tributação imobiliária fiscal e extrafiscal, nesse monte em especial o IPTU Progressivo no Tempo, deve ser mais aplicada pelos municípios brasileiros, uma vez que tais instrumentos tributários devem ser utilizados para fins de reforma urbana com o propósito de conter o processo de expansão urbana. Tal tributação está intimamente ligada aos cadastros atualizados, já que os tributos imobiliários, IPTU e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis/ITBI, pautam-se no chamado valor venal do imóvel, que diz respeito ao valor do bem no mercado, abrangendo o valor do terreno e das edificações. Não proceder à correta atualização é gerar uma subarrecadação e comprometer, por conseguinte, a capacidade do município de experimentar a descentralização da estrutura de poder estabelecida via Constituição Federal de 1988.

A cidade, vista pelo ordenamento jurídico pátrio, é composta de leis tipicamente territoriais, tais como o Plano Diretor, a Lei Orgânica e a Lei de Zoneamento do Município, sendo pensada, em termos gerais, via Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), o qual apresenta princípios, diretrizes e instrumentos de intervenção no solo urbano no sentido de que o habitat humano seja um espaço que promova dignidade a todos os seus habitantes, conforme normatiza a Constituição Federal.

Com a materialização jurídica do princípio da função social da propriedade, tal princípio ganhou instrumentos constitucionais coercitivos que visam à efetivação do mesmo. Tais instrumentos são penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana, mais especificadamente no §4 do art.182, quais sejam: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Tais instrumentos constitucionais foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, e são aplicados por meio da criação dos planos diretores municipais, além de legislação municipal específica. Fazer valer tais instrumentos é promover a justiça social.

Consta na Carta Mundial do Direito à Cidade<sup>2</sup> que, na formulação e implementação de políticas urbanas, deve-se promover o uso socialmente justo, prevalecendo o interesse social e cultural sobre o individual de propriedade. O Direito à Cidade deve ser exercido dentro dos limites da sustentabilidade e da justiça social. No confronto entre o individual e o coletivo, deve prevalecer o bem comum. Sabe-se que fazer valê-lo, no que diz respeito ao direito de propriedade, é fazer valer critérios constitucionais do exercício desse direito, ainda que seja necessário combater interesses poderosos de mercado e aplicar instrumentos legais “antipáticos”, como o IPTU Progressivo no Tempo.

Em entrevistas semiestruturadas realizadas nos meses de julho e agosto de 2013, com atores do poder público municipal de Campos dos Goytacazes, pôde-se

---

<sup>2</sup>Documento produzido pelo Fórum Social das Américas – Quito – julho 2004, pelo Fórum Mundial Urbano – Barcelona – setembro 2004 e pelo V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – janeiro 2005. Disponível em <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

vislumbrar que a maioria deles não sabe o que significa a Função Social da Propriedade e não têm conhecimento de seus instrumentos coercitivos.

Almejou-se, nesse artigo, trazer à tona que o poder público municipal, no que tange à cidade de Campos dos Goytacazes, não compreende o que seja a função social da propriedade e os seus instrumentos coercitivos. Além disso, comprovou-se que, no Município de Campos dos Goytacazes, não há legislação específica regulando o tema, o que fomenta a especulação imobiliária.

## **2. A Autonomia Municipal e seus Principais Instrumentos Legais**

Santos (2012), ao tratar da propriedade urbanizada, fala sobre os polos de interesses presentes na cidade e seus reflexos:

Os diferentes polos de interesses presentes na cidade – de um lado o particular proprietário, o incorporador e o investidor imobiliário, e do outro o Estado como titular do interesse público e gerente das necessidades sociais – demandam uma lógica de intervenção destes que pondere razoavelmente os benefícios criados e os ônus cominados aos titulares de imóveis urbanos. Considerando a referida atmosfera, um princípio do Direito Urbanístico, que passa a intensificar na medida em que os problemas urbanos são mais evidentes, é aquele presente no artigo 2º, incisos IX e X do Estatuto da Cidade, que estabelece como diretriz da política urbana a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” complementado pela “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. Não obstante estas diretrizes tenham implicações de diversas ordens, elas encontram no IPTU, no ITBI e na contribuição de melhoria maneiras de levar a efeito práticas de equidade nos ambientes urbanos. A intensa urbanização colocou o acesso à propriedade urbanizada em um patamar mais elevado de importância e alocou os sujeitos em condições diferenciadas de acesso à terra urbana, que tornou-se um ativo como qualquer outro produzido para gerar valor (p.252).

As decisões acerca da urbanização são decisões políticas. E tais decisões, no Brasil, têm peculiaridades advindas da relação sociedade e Estado. Os processos decisórios acabam por ser influenciados por padrões estruturadores e organizadores de tais relações.

Rolnik (2011, p.4/5), analisando os processos decisórios políticos no Brasil, traz as quatro principais gramáticas definidoras das relações entre a sociedade e o Estado no Brasil, trabalhadas por Nunes (2011) como sendo: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, sendo

que grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas.

Há de se pensar que o clientelismo pode ser um dos obstáculos para a efetivação da função social da propriedade, em especial de seus instrumentos coercitivos. Isso porque não é raro que haja benesses por parte do Poder Público a empresários que financiam campanhas eleitorais. Muitos desses empresários advêm dos negócios imobiliários, que crescem a cada dia, tendo em vista que terra passou a ser um produto altamente rentável, em especial, em áreas munidas de equipamentos públicos que trazem valorização imobiliária.

Assim, não é estranha a constatação de que o município possa ter previsão dos instrumentos coercitivos em sua Lei Orgânica e até em seu Plano Diretor, mas não uma lei específica obrigatória para a sua aplicabilidade. Interesses advindos do mercado, com os olhos atentos no lucro que a propriedade imobiliária lhe proporciona, podem conter o avanço da legislação municipal. Vereadores precisam de financiamento de suas campanhas para que venham a lograr êxito nos pleitos eleitorais. Acabam por se tornar os caciques eleitorais que hão de intermediar a contenção do avanço da legalidade no município. O mesmo se diga do prefeito, o qual, ao se comprometer com os interesses do mercado, também não sanciona leis que possam conter a especulação imobiliária. Eis um verdadeiro “Capitalismo de Laço”, segundo Lazzarini (2011).

Para Lazzarini (2011, p.03), entendido como um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos, o Capitalismo de Laços seria um modelo assentado no uso das relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse que resultaria numa constante e progressiva concentração da propriedade privada empresarial.

O município se distingue dos estados e da União por não possuir Poder Judiciário e nem Constituição, tão somente “Lei Orgânica Municipal”. Isso não retira da Lei a sua relevância, pois, muito embora não tenha o nome de Constituição, a lei tem o importante papel de reger os assuntos de competência municipal.

O município tem uma competência suplementar, tendo em vista o disposto no art. 30, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que autoriza o município a suplementar a legislação federal e estadual no que couber, podendo suprir omissões e lacunas da legislação federal e estadual, mas não as contradizer. Tal competência suplementar faz com que os municípios possam regulamentar as normas federais e estaduais, adequando-as às realidades locais. Segundo Santos (2003, p.199), o princípio geral que norteou a repartição de competência entre as entidades federadas foi o da predominância de interesse.

Para Santos (2003), a Lei Orgânica Municipal tem o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara Municipal:

No âmbito da autonomia legislativa, a repartição de funções praticamente reedita a observada na esfera administrativa. Nos municípios, a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, em colaboração com o prefeito, a quem cabe o poder de propor as leis e de sancioná-las e promulgá-las nos termos propostos como modelo pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da CF com estrita obediência à Lei Orgânica Municipal, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a CF não esgota, pois usa a expressão "interesse local" como catalisador dos assuntos de competência municipal (p.199-200).

Mediante o Plano Diretor, é possível inserir os instrumentos coercitivos, quais sejam: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e desapropriação-sanção. Entretanto, não basta prever esses instrumentos, é necessário que eles sejam regulamentados.

Tais instrumentos urbanísticos visam a conter a especulação imobiliária, a retenção especulativa de terrenos, sendo que áreas vazias ou subutilizadas estão sujeitas à edificação e parcelamento compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, de acordo com a destinação dada pelo Plano Diretor.

Rolnik (2001) diz que a adoção do Plano Diretor pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam – em vão – enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam um urbanismo selvagem e de alto risco.

Rolnik (2001), ainda, levanta as seguintes questões: que cidade média ou grande de nosso País não tem uma ocupação precocemente estendida, levando os

governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, principalmente, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande de nosso País não é obrigada a transportar cotidianamente a maior parte da população para os locais onde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando inutilmente energia e tempo? (2001, ps. 5 e 6)

Investimentos públicos e coletivos, financiados, diga-se de passagem, pelos impostos de todos, acabam por valorizar os imóveis de suas proximidades. Essa valorização imobiliária acaba por ser apropriada por poucos, dando-se um mecanismo perverso de desigualdade: os mais abastados gozam de uma cidade equipada enquanto os mais pobres vão para as áreas mais longínquas, sofrendo, por conseguinte, o transtorno do deslocamento diário e penoso para os locais dotados de infraestrutura, excluídos territorialmente, sendo-lhes negado o direito a um grau básico de urbanidade.

Villaça (2001, p.143) afirma que o mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é a oposição centro x periferia. O primeiro dotado da maioria dos serviços urbanos públicos e privados é ocupado pelas camadas de mais alta renda. O segundo, subequipado e longínquo, é ocupado, predominantemente, pelos excluídos. Esse fato confere ainda mais valor à área central das cidades. Estar próximo ao centro significa distinção e acesso fácil a todos os bens e serviços que a cidade pode oferecer.

Ressalte-se que, para Villaça (2001, p.244), certa dinamicidade, também determinada pela especulação imobiliária, essencial à compreensão dos processos de segregação, passou a figurar como variável do referido fenômeno, e o processo tendencial de descentralização definiu novos contornos à configuração socioespacial das cidades, sobretudo nos cenários urbanos atuais, com a presença e o crescimento de outras classes no mesmo espaço sem eliminar, contudo, a segregação.



Uma das diretrizes gerais da política urbana prevista no art.2º do Estatuto da Cidade é justamente a garantia à ordenação e controle do uso do solo visando a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano. E dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda à sua função social estão o parcelamento e edificação compulsórios de áreas e imóveis urbanos, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana.

Segundo Saule Júnior (2001, p.34), cabe aos municípios aplicarem as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, de acordo com suas especificidades e realidade local, devendo, para tanto, constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

### **3. Campos dos Goytacazes e a Função Social da Propriedade**

O Município de Campos dos Goytacazes, situado no Norte do Estado do Rio de Janeiro, conta, atualmente, com cerca de 500.000 habitantes. Importante cidade média do estado, Campos dos Goytacazes tem nesse tempo sido palco de uma crescente expansão imobiliária, com cada vez mais a presença de verticalização e lançamentos de condomínios de alto padrão.

O chamado Complexo Portuário do Açú, na cidade vizinha de São João da Barra, tem atraído investimentos em vários setores e, em especial, no setor imobiliário. Considera-se que a cidade de Campos dos Goytacazes, por conta dos investimentos no Porto do Açú, terá um crescente aumento populacional na próxima década. Corolário disso está o setor imobiliário, que deve ampliar seus investimentos na área, a fim de explorar o mercado e comportar o crescimento populacional.

### **4. Entrevistas Realizadas e Impressões Acerca da Função Social da Propriedade no Município de Campos Dos Goytacazes**

Nos meses de julho e agosto de 2013, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com autoridades do Município de Campos dos Goytacazes. Os

entrevistados: um vereador, o entrevistado “A”; um subsecretário municipal, o entrevistado “B”; um membro dos Conselhos Municipais, o entrevistado “C”; e um membro que ajudou a elaborar o Plano Diretor de 2008, a entrevistada “D”.

Primeiramente, ressalte-se a dificuldade de marcar as entrevistas, com exceção da entrevistada “D”, que prontamente atendeu ao convite e, já no outro dia, se colocou à disposição para ser entrevistada. Tais entrevistas tiveram por base um roteiro com tópicos que versaram sobre a Função Social da Propriedade e as Penalidades Constitucionais que visam a dar efetividade a tal princípio. Por meio das entrevistas, poderia identificar-se a visão de membros do poder público municipal acerca do tema.

Ressalte-se que, com exceção da entrevistada “D”, todos os demais tiveram em comum iniciar relatando os programas de urbanização do atual governo, tais como o chamado “Bairro Legal” e o “Morar Feliz”, enaltecendo os atos do atual governo e dizendo que, mediante tais programas, esse governo tem cumprido a Função Social da Propriedade.

O entrevistado “A” está exercendo pela primeira vez a função de vereador no município. Ouviu atentamente as instruções acerca do roteiro e respondeu todas as perguntas. Questionado se já havia ouvido falar sobre a Função Social da Propriedade disse não ter conhecimento dessa expressão, e sim de leis que dizem respeito a terrenos baldios, em caso de fazer proteção, “não deixar criar mato”. Inquirido sobre o Estatuto da Cidade, disse nunca ter ouvido falar sobre tal legislação, alegando que os vereadores têm uma visão em relação à Lei Orgânica Municipal.

Perguntado acerca da existência de legislação específica que regulamenta o IPTU Progressivo no Tempo, por exemplo, disse não ter passado ainda em sua mão nada a respeito, tendo ressaltado que a Lei Orgânica Municipal ficou vinte e um anos sem alterações e, agora, o município está vivenciando a mudança da Lei Orgânica, em especial, no que diz respeito à regularização dos imóveis no município.

Perguntado sobre o mapeamento dos vazios urbanos no município, respondeu que “a prefeita hoje quer fazer o corredor para o “Aeromóvel”, que é uma

realidade que já começamos a trabalhar para que seja instalado em Campos”. Sabe que pessoas que estão com terrenos “sem atividade nenhuma, à proporção do tempo, aquela coisa inoperante, sem fazer seus pagamentos, é uma maneira de desapropriar”.

Perguntado se já tinha ouvido falar sobre o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, o entrevistado “A” disse que nunca tinha ouvido falar, tendo conhecimento da possibilidade de parcelamento da dívida de IPTU para as pessoas que não têm possibilidade de pagar e que algumas pessoas acabam por sofrer a chamada “Dívida Ativa”, que, nesse caso, não tem como o município perdoar, a não ser que haja a prescrição, não sabendo dizer qual critério que é utilizado para fazer essa prescrição.

A entrevista feita com o entrevistado “B” foi bastante produtiva, tendo em vista que tal entrevistado praticamente a conduziu, tecendo vários comentários sobre a urbanização da cidade. Uma curiosidade é que o entrevistado “B”, na ânsia para demonstrar o papel da governança no planejamento urbano, quase não permitiu que as perguntas fossem devidamente expostas, tendo tomado posse do papel com o roteiro, misturando as perguntas, fazendo novas associações entre as mesmas. Inicialmente destacou que:

você não pode entrar na propriedade alheia, ou seja, você não pode entrar na casa de alguém sem bater palma. A maioria das pessoas compra terrenos para futuramente negociar, ou futuramente deixar com o filho para cuidar, ou até mesmo para investimento. A maioria para investimento. Compra a gleba, aí depois ele vai juntar o dinheiro para ter oportunidade de construir sua casa. Ele para construir a sua casa, aí sim ele tem que ir à Prefeitura, dar entrada em alguns entraves de projetos, para poder executar que é o certo. Quando hoje ele executa irregularmente, ele está sensível a vários tipos de multas, que começam de R\$ 100,00 e vão até R\$ 10.000,00.

Falou, ainda, sobre as notificações e prazos para a regularização das obras no município e que tudo isso está previsto no Plano Diretor e no Código de Obras do Município. Disse que, como o município é muito grande, muitas vezes há mutirões, e as pessoas constroem do dia para a noite e “quando você vai ver, já está pronto” e que quando notificado, muitas vezes, o proprietário diz que não sabia que tinha que regularizar a obra, achando que pagando o IPTU já é o suficiente. Segundo o entrevistado “B”:

há vários condomínios urbanísticos, tendo já dois condomínios fechados, um outro condomínio que vai ser fechado e um outro que será fechado e aberto e outros que vão acontecer, ali atrás do Boulevard. Ali vai ser no futuro uma outra área nobre de Campos. Então já começa a deslocar, por exemplo, a urbanização da Artur Bernardes, ela vai até a Avenida Vinte e Oito de Março, atravessa e chega na UENF. Aquilo tudo, ao longo dessa avenida, não vai deixar de ser uma área nobre. Então, à proporção que vai crescendo, vai criando outras áreas nobres. E tem outro condomínio que está acontecendo lá no finalzinho do Jóquei, que é o Alphaville 1, 2 e 3, Alfagreen e Riviera. No futuro, quando o desenvolvimento chega, ou ele vende o lote dele e a casinha que começou e vai sair para outro bairro, ou as casas vão tomando outro tamanho, outra forma. Em todas as regiões que nós fizemos Bairro Legal, Eldorado, Ururaí, Donana, Penha, Estância da Penha. Aí você vai hoje no Eldorado, você vai ver que as casas de antes não é a mesma coisa do depois, estão tomando forma. Você vai hoje no Imperial, o Imperial é um Flamboyant da Estrada do Açúcar, tem asfalto, tem praça, as casas estão muito boas. Você vê que a própria comunidade, em si, ela muda o pensamento. Ou ela se muda de local, ou ela se adequa ao local porque, olha a casa do meu vizinho está ficando bonitinha e então vou pintar a minha também.

Daí percebe-se que o entrevistado “B” em todo o tempo atrelou suas respostas aos programas municipais.

Inquirido sobre os instrumentos previstos no estatuto, se já tinha ouvido falar sobre o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, o entrevistado “B” disse que:

O Estatuto da Cidade tem todo o trabalho social. Esse trabalho social feito pela prefeita Rosinha, o que está se fazendo é o seguinte: ela está tirando as pessoas das áreas de risco, onde nós estamos fornecendo o ‘Morar Feliz’. Isso daí é dando dignidade a essas pessoas. Além de tirar do risco, está dando dignidade às pessoas. São doze conjuntos, cinco mil casas.

Perguntado sobre o fato de tais pessoas residirem afastadas do Centro, o entrevistado “B” disse que:

não é que estejam afastados do Centro, era onde tinha área disponível para Prefeitura. As pessoas do Morar Feliz, nós não tiramos do local onde viviam, pois, por exemplo, Rio Preto, eles vão morar em Rio Preto. Não adianta você tirar uma pessoa de Rio Preto e jogar em Goytacazes. Ele a hora que precisar de um copo de açúcar, ele vai pedir a quem? Então a gente não ‘tira ele’ do rol social dele.

Percebe-se claramente, mais uma vez, a resposta evasiva com base nos programas municipais. Como se cumprir a Função Social da Propriedade fosse apenas tirar a população da área de risco, justificando a segregação social mediante os programas municipais.

Ao final da entrevista, quando pareceu ter percebido que o proprietário do imóvel pode até mesmo ter o seu bem desapropriado pelo município e ser indenizado não previamente, mas por títulos da dívida pública, o entrevistado “B” demonstrou preocupação, alegando que é construtor e que tem terrenos que sustentarão os seus filhos no futuro. Aparentando bastante indignação, o entrevistado “B” ainda disse que era melhor que a entrevistadora “saísse de Campos”, pois o tema “é perigoso”. Ficou claro, nesse momento, o temor próprio de quem faz da propriedade imóvel um produto especulativo. Interessante, portanto, a mistura do público com o privado.

Ao entrevistado “C”, foi perguntado, inicialmente, sobre a sua experiência nos Conselhos Municipais em relação à discussão da Função Social da Propriedade. Respondeu que:

em relação à propriedade, há uma preocupação do governo municipal, incentivado pela prefeita Rosinha Garotinho, de aproveitar esses imóveis para que não fiquem ociosos. Os próprios Conselhos, seguindo de várias áreas, tanto do Conselho de Meio Ambiente, do Conselho de Assistência Social, vêm defendendo a utilização com sustentabilidade dessas áreas, até porque é uma exigência da prefeita que sejam aproveitadas essas áreas. A gente se depara com a legislação, algumas coisas a gente tem dificuldade, porque há um tabu entre os proprietários nisso daí e a gente tem que saber administrar para não causar um atrito entre o Poder Público e a Sociedade.

Perguntado se sabe sobre os mapeamentos na cidade, tendo em vista a aplicabilidade dos instrumentos jurídico-urbanísticos com o objetivo de coibir a especulação imobiliária, afirmou que:

nós temos em Campos o Centro de Informações de Dados de Campos, que é o CIDAC, que tem como responsável o Robson Cola e este procura, junto com a Secretaria de Obras, ter toda a nossa cidade mapeada. É impossível você administrar uma cidade sem ter o mapeamento certo, sendo que a nossa cidade cresce muito.

Pode-se perceber a preocupação constante do entrevistado em frisar os benefícios dos programas governamentais. A seguir, relatou que foi feita uma força tarefa entre as Secretarias de Defesa Civil, Secretaria de Obras e Secretaria de Meio Ambiente, com a determinação da prefeita para que fosse feito o mapeamento das áreas de risco no município.

O entrevistado “C”, questionado se já tinha ouvido falar, na sua experiência nos Conselhos, sobre lei específica que faça valer o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, disse que não domina esse assunto para falar com propriedade. Disse que as demandas vão surgindo e os Conselhos vão aprendendo, na tentativa de acompanhar o desenvolvimento do município e que, em decorrência disso, vai colocar na pauta dos Conselhos a matéria dessa dissertação.

A entrevistada “D” foi de grande importância, tendo em vista se tratar de uma das pessoas que participou efetivamente da elaboração do Plano Diretor do município. Questionada sobre sua experiência, disse que é funcionária efetiva da Prefeitura e participou do Plano Diretor de 1991 e do Plano Diretor de 2008. Disse que:

foi bom para ver a diferença da formatação, da elaboração de um e de outro, porque o Plano de 91, a gente teve assessoria de Dra. Lize Bernardes, Geógrafa, mas foi pensado entre quatro paredes. Nós formamos um grupo de trabalho, fomos para a FUNDENOR para trabalhar o Plano Diretor, mas foi pensado por algumas cabeças, muito diferente do Plano de 2008.

Disse que hoje ouvimos muitas críticas a respeito do Plano de 2008. Sobre isso, afirmou que foi feito um trabalho bem grande de diagnóstico no município e o que as pessoas hoje falam, que o Plano Diretor está errado.

A entrevistada “D” ainda relatou que, por mais que seja servidora municipal efetiva, não a quiseram no atual governo, tendo sido cedida, pois não querem que a mesma trabalhe por ter tido cargos anteriores, ou porque sempre questiona, ou até mesmo pelo próprio Plano Diretor. No pouco tempo que esteve nesse governo, questionou, por exemplo, o programa “Morar Feliz”, pois, muitas vezes, tal programa não estava de acordo com a legislação. “As ruas não têm a largura que a lei exige. Onde está o equipamento comunitário? Onde está a área verde? A legislação exige e a Prefeitura tem que cumprir. Então eu sempre discuti isso na Prefeitura. Como é que se exige de um particular se o Poder Público não faz?”

Ainda sobre o Plano Diretor, a entrevistada “D” afirmou que as pessoas têm que entender que à medida que os anos vão passando, a cidade vai crescendo e o Plano precisa ser adequado, tendo que em dez anos ser modificado

obrigatoriamente. Segundo a entrevistada “D”, “aquilo tudo que está pensado ali, no Plano, precisa ser implementado e se isso não acontecer, vai ficando defasado”.

A entrevistada “D”, sobre o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública, disse que o município não os aplica ainda. O que se tem é um mapa específico disso, um lugar onde é permitida a outorga onerosa do direito de construir.

Pela própria experiência recente da entrevistada “D”, ela acredita que está caracterizada a segregação da população mais carente, até mesmo conduzida pelos de maior poder aquisitivo, residentes em bairros nobres da cidade.

A entrevistada “D” encerrou a conversa sem otimismo quanto à efetividade da Função Social da propriedade: “Nessa coisa sua de Função Social é desanimador, porque a Função Social não existe no vocabulário, isso não passa na cabeça dessas pessoas. E a gente que pensa nisso, somos excluídos junto da população. Não existe espaço.”

Sobre as entrevistas realizadas, ficou claro terem em comum, os entrevistados “A”, “B” e “C”, a defesa dos programas governamentais. Não era de se esperar uma postura diferente, tendo em vista os três entrevistados serem membros do Poder Público. Em nenhum momento, um desses entrevistados apresentou problemas enfrentados pela municipalidade na elaboração e/ou efetivação dos programas “Bairro Legal” e “Morar Feliz”.

Em comum, também entre os entrevistados “A”, “B” e “C”, está o desconhecimento dos instrumentos coercitivos, quais sejam o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública. O que pareceu ter um pouco mais de noção sobre a Função Social da Propriedade foi o entrevistado “B”, sendo o entrevistado “A” um membro do Poder Legislativo Municipal que sequer tinha ouvido falar no Estatuto da Cidade.

Já a entrevistada “D”, por ser servidora pública municipal de carreira, tendo exercido por muitos anos um cargo técnico em sua área, tem um bom conhecimento

acerca da Função Social da Propriedade. Foi uma das pessoas que ajudaram a elaborar o Plano Diretor de 1991 e o atual Plano Diretor de 2008, com uma vasta experiência, portanto, no Plano Diretor em si. Defendeu o Plano de 2008, que vem sofrendo críticas, dizendo ter sido elaborado por uma equipe comprometida com o trabalho e com a participação principalmente da população dos distritos municipais. Afirmou que o município não tem a maior parte das legislações específicas para regulamentação do Plano Diretor, inclusive a legislação regulamentando as penalidades constitucionais: o Parcelamento e Edificação Compulsórios, seguidos do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública.

As entrevistas se prestaram a elucidar o conhecimento e as percepções de atores do Poder Público Municipal acerca do tema, ficando claro que os membros do Poder não conhecem o que é a Função Social da Propriedade, confundindo-a com programas municipais de urbanização. Com exceção da entrevistada “D”, que fora retirada dos olhos do Poder Público, por sua postura combativa em prol da efetivação das leis, todos os demais estão profundamente atrelados aos mandos da governante, aliando-se a uma política cada vez mais clientelista e assistencialista, longe de efetivar alguma Função Social à Propriedade.

Em Campos dos Goytacazes, o público se confunde com o privado, estando a população menos privilegiada longe do grande centro, na dependência de equipamentos públicos nem sempre efetivos à sua disposição. Restou evidente a segregação dessa população; e apenas a população que reside em área de risco parece ser alcançada pelo “Morar Feliz”. Tal população acaba por ser alojada no mesmo local que antes residia, sob o argumento de ser o melhor para a mesma. Será que tal população realmente pensa assim? Será que, ao menos, fora inquirida a respeito?

Por outro lado, temos a figura do especulador imobiliário, cada vez mais inserido no seio do Poder. Esse se interessa em manter terrenos vazios, na intenção puramente do lucro. Para esse, o melhor é que a Propriedade Urbana permaneça inerte, sem função. Aliás, que tenha a função puramente lucrativa. Longe do Social, com uma capa de Social, em um Plano Diretor que já prevê instrumentos para sua efetividade - sem ser efetivado -, a Propriedade Imóvel permanecerá nos moldes do



Código Civil de 1916, totalmente individualista, como se não se conhecesse, ainda, a Constituição Federal de 1988, que transformou o caráter individualista da propriedade em Função Social. Numa legislação estacionada, sem regulamentação, continuarão glebas imensas sem utilidade, no afã do sistema dominante. O Planejamento Urbano não será efetivo enquanto for meramente teórico, ou pior, enquanto a cidade permanecer como um produto à venda, prestando-se tão-somente a segregar os mais carentes.

Percebe-se, portanto, a necessidade de uma combinação precisa entre reforma jurídica, mudança institucional e mobilização social nas diferentes escalas governamentais para que possa ser efetivamente revertido o padrão de exclusão socioespacial que tem caracterizado o desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros. Não bastam os instrumentos jurídico-urbanísticos conquistados, é preciso garantir uma justa gestão da política urbana para fazer avançar a agenda da reforma urbana no Brasil.

## **Conclusão**

Em Campos dos Goytacazes, local cujo público vem se misturando com o privado, a cidade é compreendida como uma mercadoria atrativa principalmente para os empreendedores imobiliários. Nessa cidade, quem dá as cartas em relação ao planejamento da cidade é, sem dúvidas, o planejamento estratégico voltado para o mercado. A partir do que depreendeu das entrevistas, até o presente momento, não se tem nenhuma legislação que regule os instrumentos coercitivos constitucionais que fazem valer a Função Social da Propriedade.

E mais, os programas governamentais voltados para o direito à habitação, denominado “Morar Feliz”, cumprem, também, um papel relevante para os empreendedores imobiliários: o de segregar os mais carentes para longe das áreas mais ricas da cidade. Longe das áreas nobres, os menos abastados têm que enfrentar um transporte público precário a fim de chegarem até seus locais de trabalho. E mais, não há equipamentos públicos eficientes nas áreas mais carentes da cidade. Sem dúvida, os melhores hospitais e escolas, ainda que públicas, estão na região mais abastada da cidade.

Os debates da década de 80 acerca da Constituição Federal resultaram na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana, com apenas dois artigos sendo absorvidos pela Assembleia Nacional Constituinte – os artigos 182 e 183 - que dispõem sobre política urbana. Por conta da maioria conservadora, ao invés da propriedade ganhar efetividade já de plano, duas outras leis acabaram por dar efetividade à função social da propriedade: o plano diretor e a lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, o Estatuto da Cidade.

Para tornar efetiva a função social da propriedade, o ordenamento jurídico pátrio dispõe sobre instrumentos de Gestão Urbana, dentre os quais se destacam as seguintes penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Descobriu-se que o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes de 2008 prevê tais instrumentos, mas ainda não há legislação específica que os regulamentem. Mais uma vez, a omissão legal prejudica a efetividade de um direito que é de toda a população, o direito a uma propriedade urbana que cumpre sua função social.

Interessante destacar que, dentre os entrevistados, todos eles de alguma forma ligados à gestão pública municipal, a maioria não soube dizer corretamente o que vem a ser a Função Social da Propriedade, atrelando tal função a programas municipais. Houve quem nem soubesse que há um Estatuto da Cidade. Daí a constatação do despreparo das autoridades locais na condução das políticas urbanas.

## **Referências Bibliográficas**

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ROLNIK, Raquel. (coord.) **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2.ed. São Paulo: Instituto Polis, 2002. Disponível em: <[http://www.unc.br/mestrado/mestrado\\_materiais/estatuto\\_cidade\\_2002.pdf](http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/estatuto_cidade_2002.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 35, 2011, 24-28 out, Caxambu-MG. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2012. Disponível em: <[www.sigeventos.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0004/TBR2145-1.DOC](http://www.sigeventos.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0004/TBR2145-1.DOC)>. Acesso em: 12 maio 2016.

SANTOS, Angela Moulin Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da cidade**, Rio de Janeiro, ano 1, n.1, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2012.9699>>. Acesso em: 12 maio 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

TEPEDINO, Gustavo. **Problemas de direito civil-constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Renovar, 2010.

VILLAÇA, F. **Espaço interurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.