

VAZIOS URBANOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O PAPEL DO PLANO DIRETOR URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

Eliane França Conti

Mestranda do programa de pós-graduação da Universidade Estadual Norte Fluminense
– UENF
e-mail: efconti@hotmail.com

RESUMO: O artigo busca identificar como os atores sociais se comportam na construção e no direcionamento dos vazios urbanos enquanto propriedade privada. Nesse sentido analisaremos o papel do Estado como ente regulador do espaço urbano e responsável pela construção de um ambiente social incluyente e a atuação capitalista sobre o mesmo espaço, bem como a segregação sócio espacial que ela estabelece por meio da prática do lucro e em detrimento da função social da propriedade. O contexto da análise prima por demonstrar se há integração entre os interesses do estado e da iniciativa privada ou se ambos atuam de maneira autônoma entre si, produzindo o melhor ou o pior efeito para a sociedade.

PALAVRAS CHAVE: espaço urbano; função social; propriedade.

ABSTRACT: This article seeks to identify social actors behave in the construction and direction of urban voids as private property. In this sense we will analyze the state's role as the regulator of the urban space, and responsible for building an inclusive social environment and capitalist activity on the same space as well as socio-spatial segregation that it provides through the practice of profit at the expense of the function social property. The context of the analysis show that there is material for integration between the interests of the state and the private sector or both act autonomously with each other, producing the best or the worst effect on society.

KEYWORDS: urban, social function; property.

INTRODUÇÃO

O espaço urbano tem sido vislumbrado por todos aqueles que anseiam por um local que proporcione uma vida confortável, em virtude de reunir condições de infraestrutura que propiciem uma vida mais prática, dotada de recursos de salubridade, ensino, transporte, trabalho e moradia e colabore para a prosperidade econômica dos que nela habitam ou dela se utilizam para algum fim.

Ocorre que a cidade e, com mais precisão, o espaço urbano, é guiado por regras que são ditadas por diferentes atores da construção do espaço urbano. Há regras escritas e formais, formuladas pelo Estado, que atuam de maneira a direcionar a construção do espaço, como a lei de parcelamento e uso do solo urbano, a lei de posturas municipal e o plano diretor urbano. E há leis informais e não escritas que são aplicadas pelo mercado e que atuam regulando-o, como ocorre com a lei da oferta e da procura. As leis do mercado imobiliário, por exemplo, atuam em função do lucro que pode ser gerado pela mercadoria ou produto que disponibilizam no mercado, dentre elas podemos citar a terra urbana, cuja valorização tem como variável os benefícios de âmbito social e econômico que podem ser revertidos ao indivíduo dentro da sociedade em geral ou do grupo social a que pertence. Esses benefícios, por sua vez, tendem a refletir o ganho de capital que pode ser gerado pela propriedade. Numa dialética mercadológica que nos remete à Teoria da Causação Circular citada por Vetter (2000). De acordo com a Teoria da Causação Circular o espaço urbano dotado de equipamentos públicos como transporte, educação e lazer, é valorizado no mercado e favorece o aumento do ganho de capital por parte dos investidores, adquirindo maior valor de troca¹. A valorização do espaço reflete na elevação do padrão social e econômico das pessoas que imigrarão para aquele local. O valor de uso² da terra atrairá pessoas que correspondam ao seu novo padrão. Desta forma, o mercado se apropria dos benefícios gerados pelo Estado e este se favorece com a elevação na arrecadação de taxas e impostos. Entretanto, a circulação dos benefícios não descarta a circulação dos malefícios que são suportados pelos cidadãos com poucos recursos para arcar a elevação dos serviços, taxas e impostos, e, por conseguinte, são expulsos da terra urbana valorizada. Sendo assim, a Teoria da Causação Circular demonstra que a dialética do espaço é formada por elementos marxistas onde o espaço produzido contém o valor de uso e o valor de troca, e ambos, valor de uso e valor de

¹ “O valor de troca corresponde à relação dessa coisa com outras coisas, com todos os objetos e com todas as coisas, no ‘mundo da mercadoria’”. (LEVEBVRE.2000:135)

² “O valor de uso corresponde à necessidade, à expectativa, à deseabilidade”. (LEVEBVRE.2000:135)

troca, estão contidos espaço, sendo verdadeira a recíproca de que o valor de uso e o valor de troca também contém o espaço, que por sua vez está contido nos valores de uso de troca. A reciprocidade entre esses institutos sinaliza que distintos interesses guiam a formação do espaço urbano e direcionam a socialização da terra em benefício ou em detrimento da sociedade.

“Cada *localização* é, pois, um momento do imenso movimento do mundo, apreendido em um ponto geográfico, um lugar. Po isso mesmo, cada lugar está sempre mudando de significação, graças ao movimento social: a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas”.
(SANTOS....ANO?:03)

Nesse sentido, a terra urbana, quando atinge um determinado valor venal, pode ser usada como instrumento para a produção da terra, levando ao aguçamento do processo segregacional. Desta forma, a fragmentação da terra urbana alimentada pelo mercado imobiliário e pelos proprietários de terras pode proporcionar a elitização do espaço, e valorizá-la de maneira propositada para que se reverta em lucro.

1 – A propriedade privada

A história de uma determinada sociedade é formada pelas experiências vivenciadas em um espaço territorial e definido pela influência que possam sofrer de outros povos. Nesse sentido, a sociedade é passível de mutações em seus valores, reformulando-os como consequência de superação de uma fase da história que já cumpriu se papel e que necessita ser substituída por algo novo. Desta forma, a mutação sofrida pelo instituto da propriedade desde o século XVIII até os anos 2000, demonstra que o homem constrói sua história de forma não arbitrária e em razão de condições determinadas. Partindo dessa premissa, torna-se mais fácil entender as teorias concebidas acerca da propriedade.

Assim, a propriedade foi considerada no século XVIII como elemento importante na luta pela garantia da liberdade do homem, num momento em que precisava ser visto como ser individual e sujeito de direitos, e por isso, a Teoria Contratualista, capitaneada por Locke e Rousseau considerava a propriedade um direito incontestável, absoluto e perpétuo, caracterizando-a como um direito natural do homem e integrante da liberdade humana. A Teoria contratualista, então, tinha como ideologia o

jusnaturalismo, e considerava o direito à propriedade como algo natural ao homem, concebendo a ideia de que entre um bem material e uma pessoa existe um vínculo jurídico. Essa ideia foi abraçada pelos civilistas – os estudiosos das relações jurídicas civis - e consiste no fundamento de um ramo do direito, o direito real, que normatiza as relações jurídicas pertinentes à propriedade material ou imaterial. Por isso, a Teoria contratualista ou jusnaturalista é adotada pela legislação brasileira no trato das relações civis, mas é relevante que se esclareça que o direito de propriedade hoje é mitigado pelo caráter social que lhe foi atribuído pela CF/88, ao estabelecer (art. 5º, XXIII) que a propriedade atenderá sua função social, uma discussão que faremos adiante. Todavia, há que se ressaltar a relevância da teoria contratualista para a humanidade, visto que a luta pelo direito de propriedade foi arcabouço de revoluções históricas como a Revolução Americana e a Revolução Francesa, passando à consagração de direito após as afirmações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e do Código de Napoleão, em 1804. Mas, foram os fundamentos da Revolução Francesa que mais influenciaram os demais países do ocidente, ao rotularem a propriedade como algo nato ao homem e, por isso, deveria ser individual, absoluta e incontestável. Dentre os países influenciados pela Revolução Francesa podemos citar o Brasil, que em 1850 editou a Lei de Terras (L. Nº 601 de 18 de setembro de 1850) com o objetivo de regulamentar o tratamento aplicado às terras devolutas do Império.

No entanto, as inquietudes sociais do final do século XIX, acarretadas pela Revolução Industrial e pelas doutrinas socialistas, levantaram novos questionamentos acerca da concepção individualista da propriedade pregada pela Teoria Contratualista, passando-se a pensar em uma sociedade mais justa e solidária, enfatizando o bem comum. Era o fechamento de um ciclo histórico cujas garantias legais forjadas em berço burguês e que outrora haviam sido uma vitória em relação ao sistema de servidão feudal, já não satisfaziam as necessidades de uma parte da sociedade que se considerava desfavorecida pelo sistema político adotado pela sociedade burguesa.

O crescimento de um novo ideal social alimentava um espírito de justiça e paridade social, tendo por característica comum a limitação na forma de dispor, de usar e de gozar a propriedade, necessitando-se do seu vínculo a uma distribuição mais equânime e ao cumprimento de uma finalidade social. Assim, uma parte da sociedade lançava uma nova ótica sobre si mesma, considerando o homem como um ser social e que como tal não pode pactuar com a ideia de haver um vínculo inquestionável entre um bem material e uma pessoa. Os vínculos sociais e jurídicos só se conceberiam se

houvesse duas ou mais pessoas envolvidas e não apenas uma pessoa e um objeto. A propriedade, tal qual a sociedade, se estabelece por meio de vínculos formados entre pessoas. Então, para que houvesse propriedade seria necessário que os vínculos se estabelecessem entre pessoas, não se concebendo a existência de direito entre um homem e uma coisa. Para o positivismo pregado por Auguste Comte, é questionável a subjetividade do direito tal como o anuncia a teoria jusnaturalista, pois sendo o homem um ser social o que lhe é nato é a sociabilidade e não o direito. Não há direito se não há contra quem opô-lo, pois o direito para existir tem por pressuposto sua oposição contra alguém e não contra algo, cabendo à pessoa dotada de personalidade requerer o direito que julga lhe pertencer. Então, para a existência do direito é necessário que existam personalidades distintas de cada polo da relação social ou jurídica estabelecida. Desta forma, a personalidade é pré-requisito para sua sociabilidade e para a existência de um direito, visto que somente poderá exercê-lo contra ou pessoa e não contra um bem ou um objeto, já que não possuem personalidade. Assim, a ideologia positivista acerca da função social da propriedade prega a inexistência de um direito entre um bem e um indivíduo. Mas, ainda que tenha a propriedade do bem, para que tenha efetivo direito sobre ele precisa aliá-lo a uma finalidade, qual seja, um a finalidade social, vinculado o bem ao seu adequado exercício, para tanto, o indivíduo não pode ter liberdade plena quanto à disposição do bem. As necessidades da coletividade devem imperar sobre a intenção particular e esta, por sua vez, precisa ser vinculada ao bem da coletividade, não se permitindo nem a inércia e nem a indiferença do homem para com a vida em conjunto, em sociedade. A concepção de propriedade como algo que precisa ser dividido de forma igualitária e ao mesmo tempo servir de veículo para utilização do território, como meio de harmonia e integração social, surgiu em oposição à “concepção metafísica do direito subjetivo” (DUGUIT, 2006:35) que enxerga o direito à propriedade sob uma ótica filosófica e irreal e eleva o individualismo sobre a propriedade a um patamar divinal que transcende à realidade dos anseios da sociedade. Essa abordagem foi necessária num momento de reivindicação de direitos individuais onde os senhores feudais eram os donos da terra e os servos não detinham bens ou direitos sobre a terra. Porém, não pactua com a corrente de pensamento que inaugura uma nova ótica sobre a propriedade, revelando a exigência de socialização da terra e do espaço, por meio de uma função social.

1.1– A função social da propriedade.

Com a chegada de outra concepção teórica sobre o espaço e a utilização da terra urbana faz-se necessária a conciliação dos distintos ideais a fim de que se promova o ordenamento adequado da cidade. Para Maricato (2010)

“se, no século XVIII, a Revolução Francesa seguiu a utopia de libertar a terra das relações de servidão e garantir seu acesso amplo por meio da propriedade privada individual, no século XXI a grande utopia é a restrição ao direito individual de propriedade tendo em vista o interesse coletivo” (MARICATO. 2010:07)

Podemos então considerar que a efetivação da função social da propriedade aparece como um desafio para as autoridades e para a sociedade do século XXI ao encararmos a hipótese de que o fundamento da função social da propriedade também dialoga com a noção de liberdade, porém em sentido inverso ao pregado no século XVIII. Enquanto para a teoria individualista/subjetiva o homem pode usufruir de sua liberdade da maneira que melhor lhe satisfaça, assim entendido o direito de nada fazer e de não ter qualquer dever de contribuir com o progresso da humanidade, ou da sociedade a que pertence, para o positivismo, cada indivíduo deve colaborar com a sociedade onde vive, desenvolvendo sua individualidade física, intelectual e moral da melhor maneira possível. Desta forma, o indivíduo tem uma função social a cumprir como pessoa integrante do contexto social que compõe e, o mesmo procedimento se aplica aos bens imóveis que possui. Assim, cabe ao proprietário vincular sua propriedade a uma função social.

Por essa razão para os positivistas o maior direito do homem é o de cumprir com o seu dever. O dever de ser atuante na sociedade em que vive e de cumprir uma função social própria, bem como executar a função social da propriedade que lhe pertence. Ambos, homem e propriedade, não estão unidos por um elo inviolável, pelo contrário, nascem separados e predestinados a uma função social. Trata-se de uma questão de justiça social a ser praticada pelo homem e para o homem.

Então, atribuir função social à propriedade consiste em torná-la útil para a sociedade e empregar a terra de forma adequada para que exerça um papel social ativo, partindo da prerrogativa de que a propriedade não é uma garantia em si mesma, só se justificando se puder ser um instrumento de viabilização de valores fundamentais,

sobretudo o da dignidade da pessoa humana³. A propriedade deve ser elemento de materialização das aspirações conscientes da coletividade. Por essa razão, Duguit (2006) observa que as riquezas de que se tem posse precisam ser empregadas em obediência à finalidade para a qual foram constituídas.

“La propiedad no es um derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de uma riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta mision sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple e la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, La intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste em asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.” (DUGUIT. 2006:37)

Ratificando o entendimento de Duguit (2010) sobre a responsabilidade social que cabe a cada indivíduo para a construção de uma sociedade igualitária e justa, Harvey (1980:82) considera que “A justiça social é uma aplicação particular de princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual”. Assim, a responsabilidade social da terra urbana, ou da propriedade, é um tema que requer reflexões, já que aparenta característica de dever do titular para com a coletividade na aplicação da distribuição justa do espaço urbano. O verdadeiro significado da socialização da propriedade não é de diminuição do direito a terra edificada ou não edificada, mas de dever do proprietário em explorá-la eficientemente, contribuindo para o bem-estar geral, tornando-a produtiva ou habitável. O ser humano e não mais o patrimônio, coloca-se no centro das atenções e os interesses e direitos de natureza social antepõem-se a direitos e interesses patrimoniais. A função social, pois, requer um espírito comunitário que promova o pleno desenvolvimento das relações humanas. Para tanto, a integração de áreas distintas como habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, fundamentam a função social da propriedade como pilar para realização das funções sociais da cidade (SILVA, 2010). A doutrina positivista da função social da propriedade, na formulação original de Duguit, se adotada na íntegra pode propiciar a total implantação do Estatuto da Cidade. Entretanto, a implantação de uma consciência coletiva de justiça social para a aplicação

³CF/88 - Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

da função social da propriedade esbarra no fato de que a propriedade é regulada por teorias antagônicas, e mesmo que precise promover o bem para a coletividade “A propriedade da terra se mantém no quadro da propriedade privada em geral” (LEFEBVRE. 2001:160) o que demonstra a necessidade de amadurecimento dos ideais sociais para que o espaço urbano tenha outra configuração. Embora a discussão acerca da função social da propriedade não seja um tema novo, a persistência do assunto na agenda social parece demonstrar a ausência de efetividade e aplicabilidade do termo no cotidiano da sociedade, tanto por parte dos entes públicos quanto por parte dos cidadãos. Motivo pelo qual o legislador se atropela dando breves destaques para o assunto a vários dispositivos legais como estatutos, planos diretores e constituições sem, no entanto, proceder à justa distribuição do espaço urbano.

Desta forma, a desídia do proprietário em relação à destinação social de sua propriedade repercute de maneira direta sobre o espaço territorial, demonstrando que também é responsável pela ocupação do espaço urbano, uma vez que ele expressa o “conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si” (CORRÊA. 1995) formando uma complexo integração entre as diferentes formas de uso da terra. Quando esse processo de integração, civilização e urbanização não ocorre no espaço urbano é atribuição do Estado atuar de forma positiva, aplicando a lei a fim de desmotivar a desordem ou o prejuízo social.

De acordo com Harvey (2001:169) “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.” Entretanto, cabe ao Estado a mobilização dessas forças, pois a iniciativa privada se esmera em capitalizar o espaço por meio do parcelamento e da qualificação, classificando-o de acordo com a estrutura social existente sobre ele. Nesse sentido Castells entende que “a diferenciação de um espaço, a distinção entre as funções e processos correlacionando as diversas unidades não tem significação, se elas não se referem a elementos teoricamente significativos, que situam o conteúdo do espaço no conjunto da estrutura social” (CASTELLS. 2009:191).

O fato é que, se o Estado não exercer um papel ativo em face da terra urbana, organizando-a para o benefício da sociedade, o mercado capitalista transformará a propriedade privada em mercadoria “fazendo da terra um bem comercializável, dependente do valor de troca e da especulação” (LEFEBVRE. 2001:161), sem preocupar-se com a harmonia do espaço.

Nesse sentido, o histórico da sociedade brasileira não relata a prioridade de políticas públicas voltadas à socialização do espaço urbano, mas nos permite perceber o descomprometimento para com as camadas sociais menos favorecidas, desde o Império.

2- A propriedade no Brasil

A terra no Brasil, até 1850, não possuía valor comercial e pertencia à coroa portuguesa, passando a ser legalizada no Brasil a partir da Lei de Terras – L. Nº 601/1850. Após a publicação da Lei de Terras – LT/1850 - as terras que estivessem em detenção de posseiros deveriam ter os devidos títulos de registro para que os posseiros se tornassem proprietários e com isso adquirissem o direito de hipotecar e vender as terras que estivessem sob seus cuidados. Até então, as terras, por pertencerem ao império, não eram consideradas mercadoria, ou moeda de troca e, portanto, não tinham valor comercial.

Há que se esclarecer que o fator histórico que transformou a terra em moeda de troca foi, no Brasil, a abolição da escravatura. Esse processo teve como causa dois outros fatores históricos mundiais, quais sejam, a evolução de um movimento abolicionista mundial e o processo de industrialização dos países centrais que necessitavam de mercado consumidor para seus produtos. Nesse sentido os países periféricos e ainda escravagistas, como o Brasil, eram pressionados para que libertassem as pessoas que ainda vivessem sob regime de escravidão. Para tanto, os grandes posseiros exigiram que alguma compensação lhes fosse revertida em troca da liberdade dos escravos, pois o homem enquanto escravo era mercadoria e alimentava um mercado rentável.

Desta forma, a terra brasileira passou a ser regulamentada por meio da LT/1850, que autorizou as formas de aquisição da propriedade tanto pela compra⁴ simples entre particulares como por hasta pública⁵. O advento da LT/1850, de imediato, gerou duas vertentes ainda inexistentes no país. A primeira vertente se encontra na alternativa para a criação de um novo mercado, o mercado imobiliário, que teria como

⁴ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

⁵ Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

produto a propriedade privada e como principal transação comercial a venda deste produto. Como segunda vertente temos o acréscimo econômico que o registro da terra possuída poderia gerar nas finanças dos posseiros que tivessem condições econômicas de registrar as terras sob suas posses. Por esse motivo, não havia vontade política de que os pobres tivessem acesso à terra, então a regulamentação da propriedade para os que já a possuíam e a aquisição por meio da compra era uma forma de manter o acesso à terra com os “Donos do Poder” (FAORO.1976). Assim, a adoção de medidas legais para o favorecimento de determinados interesses era um procedimento corriqueiro, de forma que o próprio texto constitucional sinalizava os caminhos percorridos para a transferência das terras da União para os particulares. Nesse sentido Linhares (1999:76) comenta que “deu-se uma intensa atividade voltada para a transferência de patrimônio fundiário da União para os estados e para os particulares, legitimando toda espécie de apossamento feita pelos grandes proprietários depois de 1850”. Desta forma, a transferência de terras para os Estados⁶ permitiria a ampliação das posses territoriais dos grandes proprietários à revelia da determinação da LT/1850 de que a terra seria adquirida pela compra.

Outra questão relevante consiste no fato de que dispositivos legais paralelos eram publicados no intuito de traçar um caminho alternativo à LT/1850 para legitimar a aquisição da terra. Assim, Linhares afirma que

“Enquanto esta [LT/1850]estabelecia que só através da compra dava-se o acesso à terra, a Lei de 1900 abria outras formas de acesso, como o arrendamento, reconhecia as posses feitas à revelia da Lei de 1850 e consagrava todos os atos contrários realizados desde então”.(LINHARES, 1999:78)

Verifica-se, então, que a concentração da renda por meio da terra, bem como a tentativa reiterada de mantê-la cerceada a um grupo restrito e privilegiado de pessoas é uma característica que a sociedade brasileira alimentava do Império aos primeiros anos da República. Assim, a LT de 1850 permitiu que a terra se tornasse um elemento de segregação social brasileira desde o Império, permitindo aos fazendeiros legitimar seu poder econômico e social por meio da propriedade, uma vez que a maior

⁶ Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

parte da população não possuía condição financeira de comprar nem grandes, nem pequenas quantidades de terras.

Mas não foi apenas a LT/1850 que tratou sobre a propriedade. As Constituições brasileiras também disciplinaram a matéria, sendo que a princípio o fizeram de maneira conservadora, demonstrando o quanto os princípios da teoria contratualista estavam arraigados no pensamento político de nossa sociedade. Entretanto, um progresso lento nas discussões sociais permitiram que a propriedade passasse a ter uma função social⁷. Assim, as Constituições de 1824 (art. 179) e de 1891 (art. 72) acolheram o direito absoluto sobre a propriedade, sem mencionar sua função social, cabendo à CF de 1934 a inovação quanto à inserção de mais um direito e uma obrigação aos cidadãos, qual seja, ter direito a um a propriedade com função social e atribuir a sua propriedade uma função social. A partir de então, a função social da propriedade passou a constar das constituições brasileiras⁸, sendo que na Constituição vigente (CF/1988) a função social está amparada como direito fundamental (art. 5º *caput*, XXII, XXIII) e no contexto da ordem econômica e financeira (arts. 170 e 182) encontra-se disciplinada como princípio geral da atividade econômica e como elemento fundamental da política urbana. A conquista de um capítulo específico - da ordem econômica e financeira - para o disciplinamento da política urbana foi o resultado de uma luta iniciada na década de 1980, com o movimento que pedia a reforma da constituição de 1967, conhecido como “a reforma constituinte”.

Com o fim do regime militar, as entidades civis⁹ envolvidas no processo constituinte de luta pela moradia fundaram, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU - e assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal em elaboração, visando alterar o perfil das cidades brasileiras, “marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento,

⁷CF/1934, art. 113, item 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.; CF/1937, art. 122, garantiu o direito de propriedade, relegando à lei ordinária a incumbência de definir o seu conteúdo e seus limites; CF/1946, art. 141, §16, introduziu a desapropriação por interesse social; EC n.º 10/64: desapropriação de terras rurais para reforma agrária mediante indenização com títulos da dívida pública; Lei n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra) estabeleceu regras para cumprimento da função social da propriedade rural; CF/ 1967-1969, art. 153, §22, reconheceu a função social da propriedade também à ordem econômica e social; CF/88, arts. 5º XXII e XXIII, 170, 182 e 183 consagraram a união indissociável entre a propriedade e a sua função social.

⁸ Idem item 4.

⁹ Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia.

habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos” (SAULE JR e UZZO, 2009:2). Todos esses fatores retratavam nas cidades o perfil de uma sociedade excludente, que segregava – e ainda segrega - o espaço, a fim de manter e reproduzir a divisão de classes da sociedade brasileira, separando a terra urbana entre espaços com ocupação ilegal e sem equipamentos públicos e espaços urbanizados e com ocupação legal e com esses equipamentos¹⁰.

Por esses motivos, e objetivando a harmonia na distribuição da terra urbana as reivindicações do MRU consistiam no direito à cidade, caracterizado pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social da propriedade.

Foi um período onde a sociedade brasileira passou a demonstrar sinais de mudança na concepção vigente de propriedade privada. Esse fato era notado pelo número de participação de entidades civis - e pela diversidade de áreas de atuação a que pertenciam - como engenharia, arquitetura, educação, assistência social e associação de moradores¹¹, no processo constituinte que visava reformular a Constituição Federal de 1967, propondo a consolidação dos direitos reivindicados no processo de redemocratização que país estava submetido, por meio de uma nova ordem constitucional.

Todavia, os requerimentos resultaram em apenas dois artigos no texto constitucional de 1988, um tratando da propriedade urbana (art. 182)¹² e outro da

¹⁰ Podemos exemplificar como equipamentos públicos: obras de saneamento básico (água, esgoto, galerias pluviais); pavimentação (ruas e calçadas); equipamentos coletivos (hospitais, escolas, creches, praças e igrejas) e mobiliário urbano (abrigo de ônibus, lixeiras e telefones públicos).

¹¹ As entidades civis, a princípio, apenas reivindicavam o direito à moradia.

¹² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

propriedade rural (art. 183)¹³. Entretanto, as propostas de reforma urbana que não foram incluídas no texto constitucional, passaram a tramitar no Congresso Nacional por meio de projeto de lei e, após mais de dez anos de modificações, a conjugação de esforços de setores diversos da sociedade brasileira culminou na L. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade - EC. Assim, o EC, passou a ser o instrumento legal que traçou os objetivos e metas norteadoras da política de urbanização do país, cabendo aos Municípios a execução dessas políticas, aos Estados a definição das regiões metropolitanas e à União a emissão de normas que disciplinem sobre regras gerais de direito urbanístico.

A necessidade de um diploma legal que normatizasse o cotidiano das cidades brasileiras chamava a atenção para o fato de que o Brasil não possuía mais as características de um país rural, tal qual se fazia até a segunda metade do século XX, tendo em vista a migração interna da população em busca de melhores condições de emprego e renda a partir da década de 1960 e do crescimento das ocupações ilegais na década de 1980, como resultado da ausência de políticas urbanas e habitacionais para a população de baixa renda. Por isso, Maricato (2010:06) afirma que “O acesso a terra, seja ela urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes da história da humanidade. O acesso a terra nas sociedades pobres que se urbanizam é mais crucial.” Motivo pelo qual a aprovação de um Estatuto que visa democratizar a terra urbana demorou em demasia levando à proliferação de ocupações ilegais em encostas, manguezais e margens de rios, motivando a ocorrência de desastres ambientais. Um fator que pode ter gerado tanto adiamento para a aprovação do EC é a proposta de atribuir à propriedade privada uma função social, uma vez que desafia uma mudança de cultura social, política e jurídica em um país composto por uma casta política vinculada à propriedade privada e de cultura social excludente.

Por oportuno, há que se frisar que o solo urbano já havia sido regulado em 1979 pela Lei nº 6.766/79 que estabelece normas sobre o parcelamento e uso do solo em

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹³ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

âmbito nacional. Por encontrar-se defasada frente às demandas sociais e com o EC dependendo de aprovação política, em 2000 foi proposta revisão da lei 6.766/79 com a PL nº 3.057/2000 com o objetivo de atualizar as regras de parcelamento e uso do solo de acordo com as necessidades da sociedade. Assim sendo, há projeto de lei em andamento na Câmara dos Deputados objetivando reformá-la¹⁴ para, além de aperfeiçoar as disposições de caráter técnico, possibilitar o acesso ao solo urbano também à população de baixa renda, a fim de minimizar a segregação sócio-espacial causada pela qualificação do solo urbano.

Não obstante, em 2001, o EC foi aprovado, e regulamentou o art. 182 da CF/88 regulando a ordem constitucional estabelecida por este artigo para a adoção, pelo poder público municipal, de uma política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Desta forma, o EC estabelece diretrizes para que o poder público municipal, adote normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Desta forma, o EC aborda não apenas regras sobre a terra urbana, mas permite que a cidade seja planejada como um todo, com os diversos setores públicos e privados que a compõem atuando de forma harmônica, admitindo a parceria público-privada, a elaboração de plano diretor participativo e a conjugação de instrumentos jurídicos e fiscais para incentivar, e até mesmo compelir, o proprietário a fazer o melhor aproveitamento da terra urbana, sendo que o Município poderá adotar outros instrumentos que considerar necessário para o melhor ordenamento da cidade.

De acordo com SILVA (2010, p.75) o Plano Diretor é assim denominado – PLANO - pois deve planejar os rumos urbanísticos da cidade. E é diretor porque delimita as diretrizes do desenvolvimento urbano do município e dentre as metas a alcançar está a de proporcionar aos cidadãos o direito à cidade, garantindo-lhes moradia, condições adequadas de trabalho, lazer e circulação humana. Para tanto, o espaço urbano precisa ser estruturado e sua organização não pode ocorrer ao acaso, por isso SILVA (2010:76) entende que “os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização

¹⁴ PL. nº 3.057/2000.

social”. O ordenamento urbano desejado pela sociedade requer uma estrutura subsidiada nas necessidades dessa sociedade. O objetivo maior do plano diretor é dar base à cidade para que possa suportar as exigências acarretadas pelo crescimento populacional, bem como ofertar instrumentos que supram as aspirações dos cidadãos que nela habitam, trabalham ou dela necessitam por algum motivo.

Enfim, para dar uma função social à propriedade não é suficiente que o proprietário adote medidas básicas como cercar e limpar o terreno baldio ou fazer dele um estacionamento. Por isso, há uma aparente carência social por espaços urbanos que tragam o cidadão para uma cidade que proporcione o bem estar de todos. A função social da propriedade será analisada, no município de Campos dos Goytacazes, à luz do Plano Diretor Urbano de Campos dos Goytacazes - PDUC, local onde o espaço urbano não tem demonstrado proporcionar aos cidadãos a possibilidade de usufruir e ter direito à cidade. O PDUC usou diversos institutos do Estatuto da Cidade, mas analisaremos apenas alguns institutos em virtude da viabilidade dos mesmos no processo de democratização do espaço urbano. Desta forma, serão analisados: a) instituto tributário e financeiro - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) institutos jurídicos e políticos – desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção. Por meio deles é possível perceber o quanto integrado está o vazio urbano ao contexto social da cidade.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 1989.
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 2009
- CÓDIGO CIVIL. **Vade Mecum**, Ed. RT, 2009.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo. Ática. 1995.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Vade Mecum**, Ed. RT, 2009.
- DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito**. 2008
- ESTATUTO DA CIDADE. **Lei Federal No. 10.257/2001**.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Editora Globo. 1976.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo. Annablume. 2001.
- **A justiça social e a cidade**. São Paulo. Hucitec. 1980.
- MARICATO, Ermínia. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2010.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo. Expressão popular. 2007.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 1990.
- GRAU, Eros Roberto. **Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. São Paulo: RT, 1990.
- HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Martin Claret. 2010.
- LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2001.
- LINHARES, Maria Yedda. **Terra prometida, uma história da questão agrária no Brasil**. Editora Campus. 2009.
- LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Editora Vozes. 2009.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. IV .
- PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 2010
- PLANO DIRETOR URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: Lei Municipal No. 7.972/2008.
- ROUSSEAU, Jean Jaques. **O Contrato Social**. 1997.
- SANTOS, Milton. **Uma palavrinha a mais sobre a natureza e o conceito de espaço, in Espaço e Método**. São Paulo. Nobel. 1985.
- SAULE JR, Nelson. UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009.
<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>
- SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2010.
- VETTER. David Michael. MASSENE. Rosa Maria Ramalho. **Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura urbana**. 2000.