

A POLÍTICA URBANA MITIGADA: LACUNAS LEGAIS QUE DIFICULTAM A EFETIVIDADE DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

HELEN CARNEIRO MANHÃES SIQUEIRA¹

GT 3 – A produção da cidade, agentes e ações da periferia

RESUMO: este artigo tem por objetivo trazer reflexões sobre o quanto a Política Urbana trazida a partir do art. 182 da Constituição Federal de 1988 encontra barreiras para ser aplicada, justamente por serem normas de eficácia limitada, ou seja, dependem de estarem contidas em leis municipais como o Plano Diretor e leis específicas que as regulamentem. Realiza o artigo uma análise sobre a quem pertence a cidade, tendo em vista que o que se espera é que pertença aos próprios habitantes da cidade, entretanto os interesses das elites dominantes acabam se fazendo prevalecer, o que põe em risco direitos constitucionalmente consagrados. Uma das formas de fazer valer as funções sociais da cidade é efetivar instrumentos constitucionais coercitivos, que são penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana, mais especificadamente no §4º do art.182, quais sejam: o parcelamento (ou a edificação) compulsório; 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 através da criação dos planos diretores municipais, além de legislação municipal específica. E é justamente essa legislação municipal que precisa existir, e, para existir, os habitantes da cidade necessitam de ser informados sobre esses direitos, pois só através da informação se consegue argumentos plausíveis de vencer essa verdadeira batalha.

Palavras-chave: Funções sociais da cidade. Instrumentos coercitivos. Lacunas legais. Direito à Cidade.

ABSTRACT: this article aims to bring reflections on how much the Urban Policy brought from art. 182 of the Federal Constitution of 1988 finds barriers to be applied, precisely because they are norms of limited effectiveness, that is, they depend on being contained in municipal laws such as the Master Plan and specific laws that regulate them. The article analyzes who owns the city, bearing in mind that what is expected is that it belongs to the city's own inhabitants, however the interests of the ruling elites end up making themselves prevail, which puts constitutionally enshrined rights in check. One of the ways to enforce the social functions of the city is to implement coercive constitutional instruments, which are constitutional penalties provided for in the chapter on urban policy, more specifically in §4 of art.182, namely: compulsory subdivision or building; the Urban Property and Land Tax Progressive in Time and the expropriation with payment in public debt bonds. Such constitutional instruments were regulated by the City Statute, Law 10,257/2001, and are applied through the creation of municipal master plans, in addition to specific municipal legislation. And it is precisely this municipal legislation that needs to exist, and, in order to exist, the city's inhabitants need to be informed about these rights, because only through information can plausible arguments be obtained to win this real battle.

Keywords: Social functions of the city. Coercive instruments. Cool loopholes. Right to the City.

¹ Mestre e Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela Universidade Candido Mendes e professora da Universidade Candido Mendes, em Campos dos Goytacazes-RJ. Procuradora Municipal de carreira do Município de São Francisco de Itabapoana-RJ. E-mail: helencarneiroadvogada@gmail.com. Telefone: (022) 99835-0877. Endereço: Rua Aires de Souza, nº 100, lote 107, Parque Rodoviário, Campos dos Goytacazes-RJ, CEP: 28051-320.

INTRODUÇÃO

Habitamos um mundo que, certamente, pode ser tido como urbano. Isso por que é sabido que a maioria dos 7,79 bilhões de habitantes desse planeta habita a *urbe*, a cidade. Logo, ao se abordar a cidade, certifica-se que a cidade é eminentemente coletiva, produto da mobilidade, criatividade e ação dos homens.

CASTELLS (1983, p.43) desenvolve o conceito de cidade a partir da estrutura político-administrativa:

A cidade é o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho chegando a um sistema de distribuição e de troca, que supõe a existência: 1. de um sistema de classes sociais; 2. de um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. de um sistema institucional de investimento, em particular no que concerne à cultura e à técnica; 4. de um sistema de troca com o exterior.

Na visão de CASTELLS (1983, p.43), a cidade é o espaço do “consumo coletivo”, do uso e da vida cotidiana. Para aquele autor o Estado é o responsável pela produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho: saúde, educação, habitação, equipamentos coletivos etc. e, sendo assim, se converte em verdadeiro planejador do processo geral de consumo: isto está na base da chamada política urbana.

Para LEFEBVRE (2001, p.106) a cidade é o objeto de uma ciência necessária, e que está hoje ainda em esboço: a ciência da cidade, sendo que conceitos e teorias, no começo de sua elaboração, só podem avançar com a realidade urbana em formação, com a práxis (prática social) da sociedade urbana.

Vale ressaltar que a cidade há de ser vista como bem ambiental, conforme nos ensina YOSHIDA (2009, p.75):

A cidade é um dos complexos sistemas que compõe o meio ambiente global ou macrobem ambiental, e consiste em um bem ambiental síntese. Como bem ambiental, é bem de natureza difusa, cujas características constitucionais são: ser bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (CF, art. 225, caput).

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.

Um fato que merece destaque é o de que 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.

Ainda carecemos de uma Educação Pública de qualidade. Poucos dos mesmos habitantes da cidade conhecem seus direitos e o próprio Direito à Cidade. Muito menos o direito a uma sadia qualidade de vida, que, sem dúvidas, passa por uma cidade que promova a dignidade de seus habitantes.

Nessa toada, por mais que a Constituição Federal, em seu artigo 18 ter disposto sobre os Municípios como “autônomos”, e o artigo 30 da mesma Carta Magna trazer a competência dos Municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local, além de, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, dentre outras competências constitucionais, os Municípios precisam efetivar essas mesmas competências, para que não parem no tempo e no espaço, em detrimento de vidas humanas.

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, p.199):

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 Assembléia Constituinte e que logrou grandes

avanços no marco legal por meio do qual o município se inseriu na Federação brasileira.

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 Orgânica Municipal a sua relevância, pois, muito embora não tenha o nome de Constituição, a Lei Orgânica Municipal 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.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a autonomia municipal, trouxe igualdade de condições com os demais entes federativos, como nos ensina BONIZZATO (2009, p.88):

Cumprir assinalar que a Constituição de 1988 trouxe, em seu cerne, peculiaridade e específico revés, elevando os municípios brasileiros à categoria de ente federativo em, praticamente, igualdade de condições com os demais. Este o entendimento de Paulo Bonavides, para o qual “as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história”. E, em continuidade, conclui que já não mais se pode ignorar a dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no País por obra da Carta Constitucional de 05 de outubro de 1988.

Por mais que tenha sido incluso na Constituição Federal, pela primeira vez na história do país, um capítulo específico sobre Política Urbana, o texto constitucional passou por requerer uma legislação específica para que os princípios e instrumentos pudessem ser implementados. Houve a exigência de uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos, além da exigência constitucional de planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes.

O art. 41 do Estatuto da Cidade estabelece quais as cidades que terão por obrigatório o plano diretor. Eis o art. 41 da Lei 10.257/01, *in verbis*:

- Art. 41. O plano diretor é obrigatório para as cidades:
- I- Com mais de vinte mil habitantes;

- II- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 - III- Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
 - IV- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
 - V- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- § 1º No caso de realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
- § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Ressalte-se que o art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor deve respeitar as diretrizes previstas no Estatuto, sendo assim deve haver uma harmonia entre o que diz o plano diretor e o que dispõe o Estatuto da Cidade, tendo em vista que o Estatuto é a lei federal que tem a incumbência de traçar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano.

O plano diretor é parte integrante do planejamento municipal, segundo o §1º do art. 40 do Estatuto da Cidade. O plano diretor deve abranger todas as regiões do município. Lei instituirá o plano diretor, sendo que tal lei deverá obedecer ao processo legislativo fixado na respectiva lei orgânica. Ultimeiro o processo legislativo e aprovado o projeto, com ou sem emendas, deve ser encaminhado à sanção do prefeito e posterior promulgação e publicação. O Estatuto da Cidade ainda estabelece em seu art. 40, §3º, que o Município deverá proceder à revisão da lei que instituir o plano diretor, pelo menos, a cada período de dez anos.

Ressalte-se que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de seu cumprimento, deve observar-se o respeito a certas garantias de participação e publicidade em favor da coletividade. CARVALHO FILHO (2011, p.282) nos lembra como serão efetivadas essas garantias:

Em primeiro lugar, deve o governo municipal providenciar a realização de audiências públicas e debates na fase de elaboração do plano, objetivando conciliar os interesses do Município e dos munícipes, sempre, porém alvejando a execução da política urbana local. Audiências públicas e debates são realmente mais apropriados na fase de elaboração do plano, mas isso não quer dizer que não possam ser promovidos no curso da fase de implementação. O que importa é que, havendo tal necessidade, deva o governo municipal providenciar a audiência ou o debate. Se não tomar essa iniciativa, podem os munícipes requerê-la às autoridades competentes.

A publicidade também é garantida pelo Estatuto, no seu art. 40, §4º, II, que diz respeito à publicidade relativa aos documentos e informações constantes no plano, sendo garantido, ainda, o acesso de qualquer interessado aos documentos e

informações produzidos. Caso haja o cerceamento desse direito, o interessado poderá manejar mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CF), podendo, ainda, representar ao Ministério Público para que este apure a prática de ato de improbidade administrativa, na forma da Lei nº 8.429/92, por se tratar de violação de princípios constitucionais pelo agente público, tais como o da publicidade e o da garantia do acesso às informações.

A EXIGÊNCIA DE UMA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DE REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS COMO FATOR DE IMPEDIMENTO DA EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE.

Alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade prescindem de lei específica para serem efetivados, o que até mesmo faz com que não haja a aplicação desejada de tão importante legislação. É o que nos ensina BOZZINATO (2009, p.81):

De qualquer forma, apesar desta inegável contribuição, muitos institutos e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade ainda não conseguiram atingir o ponto esperado, ou seja, a aplicação desejada. (...) A questão ganha em importância quando, analisando a Constituição e o Estatuto da Cidade se percebe que se deu uma espécie de continuidade da inaplicabilidade. Isto é, as normas de eficácia limitada contidas na Constituição foram transferidas para o corpo estatutário, onde, salvo poucas exceções, não têm eficácia imediata, dependendo do trabalho legislativo municipal em duas esferas e momentos distintos, para adquirirem eficácia.

Há espécies de amarras que fazem com que instrumentos preciosos para os habitantes da cidade estejam condicionados à legislação complementar. Para BONIZZATO (2009, p.84):

Certamente, a dependência do Estatuto de atuações legislativas municipais pode, sem dúvida, ser, mais uma vez, o reflexo dos interesses das elites dominantes, as quais, impregnadas do individualismo a elas imanente, trataram de garantir e, lei meios de obstacularizar a eficácia de normas que poderiam servir de ameaça a sólidos direitos, secularmente protegidos e relacionados às posses dos menos favorecidos.

Afinal, a cidade é de quem? Na leitura das lacunas que devem ser preenchidas através de legislação complementar produzida pelos representantes do povo nas Câmaras Municipais, os habitantes da cidade devem ser informados de seus direitos a uma cidade como um bem ambiental, como um bem a ser usufruído por todos sem distinção. Enquanto a desinformação reinar no país, e os legisladores municipais se sentirem impedidos pela elite dominante local, dificilmente as conquistas trazidas pelo Estatuto da Cidade serão implementadas.

A cidade deve ser voltada para o desenvolvimento humano, nos dizeres de YOSHIDA (2009, p.79), a tendência contemporânea, que constitui um consenso em âmbito internacional, é a de que as cidades devem ser apropriadas para as pessoas (*cities fit for people*).

Há de se destacar que, quando se trata de Política Urbana, conforme a Constituição Federal de 1988, no seu art. 182, o Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei – Estatuto da Cidade – tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Partindo dessa premissa constitucional a cidade pertence aos seus habitantes, que precisam ter efetivadas as funções sociais da cidade, com, por exemplo, equipamentos públicos de qualidade, tais como creches, escolas, hospitais etc.

E o bem estar dos seus habitantes passa pela promoção de políticas públicas de qualidade, com o acompanhamento e fiscalização do Poder Legislativo Municipal, a cumprir seu papel constitucional, num verdadeiro sistema de freios e contrapesos. Um Legislativo livre das amarras do mercado pode fazer muito pela população, muito embora tal liberdade não seja vista frequentemente nessa República, como é o caso dos municípios que ainda não têm lei regulamentadora do IPTU Progressivo no Tempo, um excelente instrumento que deve ser previsto no Plano Diretor.

Há de se pensar que o clientelismo pode ser um dos obstáculos para a efetivação das funções sociais da propriedade, em especial de seus instrumentos coercitivos. Isso por que 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 pode ter previsão dos instrumentos coercitivos em sua Lei Orgânica e até em seu Plano Diretor, mas não tenha 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 não 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.

EXEMPLO DE LACUNA A SER PREENCHIDA POR LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA – A EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS COERCITIVOS QUE FAZEM VALER A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

Para YOSHIDA (2009, p.87), o proprietário deve promover o adequado aproveitamento do seu imóvel sob pena de ser compelido a fazê-lo através de medidas coercitivas impostas pelo Poder Público municipal, mediante lei específica, em ordem sucessiva, a saber: o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, podendo chegar à medida extrema denominada desapropriação-sanção, em que o pagamento da indenização se dá mediante títulos da dívida pública (CF, art. 182, §4º).

Ainda na visão de YOSHIDA (2009, p.88), é imprescindível que o município tenha plano diretor, independentemente do número de habitantes, para que possa se valer desses instrumentos coativos, sendo ainda exigida a edição de lei específica (Estatuto, art. 41, III).

Justamente essa questão da exigência de lei específica que muitas vezes acaba por travar o caminho da efetivação de mecanismos que buscam efetivar a função social da propriedade. Raquel Rolnik, citada por YOSHIDA (2009, p.90), evidencia que a interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário é enfrentada pelo Estatuto da Cidade; os mecanismos buscam coibir a retenção especulativa de terrenos e consagram a separação entre direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos. Áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura estão sujeitas ao pagamento de IPTU

progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, de acordo com a destinação prevista para a região pelo Plano Diretor.

Junto do 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 goze de autonomia financeira, este fica sempre “com o pires na mão”, numa dependência de repasse de recursos, as chamadas transferências constitucionais, principalmente do FPM, Fundo de Participação dos Municípios.

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 de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infra-estrutura 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 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 ao município, e há de ser utilizada como instrumento de política urbana, segundo o estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Segundo SANTOS (2012, 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 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 extra-fiscal, 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, a fim de conter o processo de expansão urbana. Tal tributação está intimamente ligada aos cadastros atualizados, uma vez que os tributos imobiliários, IPTU e o 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, sendo que tal princípio ganhou instrumentos constitucionais coercitivos que visam à efetivação do mesmo. Tais instrumentos coercitivos são penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana, mais especificadamente no §4º 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 através 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 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 valer o bem comum, 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.

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 evitar a retenção especulativa de imóvel urbano. E dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda 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 NELSON 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.

Através do 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 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.

Nos dizeres de Vicente de Assis Amadei, citado por YOSHIDA (2009, p.88), instrumentos de retificação ou de correção: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação-sanção; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; regularização fundiária

CONCLUSÃO.

O ser humano é um ser urbano. Um habitante da cidade. Logo, as cidades deveriam ser uma verdadeira força motora de desenvolvimento de pessoas, e não fábricas de moer gente. As necessidades públicas variam de lugar para lugar, com um fator que as iguala: os processos decisórios vindos da própria elite local.

Para tornar efetiva a função social da propriedade, o ordenamento jurídico pátrio dispõe sobre instrumentos de Gestão Urbana, dentre os tais 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.

Pode o Plano Diretor do Município prever tais instrumentos, mas dificilmente 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.

Nos dizeres de BONIZZATO (2009) certamente, a dependência do Estatuto de atuações legislativas municipais pode, sem dúvida ser, mais uma vez, o reflexo dos interesses das elites dominantes, as quais, impregnadas do individualismo a elas imanente, trataram de garantir em lei meios de obstar a eficácia de normas que poderiam servir de ameaça a sólidos direitos, secularmente protegidos e relacionados às posses dos mais favorecidos.

A quem pertence a cidade? Aos seus habitantes ou às elites dominantes, então? LEFEBVRE (2001) assegura que o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar.

Para que a cidade seja realmente dos seus habitantes, há de se transpor as barreiras que emperram pela técnica, as tais das normas constitucionais que não são de aplicabilidade imediata, e dependem de outras normativas para serem efetivadas. E isso só vai se dar através de habitantes da cidade realmente informados e envolvidos com a luta de fazer valer direitos constitucionalmente consagrados.

REFERÊNCIAS.

BONIZZATO, Luigi. A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico. Rio: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio: Paz e Terra, 1983

CARVALHO FILHO, José dos Santos, Comentários ao Estatuto da Cidade, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2006 - 2ª Edição.

NELSON JÚNIOR; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4)

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2001 - 5ª Edição.

ROLNIK, Raquel. (coord.) Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Instituto Pólis / Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação, 2001.

------. Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. 35º Encontro Anual da Anpocs, 2011.

SANTOS, Angela Moulin Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? Revista de Direito da cidade, ano 1, nº1, UERJ, 2005.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moroizato. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades. In: José Roberto Marques. (Org.). Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental. Campinas: Millennium, 2009.