

V Simpósio Brasileiro Online de Gestão Urbana

28 a 30 de julho 2021



Trabalho Inscrito na Categoria de Artigo Completo
ISBN 978-65-86753-31-8

EIXO TEMÁTICO:

- () Cidades inteligentes e sustentáveis
- () Conforto Ambiental e Ambiência Urbana
- () Engenharia de tráfego, acessibilidade e mobilidade urbana
- (X) Habitação: questões fundiárias, imobiliárias e sociais
- () Patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico
- () Projetos e intervenções na cidade contemporânea
- () Saneamento básico na cidade contemporânea
- () Tecnologia e Sustentabilidade na Construção Civil

A cidade como bem coletivo: ideias e ideais

The city as a collective property: ideas and ideals

La ciudad como propiedad colectiva: ideas e ideales

Camila Marques Paes da Cunha

Mestranda, UFSCar, Brasil
camilampc@estudante.ufscar.br

Luciana Márcia Gonçalves

Professora Doutora, UFSCar, Brasil
lucianamg@ufscar.br

RESUMO

O processo de urbanização contemporânea no Brasil se encontra diretamente relacionado às dinâmicas do modo capitalista de produção. Neste modo de produção, o solo urbano, assim como a moradia, se torna mercadoria – objetos de consumo individual ou coletivo. Com o aumento da autonomia dos municípios nos anos de 1990, e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, surgem novas ferramentas para a organização do território urbano e produção de habitações. Este trabalho faz uma breve análise da trajetória do direito à cidade, desde a criação do conceito por Henri Lefebvre na década de 1960, até a apropriação do conceito pela legislação brasileira. Por meio de revisão bibliográfica, relaciona a função social da propriedade como modo de garantir o direito à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à cidade. Função social da propriedade. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The process of contemporary urbanization in Brazil is directly related to the dynamics of the capitalist mode of production. In this mode of production, urban land, like housing, becomes a commodity - objects of individual or collective consumption. With the increase in the autonomy of the municipalities in the 1990s, and the approval of the City Statute in 2001, new tools for the organization of the urban territory and the production of housing appear. This paper makes a brief analysis of the trajectory of the right to the city, from the creation of the concept by Henri Lefebvre in the 1960s, to the current Brazilian legislation. Through bibliographic review, it relates the social function of property as a way of guaranteeing the right to the city.

KEYWORDS: Right to the city. Social function of property. City Statute.

RESUMEN

El proceso de urbanización contemporánea en Brasil está directamente relacionado con la dinámica del modo de producción capitalista. En este modo de producción, el suelo urbano, como la vivienda, se convierte en una mercancía, objeto de consumo individual o colectivo. Con el aumento de la autonomía de los municipios en la década de 1990, y la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, surgen nuevas herramientas para la organización del territorio urbano y la producción de vivienda. Este trabajo hace un breve análisis de la trayectoria del derecho a la ciudad, desde la creación del concepto por Henri Lefebvre en la década de 1960, hasta la actual legislación brasileña. A través de la revisión bibliográfica, relaciona la función social de la propiedad como forma de garantizar el derecho a la ciudad.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la ciudad. Función social de la propiedad. Estatuto de la ciudad.

1 INTRODUÇÃO

Neste ano de 2021, o Estatuto da Cidade completa 20 anos de sua aprovação. Neste contexto é importante lembrar os fatos e disputas que se deram na história Brasileira e revisitar ideias e autores que ofereceram clareza e suporte conceitual às então políticas públicas de concretização do direito à cidade. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade traduz-se no instrumento de luta pela reforma urbana que deu suporte jurídico-urbanístico aos novos planos diretores realizados pós constituição, visando a concretização das ideias e ideais de direito à cidade.

O direito à cidade é um tema sempre atual e necessário quando nos defrontamos com dados de confirmam que a população mundial e especialmente brasileira está cada dia mais urbanizada. Enquanto nos anos de 1940, 73,7% da população do país estava no campo, em 1996, 78,3% já estava nas cidades (MARICATO, 2015) e a previsão para 2030 pelas Nações Unidas é de que 90% dos brasileiros viverão em áreas urbana¹. Conforme o último censo do IBGE (2010), a taxa de urbanização brasileira é de 84,36%. O resultado de um processo de urbanização através de uma “industrialização com baixos salários”² resultou em um mercado imobiliário concentrado e limitado, onde poucos podem adquirir uma moradia no mercado privado legal e resultando na desigualdade socioespacial.

A produção atual das cidades brasileiras está diretamente relacionada ao modo de vida da sociedade capitalista, o qual produz e reproduz o espaço urbano, refletindo no espaço geográfico a desigualdade inerente a este modo de produção. Neste contexto, o solo urbano e a própria habitação passam a ter não só o valor de uso, mas também o valor de troca - resultado dos interesses de quem produz o espaço urbano – e passam a ser tratados como mercadorias de grande valorização financeira.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o aumento da autonomia dos municípios nos anos de 1990, e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, surgem novas ferramentas para a organização do território urbano e produção de habitações. No entanto, a reforma urbana, fortemente reivindicada pelos movimentos sociais urbanos durante o processo de redemocratização do país, marcada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, defendeu uma melhor partilha da propriedade privada, segundo Gonçalves (2019, p.190), mas pouco refletiu sobre outros modos de à moradia digna e, ainda hoje, “o fundiário continua sendo o nó da questão urbana no Brasil”³. Grande parte da população urbana tem dificuldade de acessar a cidade e ter uma moradia digna: altos custos pelo solo urbano, dificuldade de acessar financiamentos, e baixos salários. Essa adversidade tem um custo ainda maior para a população mais pobre, que passa a ocupar terras de maneira irregular, se vendo em situações de vulnerabilidade e ilegalidade (MELLO e BEZERRA, 2019).

A questão fundiária (enquanto acesso ao solo urbano) é um dos principais impasses para o acesso à cidade. No mesmo instante em que se vê pessoas necessitando de moradia, ou passando horas dentro de um transporte público para chegar ao seu local de trabalho (em horas não remuneradas), percebe-se também um grande número de vazios urbanos, descumprindo sua função social gerando descontinuidade no tecido urbano, aumentando os custos de

¹ <https://news.un.org/pt/story/2016/10/1566241-mais-de-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades-em-2030>

² MARICATO, E. Favelas: um universo gigantesco e desconhecido. São Paulo, Laboratório de habitação e assentamentos humanos / FAU USP, 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf

³ O autor faz referência à: MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira ... também nas cidades. *Revista Cultura*, v. 93, n. 2003, p. 07–22, 1999.

infraestrutura e do transporte público e, ainda sem oferecer contrapartida para a sociedade, se valorizando, gerando o enriquecimento de seus proprietários e dificultando a consolidação da cidade como um bem coletivo.

Uma das principais formas de crescimento do tecido urbano é a incorporação de terrenos de áreas rurais a cidade (loteamentos formais ou informais). De acordo com Singer (1979), no momento que o solo urbano sofre benfeitorias, como a instalação de infraestrutura, ele é valorizado. Somado a isso, a localização é uma condição primordial para se definir o preço da terra urbana: considerando que terrenos com a mesma benfeitoria, mas em localizações diferentes, possuem preços diferenciados. Cada ponto do espaço urbano é único – no sentido de oferecer determinadas vantagens que influem sobre seus custos. Empreendimentos podem ter um lucro adicionado, devido a sua melhor localização. Conforme o autor, o uso do solo é regulado pelo mercado, e seu preço determinado pela demanda (áreas mais procuradas e de maior interesse por suas vantagens locacionais, são mais caras). Como demanda do solo urbano muda constantemente e, portanto, seu preço está sujeito a oscilações, principalmente em função dos investimentos públicos como melhorias de infraestrutura

Outro modelo de valorização desigual do solo urbano, conforme Singer (1979), ocorre na medida em que as cidades crescem, surgem centros secundários de serviços, resultando em uma reestruturação do espaço urbano. Esses centros podem coexistir, formando dois ou mais gradientes de preço do solo na cidade, ou o centro “antigo” pode se tornar um local de atividades “inferiores” do ponto de vista da sociedade, implicando no deslocamento das moradias de alto padrão para locais mais distantes. De acordo com o autor, a questão que se coloca sobre isso é de que as edificações abandonadas pela camada mais rica em regiões mais centrais não são aproveitadas pelos grupos de menor renda. A cidade capitalista não possui uma demanda intermediária para aproveitar racionalmente os investimentos. Os novos moradores do centro não possuem condições de pagar preços elevados pelas moradias, assim, a manutenção dos edifícios é negligenciada pelos proprietários, se degradando, situação vivenciada em vários centros urbanos, principalmente nas grandes cidades.

Outra dinâmica de valorização apresentada por Singer (1979) é a especulação imobiliária, em especial aquela gerada quando o Estado implanta serviços e infraestrutura em uma determinada área, influenciando diretamente na demanda de áreas para aquela localidade. Neste contexto, a valorização é imediata e pode valorizar imóveis de antigos moradores, mas sem política pública pode gerar o fenômeno da gentrificação e novos moradores pagam um preço bem maior pela mesma localidade, devido aos investimentos públicos.

Evidencia-se, pela dinâmica da especulação, que as ações do Estado são muito mais aproveitadas por incorporadores e por agentes do capital imobiliário. Essa dinâmica é comum também em novas áreas de urbanização. Nas quais quem se antecipa, adquirindo terras em áreas de futura expansão, são beneficiados pela implantação de serviços urbanos. Dessa forma é comum a prática de incorporadores escolherem terrenos distantes para novos loteamentos e vendê-los a condições de preço mais acessíveis à classe trabalhadora, como no caso de subsídios e financiamentos. A dinâmica de especulação, neste caso, se consolida com a formação de espaços vazios intersticiais, entre novos loteamentos distantes e áreas mais centrais, e serão valorizados na medida em que os serviços urbanos e a própria dinâmica de ocupação urbana chegam aos loteamentos adjacentes. Segundo Singer (1979), essas áreas intermediárias a espera de valorização, abrigam serviços urbanos que estão sendo subutilizados (ou mesmo inutilizados), enquanto grande parte da população urbana vive em condições precárias, em favelas ou vilas operárias, com falta ou escassez de serviços como transporte público ou saneamento.

Tais dinâmicas devem ser lembradas e debatidas quando se busca a compreensão do direito à cidade, como direito de todos, de forma equilibrada e equitativa no território. A cidade é um espaço em constante movimento, que se amplia na velocidade dos investimentos do capital imobiliário, evidenciando as desigualdades do acesso à moradia e às demais oportunidades da urbanização.

Este artigo traz contribuições para debates e reflexões acerca da função social da terra urbana e direito à cidade, de forma mais ampla, a fim de destacar a importância dos temas no debate técnico conceitual.

2 OBJETIVOS

O artigo retrata a análise de diferentes autores sobre o direito à cidade, destacando a função social da cidade e da propriedade urbana como meio pelo qual se pode garantir o acesso à cidade como bem coletivo e direito legítimo do cidadão.

3 METODOLOGIA

Trata-se de revisão bibliográfica em autores clássicos e análises decorrentes com uma abordagem mista, pautando-se no método qualitativo de investigação. Possui caráter descritivo, exploratório e analítico.

4 RESULTADOS

A partir do conceito inicial do direito à cidade são estabelecidas conexões entre ideias, princípios e regulamentações que transformaram a política urbana no Brasil, possibilitando que o acesso ao espaço urbano fosse reconhecido como um direito de todos.

Os itens a seguir tratam dessas conexões em ordem cronológica porém de forma integrada para contribuir, por meio de explicações sucintas, com a compreensão de princípios complexos e dinâmicos.

4.1 O direito à cidade

O conceito de direito à cidade surge em Paris, idealizado por Henri Lefebvre no final dos anos 1960⁴ em um contexto de encontro das discussões nas universidades e das manifestações populares - a origem do conceito tem uma “faceta teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa”⁵. O autor supõe que o processo de urbanização não deveria ser resumido como um simples subproduto da industrialização – além da urbanização ser anterior a própria industrialização, ela teria se desvinculado da indústria e se difundido de forma generalizada na modernidade. Lefebvre defendia que todos teriam o direito de viver a centralidade urbana - de acordo com seu valor de uso – existindo, portanto, a necessidade de se romper com a lógica capitalista de produção do espaço urbano.

⁴ Em 1968, Lefebvre publicou “Le Droit à la ville”, traduzido no Brasil logo em seguida, em 1969 como “O Direito à Cidade”.

⁵ TAVOLARI, B. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. Novos Estudos CEBRAP, v. 35, n. 1, p. 92–109, 2016

[...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (Lefebvre, [1968] 2008, p. 139).

Desta forma, o direito à cidade idealizado por Lefebvre, serviu de ponto de partida e referência para as discussões teóricas que viriam a seguir. No início da década de 1970, Manuel Castells em “a questão urbana” segue por uma vertente menos “utópica” e “revolucionária”. Segundo Gomes (2018), o autor dá ênfase às questões de práticas urbanas, relacionadas às conquistas de direitos sociais como forma de garantir a cidadania. Desta perspectiva, o intuito é a reivindicação de padrões mínimos para uma vida urbana digna e, buscando com isso, uma ampliação da consciência social. A autora afirma que Castells concorda com Lefebvre, no sentido de que o desenvolvimento urbano apenas é possível pela prática política, no entanto, afirma que essa prática tem necessariamente o Estado como centro e objeto. Deste modo, Castells entende a urbanização a partir da reprodução da força de trabalho, a luta de movimentos sociais por habitação passa para o centro e abre caminho a um campo específico de estudos (GOMES, 2018).

4. Direito à cidade na Constituição Federal Brasileira

Segundo Tavorari (2016), o conceito de direito à cidade chega ao Brasil durante o período da ditadura militar, onde questões relacionadas ao direito, justiça e democracia estavam em destaque, tendo uma importância social ainda maior. Deste modo, a confluência entre a noção de direito à cidade de Lefebvre e a ideia de luta por acesso a equipamentos públicos de Castells resulta numa combinação que foi amplamente aceita no contexto brasileiro - os movimentos populares se apropriam deste conceito para reivindicar direitos sociais, como moradia e transporte, por exemplo. A autora afirma que a linguagem de direitos é muito relevante para os movimentos sociais brasileiros, sendo o motivo pela associação quase imediata dos termos “direito à cidade” e “cidadania”. Além disso, a crítica à tecnocracia era forte durante o período da ditadura militar, onde a participação popular estava bloqueada. A negação de direitos era muito presente no vocabulário das reivindicações populares. No Brasil, segundo a autora, não houve a intenção de definir, de modo sistemático, o conceito de direito à cidade. O termo foi usado, principalmente, como forma de unificar diferentes demandas, por direitos e serviços urbanos, junto à noção de cidadania e democracia:

É muito mais uma tentativa de organizar lutas fragmentadas num denominador comum, de ampliar pautas específicas para um contexto mais abrangente com objetivos políticos não imediatos, de dar um sentido à apropriação dos espaços da cidade e das lutas por direitos, na tentativa de traduzir mudanças na cultura política dos movimentos sociais urbanos. (TAVOLARI, 2016, p. 102)

Na iminência da Assembleia Nacional Constituinte, ao final da década de 1980, Ermínia Maricato (1985) chama atenção para a conjuntura política, durante o período de redemocratização, sendo um momento importante para que os movimentos populares de lutas urbanas se organizassem. A autora passa a defender a importância de se pensar sobre o direito à terra para que fosse desenvolvida a consciência do direito à cidade, qualificando as reivindicações populares. Diferentemente do debate do direito à terra, o direito à cidade possuía

um caráter mais geral, pensando no processo de urbanização desigual do Brasil. Era entendido que era necessário buscar o direito à cidadania, à vida digna na cidade.

A periferia é o exílio, o antiurbano. A cidadania prevê o direito, não apenas à terra, mas a cidade, com seu modo de vida, com seus melhoramentos, com suas oportunidades de emprego, de lazer, de organização política. Terra urbana, diante desse raciocínio, significa terra urbanizada. (MARICATO, 1985, P. 408)

A Assembleia Nacional Constituinte resulta na Constituição Federal de 1988, e seus artigos 182 e 183, relacionados à política urbana, presentes pela primeira vez na história constitucional do Brasil. Conforme o preâmbulo do artigo 182, o objetivo da política de desenvolvimento urbano é ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e garantir o bem-estar dos cidadãos.

O termo direito à cidade não é citado de forma direta no texto da Constituição, mas é introduzido o conceito de função social da cidade e retoma a função social da propriedade como forma de promover a ordenação do território urbano, de modo a melhorar a qualidade de vida dos habitantes, garantindo o acesso a habitação e a cidade. (GONÇALVES, 2019).

Moura (2017) fala sobre a constitucionalização do direito à cidade, para esclarecer essa trajetória da política urbana no Brasil:

O Direito da Cidade, cuja disciplina nas Constituições anteriores fora tímida e a falta de um estatuto, código, consolidação ou legislação infraconstitucional que conformasse seu conteúdo delineando uma política urbana ou a organização dos espaços utilizáveis não dotava de eficácia as normas constitucionais vigentes. Neste viés, a Constituição Federal de 1988 instituiu ao lado dos subsistemas como da Constituição Financeira e da Constituição Tributária, o regime jurídico fundamental do Direito da Cidade ao fixar competência dos entes federativos, normas procedimentais, políticas urbanas, princípios e diretrizes, bem como, direitos fundamentais correlatos. (MOURA, 2017, p.534)

Destaca-se a vinculação da Constituição de 1988 com a exigência dos Planos Diretores, e a necessidade de regulamentar instrumentos jurídico-urbanísticos para a efetivação da política urbana a nível local.

4.3 Estatuto da Cidade - Regulamentação do Direito à Cidade no Brasil

No Brasil, de acordo com Saule Junior (2019), o direito à cidade procede dos direitos urbanos que, por sua vez, tem sua concepção embasada nos direitos humanos - estes tendo sido referência no pacto político realizado desde a Constituinte. Conforme o autor, os direitos urbanos foram referência nas lutas pela reforma urbana que aconteceu em diversos estados e municípios durante a concepção de constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores durante os anos de 1990, colaborando para a ideia de direito à cidade durante a composição do Estatuto das Cidades.

Na sequência da promulgação da Constituição, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) passou a exigir que os dispositivos constitucionais para garantia dos referidos direitos fossem regulamentados. A partir desse e outros movimentos acadêmicos e de entidades profissionais resulta o projeto de lei do Estatuto da Cidade (PL nº 181/89), que sofreu grandes represálias por parte de setores ligados ao capital, como proprietários de terras e empresário da construção civil, e pelo setor conservador da Igreja Católica. Foi elaborado por este último

um documento intitulado “TFP contra a Reforma urbana socialista e confiscatória – Estatuto da Cidade”⁶. Tal segmento afirmava que o projeto de lei ia contra a ordem natural consagrada pela doutrina social da Igreja e estabelecidos na sociedade brasileira, sendo a propriedade privada e a livre iniciativa (GOMES, 2018).

Dada a conjuntura de conflitos de interesses, o Estatuto da Cidade foi apresentado no plenário do Senado em 1989, e aprovado apenas em 2001, sendo necessária uma extensa negociação entre os setores ligados ao MNRU e aos relacionados aos interesses do capital, gerando descaracterizações nas propostas originais da lei: de acordo com Gomes (2018), foi retirado o conceito de função social da propriedade e do instituto do abuso de direito de propriedade -apesar de algumas reivindicações do MNRU não terem sido atendidas, 84% das exigências foram acatadas, considerando a lei editada.

Por efeito, o processo de constitucionalização do Direito da Cidade não se encerra com a mera previsão dos deveres e condutas a serem observados nas relações públicas e privadas de caráter urbanístico, mas depende de sua efetiva concretização, trazendo efetividade as normas constitucionais e conformando a realidade urbana vigente. (MOURA, 2017, p.539)

Na definição dos direitos urbanos, discutidos durante a Constituinte de 1988, foi assinalado ao Estado a responsabilidade de assegurar a moradia, o transporte público, saneamento, assim como a proteção ao patrimônio ambiental e cultural, e a gestão democrática das cidades. O direito à cidade está relacionado a melhoria na qualidade e dignidade da vida humana – artigo 6º da Constituição Federal e Emendas nº26/2000 e nº90/2015. E, especificada nos artigos 182 e 183 (da Constituição Federal), ao falar sobre política urbana. No Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), o direito à cidade é descrito e regulamentado no art. 2º, incisos I e II, que dispõem sobre o direito a cidades sustentáveis. O direito a cidades sustentáveis é referido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”⁷.

Sabe-se que o meio de produção do espaço urbano se dá dentro do modo de vida capitalista e, portanto, o solo urbano segue a mesma lógica do mercado. Porém, o direito de acesso à cidade, garantido constitucionalmente, se contrapõe ao direito à propriedade. O uso do solo urbano como meio de enriquecimento é conflituoso com a efetivação do direito à cidade.

[...] A gestão empresarial da cidade, as concessões de serviços públicos e a dificuldade da participação popular aos grandes projetos urbanos demonstraram que os princípios da reforma urbana foram postos em questão e que o conceito de direito à cidade se tornou, antes de mais nada, um argumento retórico. O aspecto social da reforma urbana foi substituído por iniciativas voltadas para os interesses do mercado e por uma gestão pontual e fragmentada da questão urbana (GONÇALVES, 2019, p.190)

Deste modo, existe a constatação de que o direito à cidade pode gerar contradições, “um mesmo direito pode ser invocado para a defesa de interesses contrapostos” (GOMES, 2018, p.497). Com base nisso, foram definidos “contornos jurídicos” para que se combinasse a

⁶ Documento original, p. 5, cf. Bassul (2005, p. 114).

⁷ (BRASIL,2001)

atividade do capital privado junto as obrigações em favor da coletividade. Como principal exemplo temos a “função social da propriedade”, indicando que a propriedade privada não tem o fim em si, mas deve ter uma finalidade em função do desenvolvimento da sociedade (BATTAUS e OLIVEIRA, 2016, p. 94).

Neste sentido, de acordo com Saule Junior (2019), a função social da propriedade tem como objetivo garantir condições dignas da vida urbana: relacionando o direito de propriedade ao interesse social para o uso dos imóveis urbanos.

4.4 O direito à propriedade e sua função social

É na Constituição de 1988 que a expressão “função social da propriedade” é consolidada⁸. Conforme Pereira (2021), a incorporação deste conceito modifica a natureza do direito de propriedade, que não pode mais ser visto como um direito individual: além de direitos sobre a terra urbana, existem também deveres relacionados ao interesse coletivo. Neste sentido, a “Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade modificam a escala considerada para o cumprimento do princípio da função social da cidade” (PEREIRA, 2021, p.11). A cidade passa a ser o objeto a ser regulamentado. As leis urbanísticas regulam o uso da cidade, para que então possa ser cumprida a função social da propriedade. Pereira (2021) afirma que o direito de propriedade em vigor é individualista e, como tal, permite que alguns indivíduos (proprietários) tenham a capacidade de excluir do “uso, gozo e disposição” de algo, sendo, neste caso, a terra urbana.

“Como direito em si, a propriedade se configura como absoluta e *erga omnes*⁹, porém, a forma como esse direito é exercido encontra barreiras sociais ligadas ao bem-estar da coletividade. Tais questões tentam ser sistematizadas sob a ótica da função social da propriedade” (ACYPRESTE e COSTA, 2019, p. 259). Em suma, o direito de propriedade urbano é garantido contanto que sua função social esteja sendo praticada. É a legislação urbanística, principalmente na escala do município, que determina se a propriedade está de acordo com sua função social

A propriedade urbana tem um papel fundamental na estruturação da cidade – assim como a cidade é um bem coletivo. Reforçando esta ideia, Moroso et al (2019) esclarecem que o acesso ao solo urbano é indispensável para a reprodução social e, portanto, sua distribuição não deve seguir a lógica do livre mercado, e sim estar submetido aos princípios de justiça social. A cidade é um bem coletivo, deve estar a serviço de todas as pessoas, a serviço da coletividade, de modo a promover qualidade de vida e proteção social a todos. Para os autores, “a função social é uma concepção em disputa, é sempre relacional envolvendo o que se entende por comum [...]” (p.451).

Acypreste e Costa (2019) confirmam em seu trabalho que, apesar dos movimentos de luta por acesso à cidade serem legitimados por parte do direito estatal, são constantemente violadas pelo mercado e pelo Estado. “O ‘direito à moradia concessivo’ demonstra que a propriedade, ao menos de caráter urbano, está restrita a uma fundamentação individualista, cujo direito fundamental à propriedade se desenrola de maneira absoluta” (ACYPRESTE e COSTA, 2019, p. 263). Em sua pesquisa, fazem uma análise de “decisões de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, desde a publicação do Estatuto da Cidade,

⁸ A expressão “função social da propriedade” aparece pela primeira vez na Constituição de 1967 (PEREIRA, 2021).

⁹ “Que tem efeito ou vale para todos (diz-se de ato jurídico)”. Fonte: <https://languages.oup.com/>.

em 2001, até 2014” a partir de uma avaliação de 32 processos de primeira instância, buscando “entender como o Poder Judiciário, enquanto um poder de Estado, analisa os conflitos fundiários urbanos por moradia levados a cabo pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto” e, com isso, chegam a seguinte conclusão:

A tônica dos achados da pesquisa está definida em uma passagem do processo PE 2005 0004: ‘ao contrário, cabe a este Poder [Judiciário], garantir a inviolabilidade do direito à propriedade’. Conforme os dados levantados, a proteção da propriedade é o elemento central das ações de reintegração de posse analisadas (ACYPRESTE e COSTA, 2019, p. 263).

Neste estudo, perceberam que a propriedade absoluta é priorizada em detrimento aos princípios constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade. Os processos analisados demonstraram não ser capaz de lidar com a complexidade dos conflitos em questão, “seja porque não trabalham temas constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade, seja porque não há tentativas significativas, por parte dos magistrados, de usar formas alternativas e mais eficientes de resolvê-los” (ACYPRESTE e COSTA, 2019, p. 263). É percebido um abandono da questão do interesse social e função social da propriedade, beneficiando o proprietário particular.

Nas decisões, o direito de propriedade é protegido em seu sentido abstrato e formal, não sendo permitida, no caso concreto, sua violação e, na visão dos magistrados, a consequente violação ao Estado Democrático de Direito (ACYPRESTE e COSTA, 2019, p. 263).

Neste sentido, Pereira (2021, p. 16-18) relembra que o conceito de direito de propriedade é dinâmico, e acompanha as mudanças sociais. O uso do solo urbano deve permitir a condição de sobrevivência. A autora associa a trajetória do conceito de propriedade como uma utopia a ser socialmente construída, mirando no “direito de construir em comum o uso da terra” – sendo, então, uma “negação” do direito de propriedade, visto que o comum é antagônico ao particular e, sendo um bem comum, inapropriável.

Os movimentos sociais urbanos organizados se apresentam como forma de resistência, buscando a efetivação do direito à cidade, fazendo com que a “função social da propriedade” seja uma ferramenta, efetivando o acesso à cidade – um bem comum a todos. Moroso et al (2019, p.451) defendem que “a oposição entre propriedade privada e propriedade estatal deve ser progressivamente substituída por regimes de direito comum, em especial no que se refere a terra e ao solo urbano, [...] que podem ser considerados bens comuns fundamentais à vida”. É necessária a aplicação de políticas públicas que de fato executem a função social da propriedade, a partir da regulação do uso do solo urbano – promovendo a justiça social, indo contra a lógica mercantilista. Neste aspecto, é imprescindível que os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam aplicados nas cidades brasileiras.

4.5 Instrumentos para a efetivação da função social da propriedade

A Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) define instrumentos, os quais o poder público – especialmente o municipal – deve aplicar para solucionar os problemas urbanos, geralmente de alta complexidade, como, por exemplo, assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos. O Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos

cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. Único) e estabelece que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (art.2º).

Para que a cidade cumpra sua função social, segundo Arlete Moysés Rodrigues (2004, p.11), é importante que “a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada”, de modo que garanta o acesso a todos os moradores à cidade. Conforme a autora, essa relativização é expressa no Estatuto da Cidade, principalmente nos artigos que apontam limites à especulação imobiliária.

De acordo com Arlete Moysés Rodrigues (2004, p.11), o Estatuto da Cidade foi construído com forte participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana e, o principal ponto desses movimentos, “tem sido questionar a supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo, e das edificações urbanas em relação ao direito à vida”. Neste sentido, a autora afirma que, no Estatuto da Cidade, o espaço urbano é entendido como um “produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas”, deixando claro que os problemas urbanos devem ser “analisados na complexidade da produção das e nas cidades”.

Os princípios do Estatuto propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas. O Estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes (MOYSÉS, 2004, p.12).

Conforme a autora, o Estatuto é inovador pois reconhece a “cidade real” e, portanto, reconhece a necessidade de legitimar e legalizar as áreas ocupadas por moradias. Além disso, estabelece critérios de parcelamento do solo, e obriga a participação popular na elaboração do Plano Diretor.

Battaus e Oliveira (2016) contribuem para o entendimento de como o Estatuto da Cidade colabora para que o acesso ao espaço urbano seja de fato um direito de todos. Conforme os autores, a especulação imobiliária nas cidades brasileiras contribui para o aumento da segregação socioespacial, blindando áreas urbanizadas e aumentando seu preço e, portanto, disponibilizando-as apenas para quem possui um alto poder aquisitivo.

Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade possuem em comum, de modo mais claro, formas de combates ao vazio urbano e a redistribuição de investimentos, em priorização dos benefícios coletivos, baseados principalmente na função social da propriedade, promovendo uma cidade igualitária.

O “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios” (PEUC) permite que o poder municipal tenha a oportunidade de impulsionar a produtividade de uma propriedade urbana até então ociosa.

No tocante à “improdutividade” da terra urbana apreciada anteriormente, a qual tem resultado, em especial, na configuração de processos de urbanização excludentes, e reforçado o valor de troca do espaço-mercadoria, observa-se que o instrumento intitulado “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios” contempla o cumprimento da função social da propriedade urbana como prerrogativa da ocupação e uso adequado dos imóveis urbanos (BATTAUS e OLIVEIRA, 2016, p.99-100).

Caso ocorra o descumprimento dessa função, existe a sanção de tributação gradativa, através do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) progressivo no tempo, seguido por

desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Conforme Battaus e Oliveira (2016), esses instrumentos buscam construir a continuidade da malha urbana, adensando e otimizando os recursos de infraestrutura urbana e serviços.

Ao coibir a permanência dos vazios urbanos especulativos, principalmente, busca-se o melhor aproveitamento dos espaços infraestruturados urbanos e a distribuição mais justa desses espaços aos seus cidadãos, portanto objetiva-se prioritariamente o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Outro instrumento destacado pelos autores é a “Outorga Onerosa do Direito de Construir” (OODC). A OODC se mostra eficaz no controle da verticalização e “justo meio de aferir os ônus ora comentados àqueles que promovem os impactos por ela causados” (BATTAUS e OLIVEIRA, 2016, p. 101).

O vertiginoso processo de urbanização nas cidades brasileiras, como se sabe, não ocorreu concomitantemente à implantação de instrumentos de planejamento urbano e, por consequência, identificam-se variados impactos causados pelo adensamento desordenado dos centros urbanos. As demandas pela utilização das redes de infraestrutura e de serviços nessas cidades tornaram-se um ônus representativo ao ambiente urbano e seus habitantes, bem como às administrações públicas. Esse adensamento se dá, essencialmente, em decorrência do fenômeno da verticalização exacerbada, comprometendo, portanto, itens existentes para o abastecimento de imóveis que, subitamente, passam a ser ocupados por um número muitas vezes maior de domicílios (BATTAUS e OLIVEIRA, 2016, p.101).

É importante que o proprietário de um novo edifício, por exemplo, compense, por meio de recursos financeiros ou obras, por onerar a infraestrutura e os serviços de tal localidade e ao aproveitar das vantagens para tal verticalização – ao ter um maior aproveitamento do solo, terá também maiores resultados financeiros. Neste caso, ao ser aplicada a OODC o valor resultante deve ser direcionado para melhorias urbanas em áreas de menor interesse imobiliário, reequilibrando investimentos públicos nos diferentes territórios da cidade.

Outra importante ferramenta disponibilizada pelo Estatuto da Cidade é a “Zona Especial de Interesse Social” (ZEIS), para fins de redução da especulação imobiliária segregadora. Esse instrumento é voltado para a regularização fundiária e provisão de habitação de interesse social, permitindo a adoção de índices urbanísticos diferenciados, com o objetivo de atender essas demandas. Em 2009, a Lei Federal 11.977 sobre regularização fundiária de áreas de interesse social formaliza o conceito de ZEIS como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (artigo 47). Em 2011 e 2012 foram adicionados dois novos artigos no Estatuto da Cidade (42-A e 42-B) que impõe que as áreas destinadas à habitação de interesse social devem ser previstas através das ZEIS. Cada ZEIS exige uma legislação específica, dentro do contexto local e produzida com participação popular. Existe a ZEIS de vazios e a ZEIS para a regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários e em estado de ilegalidade.

No Estatuto da Cidade, a Regularização Fundiária também é apresentada como um instrumento. No capítulo 2, artigo 2º, onde descreve as diretrizes gerais garante a possibilidade de “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

A regularização fundiária é uma forma de permitir que moradores saiam da situação de ilegalidade em que se encontram. Além de garantir o acesso ao solo urbano, esta ação permite

também o acesso a serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, pois o local ocupado agora passa a ser reconhecido com parte legalizada da cidade, e a fazer parte do planejamento urbano municipal.

5 CONCLUSÃO

O artigo retrata a análise de diferentes autores, entre clássicos e estudiosos do tema, sobre o direito à cidade, destacando a função social da cidade e da propriedade urbana como meio pelo qual se pode garantir o acesso à cidade como bem coletivo e direito legítimo do cidadão. 20 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, a dinâmica entre a função social da propriedade urbana e a propriedade privada é uma questão longe de ser solucionada.

No conflito entre o direito à cidade e o direito à propriedade, a função social da propriedade fica em segundo plano com grande frequência. A dificuldade do acesso à terra ainda reflete a dinâmica do Brasil colonial.

Este artigo buscou demonstrar que, apesar de reconhecido este direito, a função social da propriedade é preterida em relação ao direito à propriedade privada. É necessário que esse embate seja analisado de forma conjunta, para que caminhe na mesma direção, permitindo que o espaço urbano seja mais justo.

É entendido que o uso do solo urbano como mercadoria é incompatível com a efetivação do direito à cidade. Para que existam áreas valorizadas na cidade é necessário que existam as áreas desvalorizadas. Assim como, a falta de espaços públicos de qualidade para uso comum, como áreas de lazer por exemplo, faz com que a demanda por espaços privados deste tipo aumente. Pereira (2021, p.19) chama a atenção para a necessidade de uma “[...] formatação de uma agenda de pesquisa que considere a (re)construção de normas de uso e ocupação do solo urbano que permitam a práxis instituinte; de normas que tenham o uso como condição para o direito de propriedade[...]”.

Apesar da inovação e grande avanço na legislação urbana brasileira, ainda é necessário que os movimentos sociais urbanos organizados, que reivindicam direito à cidade, lutem para que não sejam criminalizados, na busca de fazer valer o direito de poder viver de forma digna na cidade. Os interesses privados não possuem o direito de impedir que indivíduos tenham acesso a algo que é fundamental para a reprodução da vida em sociedade.

O Estatuto da Cidade apresenta instrumentos para a garantia do direito à cidade. No entanto, esses instrumentos devem ser justificados para cada perfil de município, mediante diagnóstico local. Ou seja, os municípios devem utilizá-los conforme suas necessidades, definidas no plano diretor municipal e, neste ponto, entram em conflito os interesses dos diferentes agentes produtores do espaço urbano, muitos deles representados pelo mercado imobiliário local.

Passados 20 anos do Estatuto da Cidade ainda são muitos os desafios para a construção de um espaço urbano justo e equitativo. Neste sentido ficam como colaboração para uma reflexão mais específica as seguintes questões: O que é necessário, do ponto de vista da gestão pública, para que os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam aplicados de forma efetiva nos espaços urbanos? Os instrumentos presentes no atual marco regulatório são suficientes para que a função social da propriedade seja garantida? A aplicação desses instrumentos colaborou para a promoção da justiça social?

O conceito do Direito à cidade precisa ser revisitado na sua origem e avaliado profundamente pois pode ser atropelado pela apropriação dos instrumentos jurídico-

urbanísticos pelo capital imobiliário e as gestões municipais se tornam reféns desses investimentos sem objetivar seus resultados preliminarmente defendidos e lembrados neste artigo.

Enfim, essas questões ainda carecem de respostas mais específicas pois suas ideias e ideais conflitam com a lógica mercantilista/capitalista de acumulação de bens privados e na arena da cidade, apesar dos instrumentos legais, a luta de interesses continua resultando em aumento da desigualdade e segregação socioespacial entre outras.

6 Referências

ACYPRESTE, R; COSTA, A. Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário. In: JÚNIOR, J. G. DE S. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. [s.l.] Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9, p. 145-153.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BATTAUS, D. M. A; OLIVEIRA, E. A. B. O direito à cidade: Urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova**, v. 1, n. 97, p. 81–106, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, **Edições Câmara**, 2010.

GOMES, A. M. I. DOS S. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 2, p. 492–512, 2018.

GONÇALVES, S.G. Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade. In: JÚNIOR, J. G. DE S. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. [s.l.] Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9, p. 187-193.

LEFEBVRE, H. [1968] 2008. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MOROSO et al. A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana. In: JÚNIOR, J. G. DE S. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. [s.l.] Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9, p. 145-153.

MOURA, E. A. DA C. A constitucionalização do direito da cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 3, p. 527–542, 2017.

MOYSÉS, A. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, p. 9–25, 2004.

PEREIRA, G. DAS ORDENAÇÕES AO ORDENAMENTO: A TRAJETÓRIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, p. 1–23, 2021.

SAULE JUNIOR, N. A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. In: JÚNIOR, J. G. DE S. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. [s.l.] Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9, p. 145-153.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 92–109, 2016.