

Função social da propriedade urbana: vazios urbanos, habitação e especulação imobiliária

RESUMO

O processo de urbanização e a evolução urbana do Brasil, bem como nos países subdesenvolvidos ocorreu de modo acelerado, concentrado e desigual e teve como base a predação do meio ambiente e crescimento acentuado. Essa desigualdade é visível na estrutura das cidades até os dias de hoje e expressa-se de forma mais concreta nos assentamentos informais, onde as pessoas vivem sem acesso às necessidades mínimas. As normas vigentes para estabelecer que todos usem as propriedades com finalidade social estão descritas na Constituição Federal e se estendem nas legislações a níveis federal, estadual e municipal. A função social da propriedade deve ter uso condizente com o coletivo. Neste artigo, será analisado com base na bibliografia disponível como essa função pode ser aplicada nas cidades, como a especulação imobiliária afeta a destinação adequada da função de uma propriedade e como isso impossibilita o acesso à moradia adequada e à infraestrutura básica. A análise conclusiva sugere que para o desenvolvimento de dinâmicas urbanas não segregadoras e sustentáveis depende principalmente de políticas públicas eficazes e da aplicação efetiva de instrumentos urbanísticos para combater a especulação imobiliária e promover o acesso à moradia digna, garantindo o direito à cidade para todos os cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da propriedade. Habitação de interesse social. Moradia. Especulação imobiliária.

Tereza Cristina Silvério Couto
terezacoutosa@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Simone Aparecida Polli
simonepolli@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A falta de alternativas habitacionais - seja por falta de políticas públicas ou devido ao mercado formal especulativo - leva à produção informal da moradia em áreas ambientalmente frágeis, resultando em alta vulnerabilidade a calamidades naturais, falta de oportunidades de trabalho, transporte, educação, saúde e aumento da violência. Apesar de existirem formas genuínas de urbanidade nas favelas, as deficiências, especialmente a falta de infraestrutura básica, são predominantes (FERREIRA, 2012).

O princípio da função social da propriedade é a exigência de que todo bem imóvel tenha uso condizente com o coletivo – que esteja de acordo com a localidade em que está inserida, compatível com a infraestrutura e com os serviços disponíveis.

Essas duas realidades, de áreas com boa infraestrutura sem o cumprimento da função social e áreas desfavorecidas de infraestrutura e muitas vezes em risco – em encostas inseguras, em áreas de mananciais ou em beiras de córregos de grande fragilidade ambiental, onde reside uma população sem acesso a outra realidade – são a expressão das contradições da formação das cidades capitalistas.

No Brasil foi observada pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 a função social como condição ao direito à propriedade. Ela determinava que a propriedade urbana ou rural deveria, além de servir aos interesses do proprietário, atender às necessidades e aos interesses da sociedade. Na Constituição de 1988, vê-se a importância da função social da propriedade em vários artigos, começando pelo artigo 5º, que traz, logo após a garantia do direito de propriedade, um inciso que impõe uma limitação: a propriedade atenderá à sua função social. Também se verifica que o direito fundamental à moradia está hoje incluído na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que o incluiu no artigo 6º.

A função social da propriedade e o direito à moradia estão coligados principalmente na área urbana das cidades, visto que para alcançar o direito fundamental à moradia a função social da propriedade urbana deve ser respeitada em todos os aspectos.

Em cumprimento aos artigos 182 e 183 da mesma Constituição, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 2001 (o Estatuto da Cidade), responsável por instituir diretrizes de execução das políticas públicas habitacionais do país.

O marco legal urbanístico brasileiro conta com um conjunto de instrumentos que refletem os conteúdos da agenda do direito à cidade, avançando no reconhecimento da função social da terra e da cidade. O Estatuto da Cidade oferece uma gama de instrumentos que os municípios podem aplicar para evitar a exclusão social e garantir o direito à cidade (BRASIL, 2001).

Os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade para indução do desenvolvimento urbano e tributário visam refrear o processo especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade (FERREIRA, 2005). Direito de preempção, regularização fundiária, edificação e utilização compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo e zonas especiais de interesse social são alguns desses instrumentos. Muitos deles já estão descritos nos planos diretores dos municípios, porém são pouco implementados. Há a necessidade de que tais dispositivos sejam

efetivamente aplicados, juntamente com políticas habitacionais efetivas, para corrigir as distorções existentes e ampliar o acesso de todo cidadão a seus direitos básicos.

A oferta de infraestrutura heterogênea presente nas cidades brasileiras demonstra que a desigualdade social se mostra em todos os aspectos da sociedade. Como o Estado pode atuar para que as áreas bem localizadas e infraestruturadas possam ser ocupadas para fins de habitação social na intenção de cumprir a função social da propriedade?

A aderência ao Estatuto da Cidade e o cumprimento do direito à cidade para toda a população são mandatórios e pressupostos básicos para qualquer política urbana. Dessa forma, aprofundar temas que ainda estão em processo de aplicação efetiva, como é o caso da função social da propriedade, é de suma importância para encontrar novas soluções que possam abordar de maneira eficaz a questão da habitação.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Este artigo baseia-se em uma revisão narrativa de literatura, abrangendo diversos tipos de documentos, incluindo artigos, teses, dissertações e livros. Esta abordagem metodológica permite uma ampla descrição do assunto, embora não esgote todas as fontes de informação, uma vez que não envolve uma busca e análise sistemática dos dados. A importância deste método reside na rápida atualização dos estudos sobre a temática em questão.

A pesquisa foi realizada em dois portais de periódicos e trabalhos acadêmicos: o Portal de Periódicos da CAPES e o Portal da UTFPR online - BiblioTec. Em ambos os portais, foi utilizada a busca pelo termo "função social da propriedade urbana", resultando em 96 artigos, 32 dissertações e 8 teses. Destes trabalhos, foram selecionados os que mais condizem com os temas habitação e especulação imobiliária para fundamentação deste artigo.

A pesquisa aborda de maneira abrangente o histórico das definições do tema da função social da propriedade, habitação de interesse social, bem como a evolução do preço da propriedade ao longo do tempo.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: UM CONCEITO EM DISPUTA

Com a evolução da vida em sociedade, as definições e funções de cada instituto passaram por adequações e constantes modificações. O direito à propriedade sofreu ao longo do tempo sucessivas transformações, visando adequar-se ao contexto histórico-cultural de cada nação, e resultou na sua conformação atual (TORRES; MOTA, 2020).

A ideia mais tradicional de propriedade é aquela que a concebe como um poder do indivíduo consubstanciado na liberdade do proprietário, autonomamente, e determina como e o que esse indivíduo vai fazer com aquela parte de terra de seu pertencimento. A propriedade em sua concepção civilista de autonomia da vontade era uma noção coerente e tinha a função básica de proteger o indivíduo contra o excessivo poder do Estado, permitindo-lhe o desempenho de sua atividade (SUNDFELD, 2019).

Para substituir a concepção de propriedade como o poder exclusivo da vontade do titular sobre a coisa, em coerência com uma nova visão da liberdade, surgiu a visão de que todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade certa função. Função é um conceito que se opõe ao de autonomia da vontade, tal qual concebido no direito civil. Assim, cabem ao proprietário não apenas direitos sobre tal área, mas igualmente deveres sociais.

Esse entendimento veio inicialmente pelo francês León Duguit, que em 1911 numa série de palestras em Buenos Aires, Argentina, articulou uma noção de propriedade. Para ele, o direito da propriedade não foi gerado por princípios eternos, e, por sermos seres sociais, a propriedade existe para beneficiar tanto o próprio proprietário como também a todos na mesma comunidade (apud CRAWFORD, 2017).

Não se trata de extinguir a propriedade privada, porém de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Da mesma forma como para um empregador cabem deveres inderrogáveis no interesse do empregado, também a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade: apenas lhe impõe cercamentos diferenciados (SUNDFELD, 2019).

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas pelo artigo 2º, conforme artigo 39 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Neste artigo, entende-se por função social a indução do uso da propriedade permitindo o combate à vacância e à ociosidade dos imóveis urbanos, com a contribuição de políticas públicas que buscam reduzir o déficit habitacional, mitigar o padrão de mobilidade baseado em grandes deslocamentos e garantir, entre outras problemáticas consequentes do processo de urbanização marcado por acessos desiguais e de exclusão socioterritorial, que todo bem imóvel tenha um uso condizente com os interesses coletivos (FERNANDES; FERREIRA, 2021).

No contexto atual, é importante entender as possibilidades e limitações da função social da propriedade, pois ela pode ser moldada e manipulada para a defesa de posicionamentos variados. O próprio Getúlio Vargas utilizou o conceito para editar leis e regras para controlar o mercado imobiliário no Estado Novo, assim como os militares o mantiveram na Constituição Federal de 1967, na ditadura militar. Isso quer dizer que, sem elaboração normativa, a noção de função social da propriedade não representa uma norma com conteúdo definido, sendo uma teoria sobre a natureza do que vem a ser o fim do conceito da propriedade (CRAWFORD, 2017).

Existem inúmeros motivos para a ociosidade de imóveis em áreas bem infraestruturadas, que não cumprem, portanto, a função social, e essa ociosidade se dá de diferentes formas no território, seja com imóveis sem a presença de edificação, seja com coeficiente de aproveitamento menor que o mínimo estipulado no plano diretor (COSTA, 2019).

4 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL

Durante todo o século XIX até as primeiras décadas do século XX, a propriedade privada foi encarada como um direito subjetivo quase absoluto, somente cedendo diante das raras hipóteses previstas em lei para uso público, mediante justa compensação. No Brasil, até o advento da Constituição Federal de 1934, o direito à propriedade privada era quase absoluto, cedendo apenas à desapropriação pelo poder público (LEONETTI, 2009).

O condicionamento do direito à propriedade privada ao cumprimento de sua função social foi inspirado no modelo alemão da Constituição de Weimar e só obteve status constitucional com a Carta de 1934, que promoveu várias alterações constitucionais sobre propriedade no Brasil. Essa carta foi substituída pela Constituição de 1937, chegando até a atual Constituição Federal de 1988, a qual inovou ao incluir a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos, dando-lhe o status de “cláusula pétrea”. Além disso, a Constituição atual manteve a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica (LEONETTI, 2009).

Alexandre dos Santos Cunha explorou a recepção histórica no Brasil do conceito da função social da propriedade. Sua análise constata que a jurisprudência brasileira originalmente refletia uma versão distinta da perspectiva positivista de Duguit. A princípio, diferentemente da visão original de Duguit, a função social da propriedade no Brasil era entendida como um conceito com limites externos. Ou seja, a ideia foi num primeiro momento utilizada no Brasil para reforçar a noção de propriedade privada delimitada por obrigações sociais, em vez de legitimar a função social da propriedade com limites internos, como proposto por Duguit. Todavia, a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002 adotaram um conceito de função social de propriedade mais alinhado com o pensamento de Duguit se comparado com as versões anteriores (apud CRAWFORD, 2017).

De qualquer forma, atualmente, a expressão a função social da propriedade tem alta relevância no Brasil e um significativo poder retórico. Para alguns, a função social é a justificativa para a regularização fundiária. Para outros, ela é associada à sustentabilidade – a função estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido de maneira sustentável em termos socioambientais. Nessa perspectiva, o conceito da função social ajuda a estabelecer uma relação harmoniosa do homem com o espaço que ocupa, de modo a resolver conflitos, alinhar interesses e atenuar impactos socioambientais, sob risco de sanções para a pessoa física ou jurídica (CRAWFORD, 2017).

O texto constitucional traz em seus artigos 182 e 186 a função social da propriedade urbana e rural e em quais momentos ela descumpre seu papel social:

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;

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.

[...]

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 2023).

Pode-se identificar que, para a propriedade urbana, a função social é cumprida quando atende às exigências expressas no plano diretor de cada município. O plano diretor dos municípios é regido pelo Estatuto da Cidade, que em seu artigo 39 traz que a função social expressa no documento deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º dessa lei – as diretrizes para o cumprimento da função social da cidade. Mesmo previsto na CF e no Estatuto da Cidade, muitos municípios não definem em seus planos diretores e/ou conceituam de maneira muito genérica a função social da propriedade.

Em 2019 foi feita a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, a qual solicita a alteração dos artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social das propriedades urbana e rural. Tal emenda regulamenta a função social da propriedade urbana, altera a função social da propriedade rural e condiciona a desapropriação das propriedades urbana e rural à prévia autorização do poder

legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização. A nova redação proposta é:

Art. 1º Os artigos 182 e 186 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 182.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I - parcelamento ou edificação adequados;

II - aproveitamento compatível com sua finalidade;

III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana.” (NR)

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:

§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2019).

Sobre o aspecto da função social da propriedade urbana a proposta da nova redação do artigo 182 diminuiria o cumprimento dos deveres para entendimento da amplitude da função social. O entendimento debatido desde Duguit seria diminuído, pois ficaria o entendimento de que, apenas cumprindo um dos termos elencados no parágrafo 2º do artigo 182, já estaria cumprindo a função social. Veja que nem aos três termos ele se remete, mas a apenas um dos três.

No entendimento atual, a função social deveria cumprir todas as 20 diretrizes do parágrafo 2º do Estatuto das Cidades, no qual esses três elencados pela nova redação estão incluídos. Seria um desmantelamento da essência discutida sobre função social, visto que, exemplificando, apenas com um “parcelamento adequado” a propriedade já estaria cumprindo a sua função social.

Sob a justificativa de que

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII, estabelece a garantia do direito de propriedade, sendo este um direito e uma garantia fundamental. Da mesma forma, no inciso XXIII da referida carta, principia que a propriedade deverá atender a sua função social, o que, sem dúvidas, mostra-se como um limitante ao referido direito.

[...] Como a relativização do direito à propriedade privada deve ser feita com cautela a fim de evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação fundamentados na simples justificativa de se estar agindo em atenção ao interesse social, apresentamos essa Proposta de Emenda Constitucional. A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças. Nesse sentido, a desapropriação dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário (BRASIL, 2019).

Como já bem discorrido, a função social não deve ser vista como um limitante de direitos, mas como um dever incumbido a todo proprietário de terra que se insere nas leis do Brasil. A justificativa relativiza a atenção ao interesse social e retira do poder executivo o cumprimento da legislação por si só; este deve ser antecedido por autorização legislativa ou decisão judicial, criando dificuldades à aplicabilidade.

Segundo o Ministério Público Federal (2019) - em Nota Técnica feita com relação a PEC nº 80/2019, a propriedade conforme concebida pela PEC 80, praticamente inviabiliza o gozo de direitos fundamentais elencados na própria Constituição, como direito a dignidade, moradia e a intimidade de muitas pessoas que não tem terra para trabalhar, viver e morar. Além disso, a alteração retira da esfera municipal a competência da definição das suas normas fundamentais da ordenação urbana, pois passa a delimitar na própria norma constitucional às hipóteses em que a propriedade urbana deixaria de atender sua função social, ceifando assim os gestores municipais em sua autonomia.

Pode-se afirmar que a realização da função social da propriedade urbana é o resultado de iniciativas estatais de intervenção e regulação em geral apoiadas em algum arcabouço de planejamento urbano, ou mais especificamente de ordenamento territorial, que possui como critério ético a equidade de acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos e à racionalização dos investimentos públicos (FARIA, 2018). Para que esse acesso seja alcançado, as regras postas devem ser cumpridas e não afrouxadas com novas alterações constitucionais que, em vez de garantir o dever social, facilitam a não obrigação de cumprimento em áreas infraestruturadas.

As consequências do descumprimento da função social da propriedade no Brasil incluem implicações práticas para o titular. A Constituição estabelece normas que devem ser eficazes, e o descumprimento dessas normas gera consequências jurídicas concretas. A Constituição lista algumas dessas consequências. Por exemplo, o proprietário de um imóvel urbano não edificado ou subutilizado pode ser obrigado a promovê-lo adequadamente, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU com alíquota progressiva no

tempo e por fim desapropriação. Da mesma forma, um imóvel rural que não atende à sua função social pode estar sujeito à tributação mais pesada e desapropriação para fins de reforma agrária (LEONETTI, 2009).

5 A FUNÇÃO SOCIAL E O DIREITO À MORADIA

O texto original da Constituição Federal de 1988 não previu expressamente o direito à moradia; somente com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000 é que esse direito passou a figurar no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta. Esse artigo elenca os direitos sociais do cidadão: “A educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 2023).

O direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios. A eles, conforme aponta o texto constitucional, cabe “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 2023).

Considerando que a cidade tem se tornado, nos últimos anos, o destino preferencial de escolha para a grande maioria das pessoas estabelecerem suas residências e viverem suas vidas, torna-se impossível ignorar o papel crucial que a função 'habitação' desempenha no panorama urbano. Pensar a cidade não apenas como um aglomerado de edifícios, mas como um espaço que deve cumprir sua função social, implica em garantir que ela proporciona a todos os seus habitantes - e não apenas a uma parcela privilegiada - o acesso à moradia adequada. Portanto, o direito à moradia adequada não é extinto ou diminuído na eventualidade do indivíduo cometer uma violação de normas jurídicas, visto que este direito é inalienável e imprescritível. Além disso, é importante esclarecer que o direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. É plenamente possível garantir o direito a uma moradia digna sem a necessidade de propriedade, assim como é possível possuir propriedade sem a garantia do direito à moradia (SCHUTZ, 2017).

O direito à moradia adequada vai além de um abrigo. Para que esse direito seja satisfatório, alguns critérios devem ser atendidos. O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reforça que o direito à moradia deve ser interpretado como o direito de viver em segurança, paz e liberdade. Entende-se que ele é composto de três elementos: liberdade, garantias e proteção.

O direito à moradia adequada inclui as seguintes liberdades, mas não se limita a elas:

- Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa;
- O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família;
- O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento.
- Segurança da posse;

- Restituição da moradia, da terra e da propriedade;
- Acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada;
- Participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia.

Por fim, o direito à moradia adequada também inclui proteções. Proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse.

Um dos indicadores habitacionais mais discutidos e usados é o déficit habitacional. Trata-se de um conceito que procura estimar a falta de moradias e/ou a existência de moradias inadequadas. Pode ser entendido como “falta de moradia e/ou carência de algum item mínimo necessário em uma habitação”.

O déficit habitacional no Brasil é um problema persistente, de difícil solução e que se acentua com o encarecimento da terra urbana, que tende a valorizar e transformar-se em mercadoria. Isso faz com que muitas famílias não tenham acesso à moradia digna e que a aquisição de um terreno urbano permaneça distante. O déficit habitacional urbano concentra-se nas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, correspondendo a 83,2% do déficit nos anos 2000 (BONDUKI, 2008).

Existe uma diferença significativa, um verdadeiro abismo, entre o que se entende como efetivação do direito à moradia – que vai muito além da mera construção de habitações – e a observância dos princípios que foram estabelecidos na nossa Constituição e reiterados em várias leis. Esses princípios podem ser encontrados em documentos legais importantes como o Estatuto da Cidade e o Novo Código Civil (PONTES, 2012).

A questão da moradia no país não pode ser resolvida apenas com a construção de mais casas, como se fosse uma solução simples para reduzir o déficit habitacional. Se optarmos por essa via, sem levarmos em conta a diversidade de fatores que compõem esse complexo problema, podemos acabar piorando as condições já existentes. Isso se torna ainda mais verdadeiro quando consideramos as medidas já implementadas em outros momentos, muitas das quais se mostraram inadequadas e ineficazes (PONTES, 2012).

Para chegar a uma compreensão profunda sobre o direito à moradia e seus limites, é preciso considerar não apenas os objetivos propostos, mas também os meios utilizados para alcançá-los. Isso supõe uma observação cuidadosa do complexo conjunto de normas jurídicas que fizeram parte da construção das realidades que enfrentamos atualmente e que, de alguma forma, permitiram ou intensificaram as dificuldades para a concretização do objetivo apontado como finalidade, a moradia. Não podemos esquecer que o objetivo último não é apenas garantir um teto, mas assegurar uma “existência digna” para todos os cidadãos (PONTES, 2012).

Conceituando a existência digna, pode-se também problematizar a regularização de imóveis - que são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é portanto funcional - para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações

democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e tudo que a acompanha - falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de enchentes, violência - estão a ele vinculados (MARICATO, 2002).

6 O VALOR DA TERRA URBANA E A PRODUÇÃO DA CIDADE DESIGUAL

O objetivo deste tópico é analisar a relação entre valor da terra e especulação imobiliária e como isso afeta a função social e a produção habitacional de interesse social.

Desde o Brasil Colônia, o acesso à terra – tanto rural quanto urbana – tem sido controlado pelos grupos dominantes e dificultado para os grupos sociais mais vulneráveis. Na era do Brasil urbanizado, essa questão continua relevante. A manutenção de terras vazias e inutilizadas em áreas com infraestrutura, como parte das estratégias de investimento do setor imobiliário, contrasta fortemente com as grandes populações sem alternativas de moradia, forçadas a viver nas periferias (FERREIRA, 2012).

A valorização da terra em áreas com infraestrutura, associada ao crescimento econômico e às atividades de construção, resulta na retenção de lotes e aumenta a dificuldade de acesso à moradia para os mais pobres. Isso cria um ciclo vicioso, no qual as opções para essas pessoas se tornam cada vez mais limitadas, restando-lhes a habitação em cortiços, favelas ou loteamentos informais cada vez mais distantes. Eventualmente, essas pessoas podem ser forçadas a ocupar áreas protegidas ambientalmente, onde nem o mercado nem o Estado podem construir, o que proporciona certo nível de “tranquilidade”, pois há menos pressão para que sejam expulsos (FERREIRA, 2012).

O conceito de valor da terra pressupõe a construção do espaço urbano pelo homem. É um equívoco a ideia de que a terra urbana não tem valor por ser um dom gratuito da natureza. Considerá-la um bem não produzido, reduzindo a sua matéria-prima, é o mesmo que equipará-lo às águas de um rio, e não à água potável que chega tratada às torneiras das casas. Há consenso de que o espaço urbano é produzido pelo trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil. Mas qual trabalho? O primeiro é o dos produtos em si – ruas, infraestrutura, edifícios, praças; o segundo, pela localização – aglomeração da massa (VILLAÇA, 1998).

Esse valor de trabalho, da força produtiva social da aglomeração, consiste no valor de uso da localização, sendo esse valor, segundo Villaça (1998), o que mais pesa no preço da terra urbana. Exemplificando, esse valor pode ser visto com clareza pelo diferencial de preço de dois terrenos, um central e outro periférico, de uma cidade onde todos os terrenos têm todo tipo de infraestrutura. A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda terra a tenha em maior ou menor grau. Ela revela a quantidade de trabalho socialmente necessário despendido em sua produção. Ou seja, cada terreno específico permite maior ou menor valorização pelo acesso aos efeitos úteis da aglomeração – seja para os capitais industriais, bancários e comerciais, seja para a força de trabalho, as residências, escolas, lazer etc.

A visão da terra como um recurso produzido sugere que seu fornecimento pode ser controlado, destacando o papel dos promotores imobiliários e do Estado.

De fato, esses dois atores, entre outros, gastaram uma quantidade significativa de recursos ao longo do tempo na criação de áreas distintas nas cidades. Assim, os efeitos úteis de aglomeração não são simplesmente o resultado da reunião aleatória de elementos que permitem a formação de aglomerações úteis, mas sim a ação coordenada de vários agentes ao longo de um período de tempo, resultando na concentração de grandes quantidades de trabalho social em uma mesma área. Portanto, a valorização de uma área representa a acumulação de valor-trabalho, materializado em formas espaciais, em uma área específica, através do tempo, por isso esse conceito utiliza-se neste trabalho, o de valor da terra (SILVA, 2012).

Acredita-se que o valor da terra é determinado pelo trabalho socialmente necessário para produzi-la e que, portanto, é possível controlar sua oferta. No entanto, como a terra é um bem imóvel, sempre existe a possibilidade de especulação de seu preço, o que significa que a demanda continua sendo um fator importante. Assim, em momentos de alta demanda por terrenos e habitação, a especulação – por meio da retenção de terrenos, por exemplo – pode fazer com que o preço da terra urbana em determinado local se desvie de seu valor. Da mesma forma, em momentos de baixa demanda, é possível que um terreno ou casa perca valor, ou seja, que seu preço caia abaixo de seu valor (SILVA, 2012).

O valor da terra urbana está intimamente ligado à produção da ociosidade, uma vez que, mesmo sem ter participado do processo produtivo urbano, esse imóvel auferiu lucro ao proprietário apenas com o recebimento de infraestrutura por parte de investimentos públicos no entorno (COSTA, 2019).

A procura de terrenos urbanos assume muitas vezes uma natureza especulativa, onde os investidores retêm os terrenos como um ativo financeiro em vez de os utilizarem para fins produtivos. Esta especulação leva a aumentos significativos no valor da terra, o que pode alienar o uso real da terra para habitação e desenvolvimento comunitário. À medida que o valor dos terrenos aumenta devido à especulação, o custo da habitação também aumenta, tornando cada vez mais difícil para as famílias de baixos rendimentos comprarem casas. Bolaffi (1975) observa que esta situação cria um ciclo em que a procura de habitação a preços acessíveis não é satisfeita, uma vez que os interesses especulativos dão prioridade ao lucro em detrimento das necessidades da comunidade.

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, para Santos (2005) há interdependência de algumas categorias espaciais: escala urbana, infraestrutura rodoviária, infraestrutura insuficientes, especulação em terras e imóveis, desafios de transporte, migração externa e periferização de comunidades, que, devido à extensão da pobreza e suas implicações geográficas, criam uma dinâmica centro-periferia distinta. As cidades se tornam extensas devido à especulação, e a especulação surge da existência desses espaços vazios; conseqüentemente, a presença de vazios contribui para a vastidão das cidades, num ciclo sem fim. A estrutura viária urbana contribui para o crescimento disperso e a expansão da cidade.

O discurso contínuo em torno do conceito de urbanização dispersa se entrelaça com a questão maior e mais complexa sobre a natureza e as implicações do que exatamente os vazios urbanos podem significar nas paisagens urbanas

contemporâneas. Em um exame inicial, a justaposição dos termos aparentemente contraditórios “vazio” e “urbano” parece evocar uma sensação de ambiguidade e confusão, particularmente porque visto que o espaço urbano não está de fato vazio. Nesse sentido, fica bem claro que o termo em questão possui múltiplos significados e interpretações, o que pode provocar uma variedade de análises e entendimentos que são fortemente influenciados pelo contexto específico em que são considerados.

No âmbito da análise apresentada, a noção de vazio urbano é conceituada como uma reserva especulativa de imóveis, que serve como uma lente crítica para examinar o desenvolvimento urbano. Ao se aprofundar na dinâmica dos processos de expansão urbana, a fase inicial caracterizada pela retenção de terras sem quaisquer parcelamento se destaca como particularmente emblemática, pois efetivamente encapsula um processo mais amplo de geração de espaço urbano enraizado em intenções especulativas. Durante o período em que a terra permanece subdesenvolvida e desprovida de lotes subdivididos, enquanto as áreas adjacentes são loteadas, o valor dessa terra aumenta sem que nenhum esforço de trabalho ou desenvolvimento seja aplicado diretamente a ela, ilustrando assim o surgimento de uma paisagem urbana irregular, onde os encargos financeiros são suportados pelo poder público, mas os benefícios resultantes são acumulados de forma privada por indivíduos ou entidades. Essa dinâmica não apenas perpetua desigualdades sociais, mas também contribui para a fragmentação do tecido urbano, dificultando o planejamento e a implementação de políticas públicas eficazes que poderiam promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável (MOCCI, 2020).

Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. No entanto, o déficit habitacional também alimenta a especulação e, juntos, resultam na marginalização das comunidades mais pobres, contribuindo ainda mais para a expansão urbana. As carências em infraestrutura básica alimentam a especulação, valorizando ainda mais áreas bem infraestruturadas e desvalorizando áreas já afastadas dos centros urbanos. A estrutura de transporte segue esse padrão, piorando a situação das pessoas forçadas a morar longe dos centros das cidades, pois não apenas incorrem em altos custos de deslocamentos, mas também enfrentam bens e serviços mais dispendiosos na periferia (SANTOS, 2005).

O mercado de terras reflete todas as contradições principais do modo de produção capitalista. Seu valor integra o aspecto temporal da acumulação capitalista e a natureza específica dos valores de uso distribuídos geograficamente. A renda e o trabalho futuros estão em questão, com o poder monopolista da propriedade privada direcionando os preços da terra e a habilidade de apropriação de renda atribuída a esse poder. Isso inclui a capacidade de desempenhar um papel crucial na coordenação, estruturação e reestruturação da cidade, especialmente quando a terra é considerada um ativo financeiro (GESTEIRA, 2019).

A questão é que, transformada em um ativo financeiro puro e inserida na lógica do sistema de crédito – um elemento estruturante do mercado financeiro que serve à “valorização do valor” –, a terra fica sujeita a todas as flutuações e problemas inerentes do sistema de crédito, do mercado financeiro e das convulsões causadas pela especulação (GESTEIRA, 2019).

7 INSTRUMENTOS PARA ALCANÇAR A FUNÇÃO SOCIAL

7.1 Instrumentos do Estatuto da Cidade

Os instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade apresentam potencialidades específicas de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras. O Estatuto lista uma série de instrumentos tributários que também são vistos como instrumentos de política urbana. Como tal, eles têm o objetivo de realizar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esses instrumentos incluem o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais e financeiros (BRASIL, 2001).

De acordo com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade de 2001, os Planos Diretores Municipais são responsáveis pela definição da extensão e dos limites da realização dos direitos de construir a serem expressos pelo zoneamento. O controle do cumprimento da função social dos imóveis da cidade é de responsabilidade da Prefeitura.

Uma crítica severa deve ser feita do dispositivo constitucional que exige um plano diretor apenas para cidades com mais de 20.000 habitantes. Isso ocorre porque, sem um plano diretor, a função social da propriedade urbana fica sujeita à legislação geral. Muitos problemas e desvios de finalidade da propriedade urbana poderiam ser evitados com mais facilidade quando a cidade ainda é pequena. Esperar que as cidades pequenas cresçam para só então lidar com os problemas não é uma abordagem eficaz (SCHUTZ, 2017). É no plano diretor que deveria se estabelecer a delimitação das áreas nas quais poderão incidir as obrigações de parcelamento, edificação e utilização compulsórias, que leva à conclusão de que, se uma cidade não dispõe de plano diretor, essas obrigações não poderão incidir sobre imóvel algum, uma vez que a existência do plano diretor é condição indispensável para que o governo da municipalidade possa exigir dos proprietários o cumprimento dessas obrigações urbanísticas, sob pena de arcar com outras consequências previstas em lei. O plano diretor, que visa cumprir a função social da cidade construindo um espaço urbano que atenda às necessidades de toda a população, deveria ser o parâmetro da administração municipal nas escolhas políticas de urbanização.

A Constituição Federal de 1988, visando assegurar a função social da propriedade, prevê a aplicação de três instrumentos urbanísticos que devem ser aplicados em sequência: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias (PEUC), IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Os últimos dois só serão aplicados se o proprietário insistir em manter o imóvel sem uso, mesmo após ser notificado pelo PEUC. O Estatuto da Cidade estabelece um conteúdo mínimo para definir um imóvel como não edificado, subutilizado ou não utilizado. Ele também define os processos para notificar os proprietários, os prazos mínimos para apresentar um projeto de construção ou uso do imóvel, e as regras básicas sobre o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Para a aplicação da PEUC a área onde deva incidir tais obrigações precisa estar mencionada no plano diretor, deve-se ter uma lei específica, que trate da área sobre a qual passa a incidir as obrigações da PEUC - os critérios para determinar a inclusão ou não de área sujeita às obrigações são a existência de infraestrutura no

local, conjugada com a demanda por novos espaços habitáveis e nessa lei deve-se prever os prazos para o proprietário se adequar (SCHUTZ, 2017).

Outro instrumento que pode ser aplicado para cumprimento da função social, trata-se do IPTU progressivo, um instrumento pouco aplicado e com grandes dificuldades de aplicação nos municípios brasileiros. A desatualização das plantas genéricas e dos cadastros imobiliários constitui uma dificuldade inicial para efetivar o tributo da propriedade particular como instrumento de promoção da função social (FARIA, 2018). Trata-se de um instrumento de política urbana, com caráter de sanção, mediante o qual a administração da cidade utiliza do seu poder de coerção com o proprietário de obrigá-lo a adequar, segundo os ditames do plano diretor. Esse instrumento de política urbana possui caráter extrafiscal, posto que é empregado pela municipalidade com a finalidade de intervir no domínio econômico e social, e obrigar o proprietário do imóvel a adequá-lo à função social, segundo a política urbana prevista no plano diretor (SCHUTZ, 2017).

O art. 2º do Estatuto indica a adaptação de políticas econômicas, tributárias, financeiras e gastos públicos aos objetivos de desenvolvimento urbano de modo a favorecer investimentos que geram bem-estar geral e fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Surge uma intersecção entre direito urbanístico e direito tributário: a extrafiscalidade, que usa instrumentos tributários para objetivos não arrecadatários. Assim, na tributação extrafiscal, afasta-se o princípio da capacidade contributiva, para dar lugar à realização de um princípio de relevante interesse social: a função social da propriedade (COSTA, 2002).

A desapropriação, último dos três instrumentos urbanísticos para cumprimento da função social da propriedade urbana, e que envolve a perda de propriedade, é a intervenção mais severa do estado na propriedade privada. Por isso, não pode ser considerada uma ação rotineira da administração pública. Ela é destinada ao desenvolvimento urbano e à adequação da propriedade urbana às diretrizes do plano diretor e ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Essa forma de desapropriação é o 'coroamento' da atitude obstinada do proprietário que, repetidamente, recusa-se a cumprir o estabelecido no plano diretor (SCHUTZ, 2017).

As condições para a aplicação dessa penalidade ao proprietário incluem, primeiramente, a recusa em cumprir as obrigações urbanísticas previstas no art. 5º do Estatuto da Cidade. Em segundo lugar, é necessário que o proprietário continue a recusar-se a cumpri-las, mesmo após ter sido aplicada a alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo por um período não inferior a cinco anos. Portanto, fica claro que o objetivo dessa medida drástica é garantir o cumprimento da função social da propriedade, não mais pelo proprietário, mas pelo ente público desapropriante ou por terceiro (SCHUTZ, 2017).

As condições e instrumentos demonstrados pelo Estatuto da Cidade mostram como a política federal exerceu considerável esforço para dotar os municípios de instrumentos de gestão democráticos de infraestrutura urbana. O que se pretende é a proposição de uma gestão democrática, que pretende evitar a especulação imobiliária e garantir o acesso à terra urbanizada para as minorias. Contudo, é a disponibilidade de infraestrutura básica oferecida pelo próprio Estado que dita a valorização das áreas e ainda são poucos os municípios que efetivamente implantaram os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade. O que se vê é que

os municípios não articulam o investimento de infraestrutura com a função social da propriedade urbana (SILVA, 2014).

A análise dos Planos Diretores revela, para Souza (2021) que os aspectos da função social da propriedade urbana são preenchidos a partir da perspectiva de racionalização da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, por meio da compatibilização, distribuição e intensidade do uso do solo. No entanto, é importante destacar que os conteúdos dos planos Diretores são, na maioria das vezes, superficiais em relação à qualidade e forma de utilização do solo, faltando definições claras e específicas sobre os tipos de ocupação do território. Muitas vezes, a definição da categoria é apoiada na descrição contida em leis complementares ou nos padrões estabelecidos pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo ou similares. Nesse sentido, embora a análise da Lei de Uso e Ocupação do Solo seja necessária para entender os padrões estabelecidos e a distribuição espacial destes no solo urbano, a definição de conformidade com a categoria pode reforçar a noção de ilegalidade em áreas economicamente vulneráveis. As disputas por moradia ou acesso à terra urbanizada são frequentemente dominadas por estruturas de poder econômico e político, e a definição da função social por meio de parâmetros balizados pela ordenação do solo pode facilitar ou impedir o acesso à terra urbanizada.

7.2 Outros instrumentos aplicáveis

A fim de garantir o cumprimento da função social, outro instrumento que poderia ser utilizado pelos municípios é um banco de terras, em concomitância com outros, principalmente com o instituto do abandono. Isso evitaria que o Estado fosse ainda mais afetado pelo pagamento das terras por meio da desapropriação. Em áreas centrais e distribuídas pela cidade, com imóveis já construídos e abandonados, o banco de terras permitiria o uso dos imóveis para programas habitacionais e funções sociais adequadas (PONTES, 2012).

Para a restituição de garantias de moradia em áreas de propriedade pública, também poderiam ser usadas outras ferramentas. As concessões não seguem todos os padrões e documentos necessários para o registro de propriedade, podendo oferecer uma opção mais rápida para implementar o direito. De qualquer forma, essas concessões estão ligadas às particularidades das situações que normalmente envolvem irregularidades fundiárias, embora isso possa variar nos casos de cessão de terras privadas (PONTES, 2012).

Mudar o discurso atual sobre a irregularidade urbana relacionada às faixas de renda mais pobres é outra questão ligada à função social. Isso ajuda a compreender as várias facetas desse fenômeno. Mais do que isso, é fundamental entender que essa “irregularidade” contém um elemento significativo. Se a irregularidade da terra e a da construção são mais visíveis na classe mais pobre, elas não se configuram como ilicitude, pois ambas são significativas da falta de outra opção. Portanto, não seria possível identificar uma necessidade aqui (PONTES, 2012).

Outras alternativas urbanísticas viáveis podem possibilitar que o município se estabeleça como um incentivador na construção de habitações de interesse social. O poder público não está tradicionalmente envolvido na construção habitacional, sendo a iniciativa privada a detentora da expertise na área da construção civil.

Nesse contexto, uma abordagem que pode ser adotada pelos municípios é a concessão de benefícios urbanísticos e construtivos aos empreendedores, em troca da construção ou destinação de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Assim, utiliza-se a experiência do setor privado para atender ao interesse coletivo (SILVEIRA, MAZZEI, 2021).

Por exemplo, o plano diretor ou a lei municipal pertinente pode prever a concessão de benefícios urbanísticos, como a redução da largura do sistema viário ou a diminuição do tamanho dos lotes, para empreendedores. Em compensação, o empreendedor deve destinar um percentual das unidades habitacionais do empreendimento para famílias de baixa renda cadastradas junto à Prefeitura Municipal. Outra alternativa frequente é a criação de um fundo habitacional destinado ao financiamento da construção de habitações de interesse social. As receitas para esse fundo podem provir de diversas fontes, como termos de ajustamento de conduta, multas judiciais relacionadas ao direito urbanístico, percentuais de taxas e multas administrativas provenientes da fiscalização urbanística, doações e compensações pecuniárias derivadas de termos de compromisso, conforme o art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, entre outras fontes de renda (SILVEIRA, MAZZEI, 2021).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de ferramentas urbanísticas para frear a ação do mercado imobiliário tem sido insipiente e demonstra que a cidade ilegal avança onde deveria ser adensado. Nota-se o quanto se necessita investir em políticas públicas voltadas ao planejamento urbano de áreas pouco utilizadas. Os vazios urbanos representam um desafio significativo para o desenvolvimento sustentável e por isso propor a implementação de medidas estratégicas para construção de uma política de função social da propriedade, analisando cada cidade e utilizando as ferramentas existentes são fundamentais.

A compreensão da relação entre o preço da terra e a especulação imobiliária no (não) cumprimento da função social mostra que já existe instrumentalização, contudo ela é pouco aplicada nas cidades. A discussão do papel das políticas governamentais no agravamento da questão da especulação imobiliária sugere que a baixa tributação sobre a propriedade e a falta de políticas eficazes para conter as práticas especulativas permitem que os proprietários de terras beneficiem do aumento dos valores sem contribuir para a comunidade. Isto resulta numa situação em que o público suporta os custos do desenvolvimento urbano enquanto os proprietários privados colhem os benefícios.

A especulação imobiliária, caracterizada pela retenção de imóveis em áreas bem infraestruturadas sem uso efetivo, contribui significativamente para o déficit habitacional e a ocupação informal de áreas ambientalmente frágeis, sendo um dos principais motivos para o descumprimento da função social da propriedade. Esse cenário cria uma contradição nas cidades capitalistas, onde coexistem áreas com boa infraestrutura subutilizadas e áreas precárias densamente ocupadas.

A função social da propriedade surge como um princípio fundamental para combater essa disparidade. Ela exige que todo imóvel tenha um uso condizente com os interesses coletivos, compatível com a infraestrutura e serviços

disponíveis. Essa função social está intrinsecamente ligada ao direito à moradia, especialmente nas áreas urbanas.

O Estatuto da Cidade oferece instrumentos para que os municípios possam aplicar a função social da propriedade, visando combater a especulação imobiliária e promover o acesso à habitação digna. Instrumentos como o IPTU progressivo, a edificação compulsória e as zonas especiais de interesse social são exemplos de ferramentas que podem ser utilizadas para induzir o uso adequado dos imóveis e democratizar o acesso à moradia.

No entanto, a efetiva implementação desses instrumentos ainda é um desafio. Muitos municípios não definem claramente a função social da propriedade em seus planos diretores ou o fazem de maneira genérica. Além disso, propostas de alteração na legislação, como a PEC 80/2019, podem enfraquecer o conceito de função social da propriedade, reduzindo sua eficácia no combate à especulação imobiliária e na promoção do direito à moradia.

Portanto, é crucial que a sociedade e o poder público se empenhem na efetiva aplicação do princípio da função social da propriedade, utilizando os instrumentos disponíveis para combater a especulação imobiliária e promover o acesso à moradia digna em áreas bem localizadas e infraestruturadas. Só assim será possível reduzir as desigualdades socioespaciais e garantir o direito à cidade para todos os cidadãos.

Social function of urban property: urban voids, housing and real estate speculation

ABSTRACT

The process of urbanization and urban evolution in Brazil, as well as in underdeveloped countries, occurred in an accelerated, concentrated and uneven manner and was based on predation on the environment and accentuated growth. This inequality is visible in the structure of cities to this day and is expressed more concretely in informal settlements, where people live without access to minimum needs. The current rules to establish that everyone uses properties for social purposes are described in the Federal Constitution and are included in legislation at federal, state and municipal levels. The social function of property must be used in a manner consistent with the collective. In this article, based on the available bibliography, it will be analyzed how this function can be applied in cities, how real estate speculation affects the appropriate allocation of a property's function and how this makes access to adequate housing and basic infrastructure impossible. The conclusive analysis suggests that the development of non-segregating and sustainable urban dynamics depends mainly on effective public policies and the effective application of urban planning instruments to combat real estate speculation and promote access to decent housing, guaranteeing the right to the city for all citizens.

KEYWORDS: Social function of property. Social interest housing. Home. Real estate speculation.

REFERÊNCIAS

BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema". in: Ensaios de Opinião. vol. 2/1, 1975, p. 73 - 83.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 71-104, set. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

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. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição: altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CARDOSO, A, L; ARAGÃO, T A; JAENISCH, S T. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. Introdução (p. 15-48).

COSTA, Fábio Custódio. A função social da propriedade e a implementação do parcelamento, edificação ou uso compulsório no município de São Paulo. In: ENAMPUR, 16., 2019, Belo Horizonte. Anais [...]. v. 16, n. 1, 2019.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para implementação da política urbana. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade (Comentários a lei federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: ENANPUR, 15., 2018. Anais [...]. v. 15, n. 1, 2018. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/419>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FERNANDES, Camila Nastari; FERREIRA, Marcela Alonso. Ação pública para redução da vacância imobiliária: a implementação de instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo. Cidades, Comunidades e Territórios, supl. 21, p. 157-173, abr. 2021.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FERREIRA, J. S. W. (Coord.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB/Fupam, 2012.

GESTEIRA, Luiz André Maia Guimarães. Analisando os conceitos de renda da terra e valor do solo a partir da lógica da especulação imobiliária: um estudo sobre o município de Barra dos Coqueiros/SE. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 20, n. 72, p. 422-432, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/46572>. Acesso em: 28 fev. 2024.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: mito ou realidade. Novos Estudos Jurídicos, Florianópolis, v. 5, n. 8, 2009.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO: Desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 121-188.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Nota técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019. Assunto: Proposta de Emenda à Constituição nº80, de 2019: redução das exigências relativas à função social da propriedade. Inconstitucionalidades. Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.020954 /2019-00. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-17-2019-pfdc-mpf/view>. Acesso em: 20 abr. 2024

MOCCI, Maria Angélica. Expansão urbana e planos diretores de primeira e segunda geração pós-estatuto da cidade : uma análise a partir das Capitais Regionais Brasileiras. Orientador: Prof. Dr^a. Gisela Cunha Viana Leonelli. 309 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Universidade Estadual de Campinas, 2020.

PONTES, Daniele Regina. Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações. 213f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SCHUTZ, Airtton Aloisio. BIOPOLÍTICA VERSUS FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DE IMÓVEL URBANO: uma alternativa à governamentalidade. Orientador: Prof. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo. 480 p. Tese (Doutorado em Direito Privado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SOUZA, Mayara Vieira de. Os conteúdos da função social da propriedade nos planos diretores paranaenses. Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria. 163 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

SILVA, Oséias Teixeira da. Renda fundiária ou valor da terra? Aportes sobre o debate em torno da produção do espaço urbano. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 34, v. 1, p. 97-116, jan./jul. 2012.

SILVA, Leticia Tabachi. A produção de localizações: estruturação territorial da Grande Vitória. Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira. 236 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; MAZZEI, Marcelo Rodrigues. O direito coletivo à moradia: o município como agente de fomento de unidades habitacionais de interesse social. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 22, n. 79, jan/mar.2021, p. 87-100, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 403-423, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>. Acesso em: 4 abr. 2024.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira. Função social da propriedade e funções sociais da cidade. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 684-711, 2020. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.43506>

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Recebido: 04 jun. 2025.

Aprovado: 07 ago. 2025.

DOI: 10.3895/rbpd.v14n2.19144

Como citar: COUTO, T. C. S.; POLLI, S. A. Função social da propriedade urbana: vazios urbanos, habitação e especulação imobiliária. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 14, n. 03, p. 811-833, set./dez. 2025. Disponível em: <<https://periodicos.utfr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Tereza Cristina Silvério Couto

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

