



ADA CELI REZENDE SOUZA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:
OS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA SUA
EXECUÇÃO NO MEIO URBANO**

LAVRAS – MG

2017

ADA CELI REZENDE SOUZA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS INSTRUMENTOS LEGAIS
PARA SUA EXECUÇÃO NO MEIO URBANO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Viviane Santos Pereira

LAVRAS – MG

2017

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Souza, Ada Celi Rezende.

Função social da propriedade: os instrumentos legais para sua
execução no meio urbano / Ada Celi Rezende Souza. - 2017.

89 p. : il.

Orientador (a): Viviane Santos Pereira.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2017.

Bibliografia.

1. Função social da propriedade urbana. 2. Estatuto da Cidade.
3. Plano Diretor. I. Pereira, Viviane Santos. . II. Título.

ADA CELI REZENDE SOUZA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS INSTRUMENTOS LEGAIS
PARA SUA EXECUÇÃO NO MEIO URBANO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 29 de março de 2017.

Dra. Maria das Graças Paula UFLA

Dr. Robson Amâncio UFRRJ

Dra. Viviane Santos Pereira

Orientadora

LAVRAS – MG

2017

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração e Economia (DAE), através do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável e Extensão (PPGDE), pela oportunidade concedida para realização do mestrado.

À professora Dra. Viviane Santos Pereira pela orientação, dedicação e disponibilidade sempre para entender a minha inconstância, me possibilitando discorrer sobre temas diferentes até que me identificasse genuinamente com um, me permitindo evoluir neste processo de conhecimento, sobretudo presente, me norteando.

À Dra. Maria das Graças Paula e ao Dr. Robson Amâncio pelas contribuições que foram de grande valia para o enriquecimento deste trabalho.

Aos professores do programa e aos colegas da turma de mestrado, companheiros de estudo, pelos conhecimentos e experiências compartilhadas que muito contribuíram para a minha formação.

RESUMO

O objetivo deste trabalho pretendeu investigar a função social da propriedade no perímetro urbano, considerando a análise da atual conceituação de propriedade no contexto brasileiro e identificação dos instrumentos legais que corroboram para o cumprimento de sua função social no município de Lavras, através de um estudo de caso. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa do tipo descritiva, com uso de documentos de fontes primárias e secundárias. Através das informações levantadas, foi constatado que a função social da propriedade urbana no contexto brasileiro, ainda que tenha ganhado relevante interesse nas últimas décadas com a sua inclusão na Constituição Federal de 1988 e, posterior regulamentação pelo Estatuto da Cidade, em 2001, sendo que ambos se deram apenas sob forte pressão dos movimentos populares, é notável a predominância ainda de uma concepção de propriedade individualista e absoluta, considerada a sua origem com bases fundadas na economia. Essa persistência se traduz em resistência às determinações legais ou até em conivência do próprio Estado com mercados imobiliários excludentes, criando situações conflitantes com os interesses sociais. Quanto à delegação de responsabilidade aos municípios, pela Carta Federal, para efetivação da função social da propriedade no espaço urbano, diverge a opinião dos autores que apontam aspectos positivos e negativos como exemplos, respectivamente, o contato direto das entidades públicas municipais com a realidade social da sua cidade, mas também maior consentimento por parte destas entidades à produção ilegal do espaço urbano. No caso do município de Lavras, a situação não difere do contexto geral brasileiro. Apesar de dispor de vários instrumentos legais, previstos no plano diretor, para se efetivar no meio urbano a função social da propriedade como leis de parcelamento, zoneamento, uso e ocupação do solo, assim como utilização compulsória, com o estabelecimento do IPTU progressivo, há uma certa dificuldade em aplicá-las. Ademais, destacou-se a criação de leis que não apresentam eficácia para a efetivação da função social, o que demonstra desinteresse do poder público em efetivá-la pois, não raramente, se encontra na condição de refém do mercado imobiliário. Por fim, coube ressaltar a importância de envolvimento da sociedade em todo o processo de criação destes instrumentos defensores dos direitos coletivos, desde a sua elaboração até que a sua efetivação se materialize plenamente.

Palavras-chave: Propriedade. Função social da propriedade urbana. Estatuto da Cidade. Plano diretor.

ABSTRACT

The objective of this research was to investigate the social function of the property in the urban perimeter, considering the analysis of the current property conception in the Brazilian context and the identification of the legal instruments that corroborate the execution of its social function in the Lavras city, through a case study. It was a qualitative and descriptive type research, using documents of primary and secondary sources. Through the information assessment, it was verified that the social function of the urban property in the Brazilian context, although it has gotten important interest in the last decades, with its inclusion in the 1988 Brazilian Constitution and subsequent regulation by the Statute of the City, in 2001, and both of them just happened under strong pressure of the popular movements, it is still notable the predominance of an individualistic and absolute conception of property, considered its foundations on the economy. This persistence is translated as resistance to legal determinations or even the connivance of the State itself with excluding real estate markets, creating conflicting situations with the social interests. Regarding the delegation for the responsibility to the municipal districts, by the 1988 Brazilian Constitution, to effective the social function of the property in the urban space, authors' opinion divergences point out positive and negative aspects as the direct contact of the municipal public entities with the social reality of its own city, but also the larger consent from these entities to the illegal production of the urban space, respectively. In the case of Lavras, the situation does not differ from the Brazilian general context. Despite having several legal instruments foreseen in the city planning, to execute the social function of the property in the urban environment, as laws of subdivision, zoning, land use and occupation, as well as compulsory use, with the establishment of progressive IPTU taxes; there is a difficulty in applying them. Moreover, it was highlighted the creation of laws that are not effective in achieving the social function of property, what demonstrates indifference from the public power in executing it, because not rarely the public power is hostage of the real estate market. Finally, it was emphasized the importance of the participation of society in the whole process of creating these instruments for the defense of collective rights, from its elaboration until it is fully implemented.

Keywords: Property. Social function of urban property. Statute of the City. City planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa do Zoneamento Urbano do Município de Lavras	67
Figura 2	Imagem comparativa entre uma área no Mapa do Zoneamento Urbano de Lavras, constante do anexo VIII do Plano Diretor de Lavras; e imagens aéreas recentes da mesma área, apontando alguns loteamentos (em destaque) criados após o Plano Diretor	68
Figura 3a	Processo de verticalização em Zona Mista Controlada	70
Figura 3b	Processo de verticalização em Zona Mista Controlada	71
Figura 4	Loteamento aprovado em Zona de Proteção Ambiental	72

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	JUSTIFICATIVA	12
3	OBJETIVOS	13
4	REVISÃO DE LITERATURA	14
4.1	O conceito de propriedade	14
4.2	A função social da propriedade: aspecto histórico	18
4.3	Os instrumentos legais para cumprimento da função social ...	27
4.3.1	O que diz a Carta Magna e o Estatuto da Cidade	28
4.3.1.1	A função social da propriedade no contexto do Plano Diretor do Município	33
5	METODOLOGIA	36
5.1	Natureza da pesquisa	36
5.2	Tipo de pesquisa	36
5.3	Método de pesquisa	37
5.4	Coleta e análise dos dados	40
6	RESULTADOS E DISCUSSÃO	43
6.1	A atual conceituação de propriedade no contexto brasileiro ..	43
6.2	A efetivação da função social vinculada ao exercício do direito de propriedade	50
6.3	Função social da propriedade: um estudo de caso no município de Lavras	60
6.3.1	A origem e o desenvolvimento do meio urbano: uma breve descrição do aspecto histórico	60
6.3.2	Lavras: os instrumentos legais que corroboram para o cumprimento da função social da propriedade no perímetro urbano	63
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

Desde tempos remotos, a possibilidade de apropriação da terra instiga o desejo de posse do homem e o leva a crer que tal fato lhe garante poder absoluto sobre a propriedade para assim usufruí-la da maneira que lhe convir: uma posse condicionada apenas aos interesses do apropriador, independentemente se tais interesses sejam conflitantes ou até lesivos ao bem-estar geral da sociedade e do próprio ambiente.

De fato, assim era vista a posse de uma propriedade em algumas civilizações antigas. Na antiga Roma, por exemplo, onde o princípio da propriedade individual foi estabelecido de forma mais categórica (PEDROSO, 2002), a posse de um imóvel era entendida como um direito absoluto, o que assegurava ao seu titular a condição plena para a utilização do bem, o poder para perceber seus frutos e produtos, assim como para consumir ou alienar este bem.

Já na Idade Média, compreendida no período que vai desde a formação do Feudalismo até ao início do Capitalismo, se destacou de forma distinta o proprietário da terra, ou suserano, que não promovia o seu desenvolvimento, e o vassalo, que à custa de injustos encargos impostos pelos donos (SOARES, 2011), tinha um domínio real sobre a propriedade, no sentido de fazer-lhe produtiva. Na sociedade feudal então, a terra, vista a sua primazia como bem, foi utilizada como instrumento de exploração do trabalho servil.

Com a ascensão do Capitalismo, sistema baseado no acúmulo de lucros por aqueles que melhores resultados obtivessem, o conceito de propriedade advindo de Roma é retomado, fundamentado na garantia do amplo poder para utilização da terra pelo titular conforme lhe convir, direito este que passa a ter aspecto jurídico com o Código de Napoleão durante a Revolução Francesa (PEDROSO, 2002).

Nota-se, no decorrer da história, uma tendência à concepção individualista e absoluta da propriedade. Entretanto, recentemente, esta

concepção tem dado lugar a uma noção com conteúdo mais coletivo, voltado para o bem estar da sociedade, com forte influência das teorias marxistas. A partir daí são levantadas questões sobre a função social da propriedade, e se esta não deveria antes atender às demandas da sociedade como um todo, a satisfazer a vontade individual do titular em detrimento do coletivo.

Há que se destacar que os interesses voltados para o bem estar da sociedade, e neste caso em especial a função social da propriedade, ganharam força após a Primeira Guerra Mundial (PIRES, 2006), sendo incluídas nas então recentes Constituições e sendo estas formuladas em um contexto político e econômico distinto do que havia sido consolidado no mundo até então.

No Brasil, essa conquista somente se dera na década de 1980, precedida pela atuação de um forte movimento social que se manifestara contra um governo ditatorial, diante de um contexto de aprofundamento dos problemas urbanos com o aumento demográfico dentro das cidades. Eram “entidades profissionais (arquitetos e urbanistas, engenheiros, advogados, assistentes sociais), entidades sindicais (urbanitários, sanitaristas, setor de transportes), lideranças de movimentos sociais, ONGs, pesquisadores, professores, intelectuais, entre outros” que se reuniam a favor da reforma urbana, e acabaram por influenciar a criação de comissões parlamentares e, por sua vez, a eleição de agentes políticos como prefeitos, vereadores e deputados (MARICATO, 2013).

A atuação deste movimento pela reforma urbana foi imprescindível para que fosse incluída na vigente Constituição brasileira de 1988 a preocupação com a função social da propriedade estabelecendo-a como fator limitante do direito à propriedade e para que, a partir desta Constituição, se avançasse posteriormente. Duas conquistas importantes que merecem destaque foram: a criação de um instrumento legal voltado para a justiça urbana, o Estatuto da Cidade, e a instituição do Ministério das Cidades, em 2003, visando uma gestão democrática e integração de políticas públicas urbanas de forma articulada com os estados, municípios e a sociedade.

Assim, com a definição da função social da propriedade como um princípio, pela Carta Magna, tal concepção passa a ser solidificada no contexto brasileiro, em suas legislações federais, estaduais e municipais, intencionando efetivar o conceito sobre a utilização da propriedade.

A sua consagração pelo Estado como norma fundamental, evidencia o surgimento desta nova concepção mais personalista dentro do país, que atribui ao coletivo o direito de contestar a posse de uma propriedade, quando o uso desta estiver em desacordo com os seus interesses ou em prejuízo dos mesmos.

Desta forma, ainda que predominante o cunho individualista herdado historicamente sobre o direito de propriedade, as mudanças no âmbito jurídico e legislativo no Brasil, reconhecendo a função social da propriedade como um princípio fundamental do direito, parecem evoluir a favor do bem estar geral da coletividade.

2 JUSTIFICATIVA

A função social da propriedade ainda tem sido interpretada por muitos como obstrutiva ao exercício pleno do direito de propriedade quando, na verdade, o exercício normal dos interesses próprios do indivíduo deveria, por si só, estar cingido dos interesses de natureza social, já que a colaboração mútua é regra essencial para o bom êxito da convivência entre os seres de qualquer sociedade.

Desta forma, é compreensível que a função social da propriedade venha à tona, em meio à necessidade de equilíbrio social, refreando as deformidades que surgem no meio da sociedade. Deformidades estas, provenientes das transformações de caráter social, econômico e político as quais acabam por determinar mudanças na sociedade e provocam demandas da coletividade, o que em outrora eram tidas como inexistentes.

A função social da propriedade nada mais é do que um princípio estabelecido, visando corrigir as deformidades ocorrentes em uma sociedade, conduzindo-a ao estado de equilíbrio. O seu comprometimento é com a função de impor limites às instituições de regulamentos, cujo caráter está profundamente comprometido em beneficiar interesses individualistas.

O contexto atual do município de Lavras, situada no sul de Minas Gerais, caracteriza-se pelo seu crescente aumento populacional e econômico nas últimas décadas, o que tem estimulado a expansão imobiliária, que vem ocorrendo de forma desordenada e com base em interesses especulativos do valor da terra, ocasionando assim, problemas de infraestrutura, impactos de cunho social e ambiental, e conseqüente detrimento da função social da propriedade.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende contribuir para o esclarecimento da responsabilidade que a propriedade apresenta em sua essência para com o bem estar coletivo, isto é, o seu comprometimento inevitável com a sociedade e de como tem sido a disposição do poder público para que se faça cumprir a sua função social.

3 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho visa analisar a função social da propriedade no perímetro urbano. Mais especificamente pretende-se:

- fazer uma análise da atual conceituação de propriedade no contexto brasileiro;
- investigar a função social e como deve ser exercido o direito de propriedade para que esta seja cumprida;
- identificar, através de um estudo de caso no município de Lavras localizado na região sul de Minas Gerais, os possíveis instrumentos legais que corroboram para o cumprimento da função social da propriedade no perímetro urbano.

4 REVISÃO DE LITERATURA

4.1 O conceito de propriedade

Dentre as definições que se pode obter em um dicionário para conceituar o termo propriedade, se encontram:

1 qualidade inerente aos seres; 2 atributo especial; faculdade, caráter, característica; 3 pertença ou direito legal de possuir (algo); 4 porção considerável de terra com tudo que existe nela, pertencentes a um dono; fazenda, herdade, quinta; 5 imóvel pertencente a alguém... 6 coisa possuída com exclusividade... 7 ... direito de usar, gozar e dispor de um bem, e de reavê-lo do poder de quem ilegalmente o possuía; 8 ... adequação entre o significado de uma palavra e o contexto em que ela é empregada (HOUAISS, 2009).

Conforme é observado, a definição de propriedade é ampla e vai além do significado de uso comum, que se refere a terrenos e edificações. De acordo com Melnik (2009, p. 8), propriedade consiste em “... qualquer coisa que as pessoas possam usar, controlar ou dispor que legalmente as pertença”. O autor ainda faz menção a categorias de propriedades distintas como propriedade imóvel ou real e propriedade móvel ou pessoal; propriedade tangível (corpóreos) como bens imóveis, carros, mobiliário..., e intangível (incorpóreos) como ações, títulos, propriedade intelectual...; propriedade produtiva, aquela que permite criar mais propriedades como o capital, e propriedade pessoal, que é usada ou consumida (MELNIK, 2009).

Considerando a concepção mais comum do termo, o conceito de propriedade é antigo. Gonçalves (2012) traz um breve comentário sobre a existência de registros que indicam que o Código de Hamurabi – a primeira legislação escrita de que se tem informação, e cujo nome faz menção ao fundador do Primeiro Império Babilônico (KERSTEN, 2007) – regulamentara a propriedade ao tratar de temas como compra e venda de bens móveis e imóveis.

Desde os primórdios das civilizações, que o ser humano, para assegurar a sua sobrevivência, tem a necessidade de se apropriar de bens. Arendt (2007) atentando para a condição humana como algo que vai além das condições em que a vida foi dada aos homens, classifica estes como seres condicionados, pois “tudo aquilo com o qual eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência”.

Como exemplo do que é dito por Arendt, é citado o fato relatado por Tramontano (1995) na obra intitulada “Habitação urbana no Japão, um breve olhar”, quando nas primeiras décadas do século XX, com a Primeira Grande Guerra e o intenso processo de industrialização, “ventos modernos, vindos sobretudo do continente europeu, começaram a soprar sobre as ilhas japonesas”, começando a aparecer pela primeira vez novos estilos de vida ocidentais. No trecho abaixo, o autor fala a respeito da introdução, no país, de produção dos modelos de habitações em larga escala à base de conceitos da indústria:

Já a casa japonesa vinha sendo construída há séculos de maneira pré-fabricada, incluindo sofisticados sistemas de coordenação modular cujos equivalentes europeus apenas começariam a ser desenvolvidos durante o século 19. Mais: nas cidades japonesas nunca houve bairros de habitação com ambientes escuros jamais atingidos pelos raios do sol, fonte de epidemias, como na Europa. Favelas como “*La Zone*”, na Paris do século 19, ou *Mietskasernen* superpovoadas e densamente agrupadas como as da Berlim oitocentista recém-industrializada não seriam encontradas no Japão. Por quê, então, o japonês comum aceitaria mudar-se para edifícios apertados de concreto, abandonando a amplidão sugerida pela flexibilidade das tradicionais casas de madeira, papel e terra crua? Quais seriam, afinal, as razões pelas quais o Japão importaria o modelo ocidental Moderno de habitação? Com certeza uma delas seria a assimilação dos subprodutos da industrialização – em fim de contas, seus símbolos mais evidentes – que toda sociedade Moderna deveria conter: roupas, comidas, diversões, meios de transporte, habitação inclusive, etc. (TRAMONTANO, 1995, p. 15).

Sendo então o homem um ser condicionado à sua realidade, a conceitualização do termo ‘propriedade’ passa por processos de transição, visto a necessidade de adequação ao contexto da época vivida (CHAVES, 2008), como por exemplo, no caso da Grécia clássica, em que os limites de uma propriedade eram considerados como sagrados, não pelo respeito à propriedade privada tal como é concebido no atual contexto, mas pelo fato de a respeitarem como “o lugar do homem no mundo”, o lar privado onde ele se sentiria resguardado do próprio mundo e na realidade da vida familiar, inclusive os excluídos do mundo (ARENDETT, 2007). Pois, conforme a autora, considerando que riqueza e propriedade apresentam caráter completamente diverso, e visto que originalmente a propriedade apenas significava que o indivíduo possuía seu lugar no mundo, a pobreza não o fazia perder este lugar, bem como riqueza alguma poderia substituir tal propriedade.

É preciso considerar também que, como é afirmado por Reis (2010), o conceito de propriedade pode apresentar conteúdo variável conforme o contexto social ao qual está inserido. Assim, pode-se dizer da formação do Estado de Israel, que teve no voluntariado “*sua estrutura política*”, sendo “*o igualitarismo sua cola social*”. Um exemplo está no modelo de sociedade com base nos princípios igualitários e comunais, surgido pioneiramente no país, no início do século XX: o kibutz, “uma unidade social e econômica autossuficiente, em que as decisões são tomadas por seus membros, e cujos bens e meios de produção são de propriedade coletiva”. Esse modelo social e econômico que se transformou em um modo efetivo de vida rural no local, tornou-se tradicionalmente a base da agricultura de Israel, estabelecendo uma economia próspera e contribuindo de forma diferenciada para a criação e construção do Estado de Israel, tanto no período de pré-Estado, quanto nos seus primeiros anos de existência, assumindo “funções centrais no assentamento, imigração e defesa” (ISRAEL, 2010).

Reis (2010, p. 1) ao descrever a respeito dessas transformações pelas quais passa a compreensão do conceito de propriedade no decorrer da história, ressalta a concepção mais recente, que abrange a funcionalização da propriedade, no sentido de que esta deve atender os anseios da coletividade, conforme o trecho transcrito a seguir:

Vista de uma perspectiva histórica, a propriedade se transforma no decorrer do tempo, apresentando um contorno e conteúdo sempre variável de acordo com o contexto social e histórico no qual se encontra inserida. Assim, partindo da propriedade coletiva do início dos tempos, passando pelos romanos, pelo liberalismo inculcado na revolução francesa e sua propriedade "*sacre et inviolabile*", tem-se a grande transformação da propriedade que começa a partir do século XX: a funcionalização da propriedade. Esse novo conceito importará também na redefinição do próprio conceito de propriedade, que, embebido em sensibilidade social, prestará tanto aos interesses do proprietário, como dos não-proprietários.

Nesse contexto, dentro de território brasileiro, o caráter de exclusividade que se atribuía à concepção de propriedade em tempos passados, garantindo ao dono de um bem imóvel, completa autonomia para submetê-lo à sua vontade, qualquer que fosse essa vontade, tem sido desbancado pela supremacia do interesse público (ASSIS; GRANADO, 2013).

Para tanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 “elevou o direito à propriedade ao status de princípio e, concomitantemente, desbotou o antigo pensamento individualista e privado que recaía sobre a propriedade”, submetendo-a ao atendimento dos interesses da coletividade, em cumprimento da sua função social (ASSIS; GRANADO, 2013; BRASIL, 1988). Ao que diz a CRFB/88 sobre o direito à propriedade e sua função social, será destinado um tópico posteriormente onde serão tratados com mais atenção.

Nesse sentido, a lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil (BRASIL, 2002), em conformidade com a função social da

propriedade, sancionada na Constituição Federal de 1988, também traz novo sentido ao conceito contemporâneo de propriedade, evidenciando a predominância do cumprimento da sua função:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, a propriedade antes entendida como direito absoluto e profundamente infundida em suas faculdades de usar, gozar e dispor; agora ao ser associada à função social, ressurgiu sob nova concepção a qual vem acrescida da condicionante de que, para exercer o direito de propriedade, é preciso fazê-lo de modo a considerar de forma concreta a dignidade de pessoa humana (GOMES, D. V., 2006, p. 2).

Na concepção contemporânea de propriedade, é preponderante o aspecto da função social como “instrumento de concretização do princípio central da dignidade da pessoa humana” (VARELA; LUDWIG, 2002 apud GOMES D. V., 2006, p. 2), e parte disso pode ser constatado ao observar as transformações pelas quais vem passando o sistema do direito civil que vem “abandonando seu caráter patrimonialista para assumir-se personalista, de acordo com os valores constitucionais” (GOMES, D. V., 2006, p. 2).

4.2 A função social da propriedade: aspecto histórico

O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante

violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era freqüentemente comparado à organização doméstica (ARENDDT, 2007, p. 35).

Assim é descrita por Arendt (2007, p. 35) a experiência política da antiga cidade-estado grega, bem como a sua concepção original de política. Conforme a autora, o surgimento da *polis* se traduzia em o cidadão, além de sua vida privada, obter uma vida política e, desta forma, pertencer a duas ordens de existência uma voltada para aquilo que lhe é próprio e a outra para o que é comum a ele e aos outros; pois de acordo com o pensamento grego “a capacidade humana de organização política não apenas difere mas é diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa (*oikia*) e pela família”.

Ocorre que essa concepção original grega de política cai no esquecimento na medida em que a palavra “social”, cuja procedência, provavelmente de origem romana e não possuindo qualquer equivalente na língua ou no pensamento grego, traz originalmente uma acepção claramente política, a ponto de ser tratada inconscientemente como sinônimo de “político”, e posteriormente passa a adquirir “o sentido geral de condição humana fundamental” (ARENDDT, 2007, p. 37), definição esta última, contraditória àquilo que os gregos consideravam como político. Sobre o referente equívoco, a autora diz o seguinte:

Embora o erro de interpretação e o equacionamento das esferas política e social sejam tão antigos quanto a tradução latina de expressões gregas e sua adaptação ao pensamento romano-cristão, a confusão que deles decorre agravou-se no uso moderno e na moderna concepção da sociedade.

Sob esse aspecto herdado, equivocadamente e confuso, dos termos social e político, e já num passado mais recente, por volta do século XVIII, onde

predominava enraizada essa herança sobre a “concepção moderna de sociedade”, mais especificamente durante o período em que o Estado se encontrava organizado conforme os princípios do liberalismo, predominavam distintas as esferas política e econômica. Isto quer dizer que direito público e direito privado eram mantidos separados; sendo que no primeiro caso, “era um direito eminentemente governativo”, e o Estado, sua estruturação e seu funcionamento eram disciplinados por meio de Constituições liberais, enquanto que o direito privado, agrupado em um único e completo documento, um código de direito privado que regulamentava a vida social, disciplinando “a sociedade civil, as relações jurídicas entre os cidadãos e o mundo econômico, sob a concepção do individualismo, do liberalismo econômico e da propriedade privada absoluta, com exclusão de qualquer intervenção estatal” (JELINEK, 2006, p. 4).

Arendt (2007), em comparação ao que os antigos consideravam como caráter privativo da privatividade, isto é, “um estado no qual o indivíduo se privava de alguma coisa”, atribui, em parte, o conceito moderno de privatividade ao enriquecimento da esfera privada, obtido com o moderno individualismo, pois o que se considera privado atualmente é um “*círculo de intimidade*” cuja origem provavelmente não seria observada em nenhum período da antiguidade grega, mas certamente nos últimos períodos da civilização romana e, ainda assim, suas “peculiares multiformidade e variedade” por certo seriam desconhecidas de qualquer período antecedente à era moderna.

Em prosseguimento a essa lógica, Arendt (2007, p. 48) ressalta o fato de a privatividade moderna ser oposta à esfera social:

O fato histórico decisivo é que a privatividade moderna, em sua função mais relevante – proteger aquilo que é íntimo – foi descoberta não como o oposto da esfera política, mas da esfera social, com a qual, portanto, tem laços ainda mais estreitos e mais autênticos.

A autora atribui o processo de mudança de significado do termo “privado” - assim como o do “público” - e conseqüentemente a sua influência na vida do indivíduo e do cidadão à ascensão do social, isto é, à transformação das preocupações da esfera privada em preocupação da esfera pública:

Logo que passou à esfera pública, a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de sua riqueza, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riqueza.

(...)

a principal característica da moderna teoria política e econômica, na medida em que encara a propriedade privada como questão crucial, tem sido a ênfase que coloca nas atividades privadas dos donos de propriedade e em sua necessidade de proteção governamental para fins de acúmulo de riqueza às custas da própria propriedade tangível (ARENDDT, 2007, p. 78).

Em acordo com o que é dito por Hannah Arendt, Jelinek (2006) afirma que os códigos civis, ou constituições de direito privado, no contexto do moderno liberalismo, focavam na propriedade, em especial na propriedade imobiliária, “com caráter absoluto e individualista, e na igualdade meramente formal”, sendo que as normas estatais as quais deveriam conter o propósito de proteger o indivíduo, na verdade miravam apenas em garantir a liberdade econômica, assegurando a proteção do cidadão contra interesses do próprio Estado que pudessem ferir o direito absoluto de propriedade. Conforme a autora, qualquer limitação a estes direitos que eventualmente pudesse existir, se restringiam ao estritamente necessário para possibilitar a convivência em sociedade.

Kersten (2007, p. 1) ao compor comentários sobre o avanço dos direitos conquistados no período, diz o seguinte:

[...] não é possível deixar de considerar o seu alto teor burguês, uma vez que dá a chance, a liberdade para que a pessoa possa alcançar aquilo que almeja, vislumbra, todavia

aqueles os quais não possuem condições para fazer aquilo desejado ficam simplesmente com a vontade e a liberdade para realizar o que estão impedidos devido à conjuntura envolvida em todo o processo. O possuidor das condições financeiras pode ter uma posição social elevada, ou seja, é uma liberdade para que os que detêm meios exerçam, mas aqueles que não detêm, sabem de sua existência, entretanto não estão socialmente incluídos e não podem desfrutá-la.

E não havendo limites impostos à atividade econômica, de modo ético, dá-se a ascensão da economia de mercado com domínio sobre as articulações sociais, e impera predominantemente o ganho ilimitado como um bem a ser perseguido, se tornando prioritário o consumo (PIZZA JÚNIOR, 1991). Surgem organizações formais, que nas palavras deste autor, são “como agentes de propagação do mercado” que “ditam regras de conduta aos seus participantes”. Nessa sociedade centrada no mercado, a familiaridade entre os propósitos do governo e da economia é tal que quase nada se faz sem a presença de regras de conduta ditadas por essas organizações formais (PIZZA JÚNIOR, 1991).

De acordo com Pires (2006, p. 145) essa asserção do direito à propriedade privada foi o que motivou as lutas por direitos sociais “e pela flexibilização deste direito até então fundamental”:

O fato é que a desigualdade entre os homens, a diferença entre ricos e pobres, entre proprietários e despossuídos, entre empregados e desempregados, entre saciados e famintos, foi catalisada a partir do momento histórico em que,...., a idéia medieval de economia moral é superada pela idéia de economia política, de inspiração individualista, de valorização da propriedade, enfim, do surgimento do liberalismo econômico.

Para o autor, ainda que a origem dos direitos sociais tenha se dado com a possibilidade dos homens viverem em comunidade, percebe-se um avanço nas conquistas destes direitos no período em que antecede a constituição do Estado Moderno ou Social, quando se fortaleceu a oposição ao absolutismo e ao individualismo predominante na época (PIRES, 2006).

Assim também é relatado por Jelinek (2006), quando descreve sobre o processo de transição do Estado Liberal para o Estado Social, e afirma que tal acontecimento se dera com o reconhecimento de considerável aumento da desproporção social e em meio à necessidade de assegurar aos cidadãos, direitos individuais e sociais.

Com a queda desse Estado Liberal, radicado durante a Revolução Francesa, e a ascensão de um Estado intervencionista, para que fosse atendida a função social do direito de propriedade, este passou a ser entendido como um direito ao qual deveria se admitir a imposição de limites (MELO, 2013).

O trecho abaixo, extraído da descrição de Jelinek (2006, p. 5) também faz referência à necessidade de imposição de limites pelo Estado:

O Estado, antes voltado a conferir eficácia à liberdade econômica, teve de assumir funções de regular as relações subjetivas e passou a intervir no processo econômico para estabelecer relações sociais mais justas, quer de forma direta, assumindo a gestão de determinados serviços sociais, quer de forma indireta, através da disciplina das relações privadas relacionadas ao comércio e de outras relações intersubjetivas que antes eram deixadas à livre autonomia privada.

Assim, a ideia da utilidade social da propriedade ganha relevância, passando a ser consagrada nas Constituições modernas, restringindo desta forma, a proteção e o privilégio típicos da propriedade individualista, objetivando o predomínio do atendimento harmônico dos interesses da coletividade e as necessidades do titular do direito de propriedade (CHALHUB, 2003).

Para exemplificar, vale citar a Constituição alemã de Weimar de 1919, surgida após a Primeira Guerra Mundial, no contexto de uma Alemanha destruída (KERSTEN, 2007). Sobre tal Constituição, Ferreira Filho (2005 citado por KERSTEN, 2007) destaca alguns artigos que demonstram o seu aspecto social em relação à propriedade: “A propriedade acarreta obrigações.

Seu uso deve visar o interesse geral (artigo 153), a repartição de terras (reforma agrária) (art. 155), a possibilidade da ‘socialização’ de empresas (art. 156)...”.

Há que se referenciar também a Constituição mexicana de 1917. Nesta, conforme Jelinek (2006, p. 14) a propriedade “sofre uma intervenção em benefício do interesse público e social” que vai além do que é denotado como função social, podendo até se dizer em socialização da propriedade, observando o que é previsto no artigo 27 da referente Carta:

Art. 27 – A propriedade das terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional corresponde originariamente à nação, a qual tem tido e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo a propriedade privada.

As expropriações só poderão dar-se em caso de utilidade pública e mediante indenização.

A nação terá a todo tempo direito de impor à propriedade privada as modalidades que ditem o interesse público, assim como de regular, em benefício social, o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação, com objetivo de fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública, cuidar de sua conservação, lograr o desenvolvimento equilibrado do país e o melhoramento das condições de vida da população rural e urbana. Em conseqüência, ditar-se-ão as medidas necessárias para ordenar os assentamentos humanos e estabelecer adequadas provisões, usos, reservas e destinos das terras, águas e bosques, para o efeito de executar obras públicas e planejar e regular a fundação, conservação, melhoramento e crescimento dos centros populacionais, para preservar e restaurar o equilíbrio ecológico; para o fracionamento dos latifúndios, para dispor, nos termos da lei regulamentar, a organização e a exploração coletiva das comunidades, para o desenvolvimento da pequena propriedade rural; para o fomento da agricultura, da pecuária, da silvicultura e demais atividades econômicas nas zonas rurais e para evitar a destruição dos elementos naturais e dos danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade. [...] (MEXICO, 1917).

Em contraponto, nem sempre a intervenção do Estado e consequente imposição de limites, implicam nas únicas soluções em situações nas quais há conflitos de interesses. Ao discorrer sobre gerenciamento de propriedades comunais em sua obra *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Elinor Ostrom (2003) traz alguns exemplos específicos em diferentes países, mostrando que nem sempre a imposição de sanções por autoridades externas a determinada sociedade é a melhor forma de se resolver problemas de abuso de consumo. Para tanto, é trazida uma abordagem de problemas da realidade da economia política – se e como a exploração de recursos de acesso comum, ou “*common-pool resources*”, podem ser organizados de forma a evitar o excesso de consumo e custo administrativo. A autora defende de forma vigorosa a possibilidade de criação de instituições sólidas de governo autônomo, caso problemas como suprimento, credibilidade e monitoramento sejam resolvidos. No supracitado trabalho, ela descreve alguns casos onde sociedades prosperaram resolvendo seus conflitos de interesse sobre os bens comuns independentemente do governo ou de outras autoridades, mas criaram suas próprias instituições, muitas das quais se mostraram bem sucedidas e estáveis e têm perdurado por séculos.

Entretanto, no contexto geral brasileiro, no que tange aos conflitos de interesses envolvendo propriedade urbana, foi somente com “muitas ações e manifestações, idas e vindas de militantes (de movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs, entidades universitárias e de pesquisa e mesmo de prefeitos e parlamentares)”, que tem se conquistado avanços para solucionar os problemas urbanos, primeiramente, por meio da aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade, o que levou posteriormente, mais 13 anos para que fossem regulamentados os capítulos da Constituição Federal que tratam da questão urbana (BRASIL, 2004).

É relatado, conforme a mesma fonte que, em apenas cinco décadas, durante o século XX, a maior parte da população brasileira deixou o meio rural

para viver na zona urbana – um processo de urbanização acelerado, desencadeado pelos problemas de estrutura agrária ocorridos no campo – que se deu sem a implementação de políticas necessárias para a “inserção urbana digna da massa” que continuava a evadir do meio rural. Ainda de acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004), até houve, durante o regime militar, tentativa de formulação de uma política urbana e com certo prestígio, diante do aumento de quantidade dos planos diretores; entretanto, estes atendiam apenas parte das cidades, ignorando o indispensável para a maior parte da população urbana, sem falar no pouco envolvimento, ou na falta de conhecimento que a sociedade teve sobre estes processos.

Foi por volta dos anos 80, com o crescimento das forças democráticas, que incentivou “a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical” e estes juntos, “apresentaram a emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte de 1988”; sendo, desta forma, incorporados à Constituição Federal, dois capítulos que tratam da questão urbana, permitindo posteriormente a inclusão “de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade” (BRASIL, 2004).

A nova configuração dos direitos de ordem pública, sob a proteção do ordenamento jurídico, ocasionou profundas alterações sobre o direito de propriedade, tornando-se incompatível a concepção de propriedade privada tida como absoluta e ilimitada até então, com a atual disposição do direito, o qual passa a limitá-la em prol do interesse da coletividade, determinando que para a sua posse, é necessária a incorporação de valores sociais e ambientais (FELÍCIO; FOSCHINI; SALVADOR, 2010).

Com o direcionamento do uso da propriedade para o bem comum, a função social passa a ser compreendida como um elemento do direito de propriedade, “um requisito intrínseco necessário à sua própria existência”, isto quer dizer que “é parte integrante da propriedade: em não havendo, a

propriedade deixa de ser protegida juridicamente, por fim, desaparecendo o direito” (SOARES, 2011, p. 1).

Para Pedroso (2002), a consagração da função social como elemento do conteúdo do direito de propriedade, não se restringe apenas à ruptura com a tradicional concepção de direito de propriedade. Em essência, a função social nas palavras de Silva (1999 apud SOARES, 2011, p. 1) “se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”.

E como elemento da estrutura do direito de propriedade, de acordo com Pedroso (2002), a função social “é princípio ordenador da propriedade privada”, que determina ao proprietário fazer uso do bem não apenas sob a orientação dos seus interesses particulares, mas em conformidade com os interesses da comunidade, sendo, portanto, um elemento transformador, a serviço do desenvolvimento social.

4.3 Os instrumentos legais para cumprimento da função social

A Constituição da República Brasileira de 1988, juntamente com o Estatuto da Cidade de 2001, determinam que a legislação voltada para o meio urbano, “enquanto instrumento de política urbana, deve sempre buscar a cidadania por meio da garantia da função social da cidade e do bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988; PACÍFICO; CAMPOS, 2010, p. 1).

A respeito dos instrumentos de política urbana, Ferreira (2010, p. 2) diz o seguinte:

O conjunto de procedimentos através dos quais se implementa a Política Urbana, além de buscar o progresso e os ideais de desenvolvimento, tem de reger-se pelo princípio de humanizar a cidade, afinal, é nela que o homem esgota o seu sentido de vida e, por isso, a lógica é valorizar a presença do homem na cidade.

A autora ainda aponta a importância de capacitação do poder local e a necessidade de se realizar ações conjuntas no que tange a gestão urbana, com vistas a um desenvolvimento mais eficiente e justo. Para tanto, a CF/88 determina como instrumento de concretização da função social da propriedade urbana e da cidade, o Plano Diretor que conforme Silva (2015) possui como objetivo geral a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, sendo os seus objetivos específicos variáveis conforme a realidade, isto é, os valores de cada cidade.

4.3.1 O que diz a Carta Magna e o Estatuto da Cidade

A Constituição Federal de 1988, quando no artigo 1º, inciso III, estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, determina que direitos e garantias fundamentais, uma vez que firmemente vinculados à personalidade humana, não podem ser tratados de forma separada, tendo em vista que “a dignidade da pessoa deve ser entendida como um fim, não como um simples meio para alcançar outros objetivos, ou como mera norma programática” (BRASIL, 1988; GOMES, 2006).

Conforme a autora, é incontestável a importância e a inovação trazida por este dispositivo, que situa o ser humano na condição de objeto central do ordenamento jurídico, de forma que todo o sistema, orientado e fundamentado por tal dispositivo, esteja voltado, sistematicamente, para a proteção desse objeto:

Trata-se de uma verdadeira inversão quanto ao objeto de tutela do ordenamento jurídico. Se o direito tradicional, especialmente o direito civil, tinha por objetivo apenas assegurar a apropriação de bens e a sua circulação, o direito contemporâneo se preocupa com a proteção da pessoa humana, concretamente considerada.

(...) Ao elevar a dignidade da pessoa humana ao *status* de valor constitucional e de fundamento da República, o texto constitucional estabeleceu que se abandonasse a concepção patrimonialista predominante desde o século XIX (GOMES, D. V., 2006, p. 1).

Ademais, a Constituição Federal, no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, garante, respectivamente, o direito de propriedade e estabelece uma função social ao direito de usar, gozar e dispor da propriedade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...) (BRASIL, 1988).

De acordo com Ferreira (2010), a função social da propriedade, não descaracteriza o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas deve ser atendida pela propriedade com o propósito de assegurar que o interesse da coletividade predomine sobre interesses individuais que possam se tornar lesivos à sociedade.

Gomes (2000, p. 18), ao tratar do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental da pessoa humana, conforme artigo 225 da Constituição, diz o seguinte:

(...) ao atribuir ao bem ambiental natureza pública, dizendo-o pertencente à coletividade e voltado a uma finalidade pública, a tutela de seus interesses, conseqüentemente, passou a prevalecer quando em confronto com a dos interesses privados, entre estes o direito de propriedade, até porque indispensável à própria existência da vida em sociedade.

Desta forma, o autor entende que a utilização da propriedade, para ser considerada válida como cumpridora da sua função social, deverá promover o seu desenvolvimento desde que de forma sustentável, isto implica em promover o desenvolvimento respeitando os princípios ambientais, sociais e econômicos instituídos na Carta Magna.

Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, cabe ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano de forma a fazer cumprir a função social da cidade. É dito ainda, no parágrafo 1º do mesmo artigo, que o plano diretor municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano:

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 (BRASIL, 1988).

Além disso, no 4º parágrafo do artigo 182, é atribuído ao Poder Público do município a determinação ao proprietário de solo urbano a promoção do seu adequado aproveitamento, sob a imposição das penalidades previstas nos incisos do mesmo parágrafo:

§ 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 (BRASIL, 1988).

Assim também a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana tratada nos artigos citados, é responsável por estabelecer, como é dito no parágrafo único do seu artigo 1º, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 1988, 2001).

De acordo com Rolnik e Saule (2001, p. 1), o Estatuto contém um “conjunto inovador de instrumentos” que abrange três campos:

Um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Os autores relatam que, durante o processo de tramitação para que fosse aprovado o Estatuto da Cidade pelo Congresso Federal, período que se estendeu por mais de uma década entre negociações e adiamentos, surgiram críticas aos novos dispositivos, caracterizando alguns dos instrumentos como “mais um imposto” ou “confisco de um direito privado”. Para Rolnik e Saule (2001), tal discurso se traduz em inversão do que, de fato, acontece nas cidades – a apropriação privada (e na mão de poucos) da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos; um mecanismo que, fortalecido pela desigualdade de condições urbanas, também se torna responsável por promover um modelo excludente de urbanismo:

As poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda. Para os mais pobres, em nosso país as maiorias, resta a ocupação das franjas, das áreas longínquas

ou pouco aptas para urbanizar como as encostas de morros, as beiras de córrego, os mangues. Desta forma uma poderosa máquina de exclusão territorial é posta em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando à maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade (ROLNIK; SAULE, 2001, p. 2).

A respeito do que trata o Estatuto da Cidade, Felício, Foschini e Salvador (2010, p. 2) diz o seguinte:

Questões importantes para a vida nas cidades brasileiras são objetos do Estatuto da Cidade, como a regularização fundiária, em especial nas áreas de baixa renda; o uso e a ocupação do solo urbano e a habitação em áreas subutilizadas situadas dentro da cidade; a relação entre a cidade e o campo, onde se constrói a expansão urbana, muitas vezes sem controle; a relação entre a cidade e seu meio ambiente, para garantir segurança e qualidade do *habitat*; as parcerias entre setores público e privado nas intervenções urbanísticas e a gestão democrática com participação da população.

Para que essas questões possam ser tratadas, considerando a realidade dos municípios, o Estatuto reforça e torna essencial o papel dos Planos Diretores Municipais.

No Estatuto da Cidade é incorporado um capítulo destinado ao Plano Diretor, e no seu artigo 39, em conformidade com o parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição Federal, é dito que no Plano Diretor do município devem constar expressas as exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana:

Art. 39. 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 previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 1988).

Cabe ao município a elaboração do Plano Diretor sob as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano da lei federal competente, conforme expresso no artigo 182

da Constituição Federal. Dessa forma, não é incondicional a competência municipal quanto às questões urbanísticas, mas está sujeita às diretrizes da lei federal, neste caso o Estatuto da Cidade (CARVALHO FILHO, 2013).

4.3.1.1 A função social da propriedade no contexto do Plano Diretor do Município

O Plano Diretor, nas palavras de Felício, Foschini e Salvador (2010, p. 2) é definido como:

[...] uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade, devendo identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. É um conjunto de regras básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em cada localidade.

O Plano Diretor deve visar o atendimento das particularidades do município. Considerando que cada um deles tem as suas peculiaridades, sejam elas de natureza social, cultural, ambiental, econômica, territorial, entre outras; as diretrizes e aquilo que o governo de um município, isto é, o Poder Executivo e o Poder Legislativo municipais, estabelecem como prioritário em seu território, não necessariamente serão considerados importantes para outro município (CARVALHO FILHO, 2013).

Dessa forma, é preciso que o Plano Diretor tome em consideração a realidade a ser transformada, visto o seu foco principal ser a ordenação do solo, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população local (SANTOS, 2014).

Em consonância ao tema proposto no presente tópico, é devido ressaltar o que também é observado por Carvalho Filho (2013), isto é, a “inevitável repercussão no âmbito do direito de propriedade” que tem as normas do Plano

Diretor, com a instituição de “limitações urbanísticas aos proprietários em favor do interesse da coletividade”.

E, como exemplo, no contexto normativo de Lavras, parte do foco do presente estudo, a atenção às ações da propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade como princípio fundamental para a promoção do desenvolvimento municipal, preconizada na Constituição Federal, pode ser observada na Lei Municipal Complementar nº 097, de 17 de abril de 2.007, que institui o Plano Diretor do município de Lavras, mais precisamente no artigo 1º, em seu primeiro parágrafo e no segundo parágrafo com os respectivos incisos:

Art. 1º - O Plano Diretor do Município de Lavras, abrangendo a totalidade do território, é o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal sob os aspectos físico, ambiental, social e econômico, promovendo o direito à cidade sustentável definido como o direito à moradia, ao meio ambiente protegido, à infra-estrutura urbana, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações, atendendo as aspirações da comunidade e orientando as ações do Poder Público e da iniciativa privada.

§ 1º - A promoção do desenvolvimento municipal tem como princípio fundamental o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, em conformidade com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal.

§ 2º - Para cumprir sua função social, a propriedade deve atender aos critérios de ocupação e uso do solo, às diretrizes do desenvolvimento social e econômico do Município e demais exigências previstas em lei, considerando:

- I. o aproveitamento socialmente justo e racional do solo;
- II. a utilização compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos;
- III. a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, respeitando o meio ambiente;
- IV. a utilização compatível com a segurança e saúde da população (LAVRAS, 2007).

Em conformidade com o texto anterior extraído do Plano Diretor de Lavras, pode-se referendar o que é dito por Saule (1999 apud FELICIO;

FOSCHINI; SALVADOR, 2010, p. 2) a respeito da função social da propriedade, quando diz que esta, somente será atendida plenamente quando “reduzidas as desigualdades sociais, promovidas a justiça social e a qualidade de vida urbana”.

Ademais, assim como é dito por Gomes, M. P. C. (2006, p. 220) as tarefas no que se refere à transformação urbana, competem principalmente ao município que é a “entidade política organizada em torno do espaço onde a convivência intensa e os conflitos se manifestam”, e dessa forma, é preciso ressaltar a importância da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de seu cumprimento em favor da coletividade, conforme dita o artigo 40, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade.

5 METODOLOGIA

5.1 Natureza da pesquisa

Quanto ao procedimento analítico empregado para o tratamento do problema a ser estudado, classifica-se a pesquisa como de natureza qualitativa. Conforme Kauark, Manhães e Medeiros (2010, p. 26), para a pesquisa qualitativa, diferentemente da quantitativa, não se faz necessário a aplicação de métodos e técnicas estatísticas, pois durante o processo deste modo analítico “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

Desta forma, o que se torna fundamental em um procedimento analítico qualitativo é a interpretação dos fenômenos assim como a atribuição de significados (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010). Para os autores, neste caso, a tendência é que os pesquisadores analisem seus dados de modo indutivo, sendo a fonte direta para a coleta desses dados o ambiente natural.

Em tal fato há legitimidade, considerando que a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela ausência de fórmulas ou receitas anteriormente definidas para o direcionamento do autor da pesquisa, passando a análise dos dados a apresentar, desta forma, maior dependência “da capacidade e do estilo do pesquisador” (GIL, 2008).

5.2 Tipo de pesquisa

Diante dos objetivos traçados, o tipo de pesquisa se enquadra como descritiva, visto que este tipo de pesquisa envolve observação, registro, análise, classificação e interpretação dos fatos sem que ocorra a interferência destes pelo pesquisador (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Conforme Heerdt e Leonel (2007), dentre algumas características que definem a pesquisa descritiva, podem ser citadas:

- espontaneidade, devido à não interferência do pesquisador sobre a realidade, mas apenas a observação, por este, das variáveis que se encontram naturalmente vinculadas ao fenômeno;

- naturalidade, já que se estudam os fatos em seu ambiente próprio;

- amplo grau de generalização, visto que o conjunto de elementos, que possivelmente se correlacionam com o objeto investigado, é levado em conta nas considerações finais.

Desta forma, a maioria das pesquisas dentro das ciências humanas e sociais é desenvolvida de forma descritiva, considerando o fato de que nos estudos que tratam de fenômenos do mundo natural e humano não ocorre a manipulação pelo pesquisador (PRODANOV; FREITAS, 2013), razão pela qual se justifica a sua utilização no presente estudo, para analisar a função social da propriedade.

5.3 Método de pesquisa

Quanto aos métodos de pesquisa, far-se-á uso da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental para analisar o conceito atual de propriedade e estudar a sua função social. Em sequência, o levantamento dos instrumentos legais, existentes no município de Lavras, que corroboram para o cumprimento da função social da propriedade no município, tratar-se-á de um estudo de caso, acrescido de pesquisa documental.

De acordo com Gil (2008, p. 51) a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica são muito similares, sendo a natureza das fontes que cada uma utiliza o que as distingue:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Ainda conforme o autor, documentos que não receberam qualquer tratamento analítico são denominados documentos de primeira mão, como documentos oficiais, contratos, cartas etc. Já aqueles documentos que foram analisados de alguma forma, como relatórios de pesquisa e de empresas, tabelas estatísticas, entre outros, são denominados documentos de segunda mão (GIL, 2008).

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 56), o termo documento pode ser definido como “qualquer registro que possa ser usado como fonte de informação, por meio de investigação, que engloba: observação; leitura; reflexão; crítica”. Conforme os autores, todo documento, durante a pesquisa, precisa passar pelo processo de avaliação crítica do pesquisador.

No caso da pesquisa documental, Gil (2002) apresenta algumas vantagens pela sua utilização, como: o fato de os documentos consistirem em fonte rica e estável de dados, o baixo custo que o método apresenta e a não exigência de contato com os sujeitos da pesquisa. Críticas referentes a este tipo de pesquisa também são apontadas como a não representatividade e a subjetividade dos documentos (GIL, 2002).

Já a pesquisa bibliográfica é definida por Prodanov e Freitas (2013, p. 54) como aquela:

(...) elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa.

E uma importante vantagem que a pesquisa bibliográfica apresenta está no fato de proporcionar ao investigador, ampla provisão de uma gama de fenômenos, mais do que este poderia investigar diretamente; e isto se torna ainda mais importante quando o problema de pesquisa exige dados que se encontram muito dispersos pelo espaço (GIL, 2008). No caso do presente estudo, a pesquisa bibliográfica será de grande utilidade para a análise do atual conceito de propriedade no contexto brasileiro.

Uma desvantagem da pesquisa bibliográfica que pode comprometer a qualidade da pesquisa se encontra nas “possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 54). Para tanto, os autores advertem o quão importante é a verificação, por parte do pesquisador, da veracidade dos dados que são obtidos.

Por fim, o terceiro método a ser empregado na pesquisa, para averiguar a situação da função social da propriedade no meio urbano do município de Lavras, é o estudo de caso. De acordo com Heerdt e Leonel (2007), este método pode ser definido como “um estudo exaustivo, profundo e extenso de uma ou de poucas unidades, empiricamente verificáveis, de maneira que permita seu conhecimento amplo e detalhado”. Trata-se de uma abordagem qualitativa que, conforme Cesar (2005), é utilizado com frequência em estudos organizacionais, para a coleta de dados.

Para Yin (2001, p. 21), o estudo de caso “permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real” como exemplo, em “processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas... e a maturação de alguns setores”. Sua contribuição como esforço de pesquisa é sem igual “para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21) sendo “uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento” (YIN, 1983 apud YIN, 2001, p. 21).

Apesar das críticas que se faz ao método do estudo de caso, como não ter o devido rigor e objetividade para ser considerado um método de investigação científica, e isto com base em afirmações como: a possibilidade de fácil distorção dos dados pelo pesquisador, com o propósito de ilustrar de forma mais efetiva as questões da pesquisa; a impossibilidade dos estudos de caso em oferecer “base para generalizações científicas”; a asserção de que “os estudos de caso demoram muito” e podem envolver documentos e relatórios que não favorecem a objetividade necessária para se analisar os dados (CESAR, 2005, p. 3) enfim, aquilo que se condena no método, para Stake (2005 apud CESAR, 2005, p. 3) é exatamente o que o torna mais interessante: “ele está epistemologicamente em harmonia com a experiência daqueles que com ele estão envolvidos e, portanto, para essas pessoas constitui-se numa base natural para generalização”. E isto para Cesar (2005, p. 3) é de particular importância nas ciências sociais, visto que neste caso, os estudos se encontram fundamentados “na relação entre a profundidade e tipo da experiência vivida, a expressão desta experiência e a compreensão da mesma”.

5.4 Coleta e análise dos dados

Como em qualquer pesquisa, independentemente dos métodos ou técnicas que se emprega, se faz necessário o levantamento de dados de fontes variadas que trarão conhecimentos ao campo de interesse, sendo esta uma fase da pesquisa em que se objetiva coletar informações prévias sobre o assunto tratado (LAKATOS; MARCONI, 2003).

No caso deste estudo, pretende-se coletar informações tanto de documentos de fonte primária, quanto de documentos de fonte secundárias. No primeiro caso, pretende-se investigar documentos de arquivos públicos e publicações parlamentares e administrativas, de alcance municipal, estadual e nacional, com o propósito de esclarecer o conceito atual de propriedade e sua

função social em âmbito nacional, bem como de se fazer um levantamento dos instrumentos legais que ratificam a função social da propriedade no meio urbano do município de Lavras.

De acordo com Lakatos e Marconi (2003), os tipos de fontes de documentos escritos, tais como documentos oficiais e publicações parlamentares, são os tipos de fontes que apresentam maior fidedignidade de dados, apesar de existirem exceções. Tais documentos serão coletados via internet nos sites oficiais da própria instituição, quando disponíveis, ou nos órgãos locais.

Já no segundo caso, serão investigadas informações de documentos de fonte secundária, como: livros, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, dissertações e teses; visando entrar em contato direto com uma considerável quantidade de material confiável disponível sobre a concepção de propriedade e sua função social e sua configuração no município de Lavras. Tais materiais também poderão ser coletados em formato eletrônico via bases de dados e sistemas de busca e por consulta em bibliotecas.

Concomitantemente à busca por estes documentos, serão selecionadas aquelas obras consideradas como fontes prováveis de informação para o assunto a ser tratado e, posteriormente, serão localizadas as informações úteis através das leituras, que serão efetuadas conforme as seguintes orientações feitas por Prodanov e Freitas (2013, p. 80):

- Leitura prévia: consiste em uma primeira leitura onde se fará a “seleção das obras que serão examinadas mais detidamente”;
- Leitura seletiva: quando se verificará com mais atento as obras com informações úteis para a pesquisa;
- Leitura crítica/ analítica: neste momento a leitura deverá *“objetivar a intelecção do texto, a apreensão do seu conteúdo, que será submetido à análise e à interpretação”*;
- Leitura interpretativa: após o entendimento do texto e a sua análise, serão estabelecidas relações, com confrontamento de idéias, refutação ou confirmação da opinião dos autores.

Em todas as etapas da análise dos dados, deverão ser adotados critérios de clareza e encadeamento lógico de evidências, acrescentando-se no final da consideração feita por Lakatos e Marconi (2003, p. 49): “os dados por si só nada dizem, é preciso que o cientista os interprete, isto é, seja capaz de expor seu verdadeiro significado e compreender as ilações mais amplas que podem conter”.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 A atual conceituação de propriedade no contexto brasileiro

O direito de propriedade é previsto legalmente desde a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, sendo que, neste caso, a garantia do referido direito é assegurada em toda a sua plenitude, ressalvado apenas a desapropriação por meio de prévia indenização nos casos de utilidade pública (BRASIL, 1824; SANTOS, 2005 citado por BRAZ, 2013).

Já a constitucionalidade da função social da propriedade aconteceu bem mais posteriormente. Seus preceitos, ainda que previstos pelo ordenamento jurídico brasileiro, pelo menos, desde a Constituição de 1934 (BRUNO FILHO; DENALDI, 2007) – nesta já se constava que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo – e ainda que mencionada pela primeira vez na Constituição 1967 quando foi estabelecida “como princípio basilar da ordem econômica e social, coexistente com a garantia da propriedade privada” (MOESCH, 2005, p. 1); a introdução de práticas e instrumentos que a ratificassem, entretanto, se deu bem mais lentamente (BRUNO FILHO; DENALDI, 2007).

É na Constituição Federal de 1988 e, conforme os autores supracitados, sob a assinalação da emenda popular pela reforma urbana, que se inova com a expansão da função social à propriedade urbana, “tendo por finalidade o desenvolvimento social e o bem-estar dos habitantes das cidades” (GOES, 2010, p. 3).

A Carta vigente traz uma abordagem sobre o atendimento da função social da propriedade no contexto dos direitos e garantias fundamentais, sustentando-a como um dos princípios da ordem econômica. Não há como negar o quão inerente é a sua instituição nesta e naquela parte específica do texto constitucional, se considerado o fato de que o conceito de propriedade tem suas bases fundadas na economia.

Esta realidade já havia sido descrita por Arendt (2007). A autora, já mencionada em outro momento, que atribuiu parcialmente o conceito moderno de privatividade ao enriquecimento da esfera privada, advindo com o moderno individualismo, bem como ressaltou o fato de a privatividade moderna ser oposta à esfera social; reafirmou o exposto, ao abordar a preocupação da era moderna com a propriedade; dizendo que os direitos desta foram consolidados “explicitamente contra a esfera comum”, isto é, o social. Mas não apenas isto. Ela ainda acresce que os direitos de propriedade também foram afirmados contra o estado; e descreve de modo categórico o fundamento de origem econômica sob o qual se delineou o direito de propriedade:

Como nenhuma teoria política anterior ao socialismo e ao comunismo propusera estabelecer uma sociedade inteiramente destituída de propriedade, e como nenhum governo, antes do século XX, demonstrara séria inclinação de expropriar os seus cidadãos, o conteúdo da nova teoria não podia ser resultado da necessidade de proteger os direitos de propriedade contra possível intrusão da esfera do governo. O fato é que, naquela época, ao contrário de agora, quando todas as teorias da propriedade encontram-se obviamente na defensiva, os economistas, não estavam absolutamente na defensiva; ao contrário, eram abertamente hostis à toda a esfera do governo que, na melhor das hipóteses, era tido como “mal necessário”, “reflexo da natureza humana”, e, na pior, como parasita da vida da sociedade que, em tudo mais, era sadia (ARENDR, 2007, p. 121).

Nesse mesmo contexto, Kersten (2007) ao falar do alto teor burguês do direito de propriedade, assim como Jelinek (2006) e Pizza Júnior (1991) ao tratarem da inércia do estado diante da necessidade de imposição de limites à atividade econômica, acordam com Arendt, respectivamente, quando a autora versa sobre a proteção da busca por riqueza cada vez mais pela era moderna e sobre a defesa apática dos órgãos instituídos no papel de intervir sobre tais situações de uso excessivo ou imoderado, visto que a conquista na busca ilimitada por riquezas, de forma alguma estaria ao alcance de todos os membros

de uma sociedade, implicando em, necessariamente, muitos perderem para que poucos fossem bem-sucedidos nesta competição:

O que a era moderna defendeu tão acirradamente jamais foi a propriedade como tal, mas a busca desenfreada de mais propriedade, ou seja, a apropriação; em contraposição a todos os órgãos que defendiam a permanência “morta” de um mundo comum, a era moderna travou suas batalhas em nome da vida, da vida da sociedade (ARENDR, 2007, p. 122).

Desta forma, cabe aqui reforçar a ideia de que a propriedade tem o seu conceito profundamente enraizado na economia, estando, desta forma, atrelada a uma função econômica com vistas a “satisfazer a necessidade do proprietário, para isso funcionando dentro de sua destinação” (REIS, 2012, p. 2); e considerada como um elemento fundamental da estrutura econômica e social de um Estado (CAMARA, 1981 citado por REIS, 2010).

É com base então na sua função econômica que Braz (2013) descreve a história da propriedade no Brasil. No início da colonização portuguesa no território brasileiro, como as terras localizadas nas cidades não apresentavam grande valor econômico, as formas de aquisição destas eram basicamente por ocupação ou doação “àqueles que desejassem estabelecer-se”, que eram concedidas pela Coroa portuguesa – as sesmarias – visto o seu interesse de incentivar o povoamento do país. Considerada a existência abundante de terras nesse período, de acordo com a autora, eram escassas disfunções como a especulação imobiliária e, por consequência, “a habitação também não significava um problema”. Foi após a metade do século XIX, com a promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei das Terras, e com o fim da escravidão, mediante a oportunidade de desenvolvimento de um mercado interno no Brasil fazendo uso da então recente mão de obra assalariada, que os denominados “novos capitalistas”, na sua maioria imigrantes, visionaram o momento para colocar em prática seus ideais (BRASIL, 1850;

BRAZ, 2013). Desta forma, é sustentado pela autora que a Lei de Terras “não se constitui em um avanço legal, cujo objetivo era democratizar a propriedade, mas sim serviu de instrumento para concentrá-la em novas mãos, que permitissem sua transformação em capital”. A respeito da apropriação de terras antes e após a referida lei, Ferreira (2005, p. 1) já havia dito:

Assim, a terra ainda não tinha valor comercial, mas essas formas de apropriação já favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada. A Lei das Terras, de setembro de 1850, transformou-a em mercadoria, nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela.

Maricato (1997 citado por FERREIRA, 2005, p.3) aponta a promulgação da Lei de Terras, concomitantemente à abolição definitiva do tráfico de escravos, como uma estratégia política-econômica para manter a riqueza na mão dos poderosos, os grandes latifundiários, cujo capital, até então, era medido pela quantidade de escravos que possuíam:

Não foi por acaso que a Lei das Terras foi promulgada no mesmo ano – na verdade, em um intervalo de poucas semanas – do que a proibição definitiva do tráfico. Está claro que, em meio a um processo político-econômico em que se restringia o sistema de escravidão, a Lei das Terras serviu para transferir o indicativo de poder e riqueza das elites de então: sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas pela terra que possuía, agora convertida em mercadoria, e o trabalho assalariado podia então se expandir no Brasil.

Essa teoria com base no “acúmulo de mais propriedade”, que se traduz no acúmulo de riqueza, ainda se encontra muito presente na realidade brasileira. Alguns autores relatam o quão fortemente está impressa a ideia na memória da

sociedade e das dificuldades que precisam ser superadas para ocorra uma mudança de pensamento.

Ferreira (2005, p. 1), ao trazer uma abordagem histórica da propriedade urbana no Brasil, atribui o agravamento das desigualdades sócio-espacial; existente nos dias atuais; à não superação da herança colonial:

As cidades brasileiras são hoje a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribísse de forma mais que equitativa suas riquezas e, mais recentemente, viu sobrepor-se à essa matriz arcaica uma nova roupagem de modernidade “global” que só fez exarcebar suas dramáticas injustiças. (...) E não seria exagero afirmar que a questão do acesso à propriedade da terra está no cerne dessa enorme desigualdade sócio-espacial.

Galil (2003, p. 4), também faz menção do conceito de propriedade inspirada em ideias liberalistas, da concentração de riqueza na mão de poucos; e de como esse desequilíbrio afeta a população como um todo, sobretudo; de como o pensamento individualista se mantém perseverante no comportamento da nossa sociedade:

Observa-se que a apropriação do solo tão só para fins de especulação provoca uma grande instabilidade social, violência, criminalidade, comprometimento do meio ambiente, situações que se fazem presentes diante da concentração da riqueza na mão de poucos privilegiados e da socialização da miséria.

Daí ser imprescindível enfrentar esse abuso do direito de propriedade, ..., de modo a criar estratégias para a realização do direito fundamental de moradia.

Mesmo que o direito de propriedade não seja concedido ou reconhecido em função da sociedade, deve ser exercido em função desta, retirando daquele o caráter de inviolabilidade e de absolutismo que a exacerbação do individualismo, de inspiração liberal, acentuou e que se encontram muito presentes na cultura brasileira.

Nesse contexto, Maricato (2014) assevera que a política fundiária urbana ainda não começou a ser decifrada, sustentando a ideia de que ainda há a necessidade de incorporação pela sociedade dos fundamentos que embasam tal política.

Braz (2013, p. 3), pesquisando sobre a efetividade da função social da propriedade nas propriedades urbanas, manteve seu objetivo, sobretudo, em “observar se o conceito de propriedade prevalece nos julgados recentes ainda enquanto direito absoluto. Ou, se ao contrário, é a função social que se sobrepõe à propriedade e lhe define os rumos”. Em suas conclusões, a autora aponta que, na maior parte da história brasileira, houve a omissão do Estado no processo de urbanização – que ocorreu de forma totalmente desordenada – chegando ao ponto de legitimar a ocupação fundiária irregular e até mesmo incentivá-la algumas vezes. A autora ainda destaca a pressão dos vários movimentos sociais formados nas últimas décadas, principalmente após a Constituição de 88, visando a construção de “cidades verdadeiramente democráticas”; o que resultou na regulamentação da função social da propriedade por “leis específicas e avançadas”, fato este; sem precedentes na história do país. Por fim, cabe descrever outra observação feita pela autora: a necessidade de aplicação destas leis por parte da Administração Pública, visto que atualmente no contexto brasileiro, o significado da função social da propriedade urbana é dimensionado pelo Judiciário, o que pode tornar exequível diferentes interpretações “de acordo com os interesses e valores pessoais do intérprete”. Sobre este aspecto, um fato importante concluído pela autora foi que:

Entre as decisões judiciais analisadas, aquelas em que os juízes se despiram de formalismos jurídicos e procuraram analisar de forma interdisciplinar o caso concreto, foram aqueles em que mais próximo se chegou da dignidade humana, e conseqüentemente de se garantir à propriedade sua função social (BRAZ, 2013, p. 14).

Maricato (2014), analisando a política fundiária urbana e questões da ocupação do espaço nas cidades dentro do território brasileiro, afirma que “nossas cidades são um grande negócio na mão de poucos”, sendo que o seu “desenvolvimento” na verdade não beneficia a maior parte da população; pelo contrário, “é muito mais o caminho de quem tem lucro com a construção das cidades”. A autora ainda aponta o capital imobiliário, como uma das mais importantes forças que comandam o crescimento das cidades atualmente, sendo predominante a especulação de mercado em detrimento dos legítimos interesses da população, afirmando com veemência que a função social das cidades e da propriedade, previstas na Constituição Brasileira estão “em plano absolutamente secundário”:

O boom imobiliário não é progresso, ele empobrece toda a cidade. Ele pega uma parte da riqueza produzida por toda a população e a coloca no bolso de alguns, que são os proprietários imobiliários e principalmente os incorporadores imobiliários (MARICATO, 2014).

Na atualidade, o que se observa é ainda uma deficiência na efetivação do princípio da função social de propriedade que precisa ser superada, pois conforme dito por Moesch (2005, p. 1) “a mera inclusão desse princípio no texto constitucional, como se uma norma programática sem nenhuma eficácia fosse, não atenderia às necessidades coletivas postas em evidência”.

É preciso considerar que, em acordo com o declarado por Camara (1981 citado por REIS, 2010, p. 1), em qualquer Estado a propriedade não é apenas considerada como elemento fundamental de sua estrutura econômica, mas também como elemento fundamental de sua estrutura social, com “a função de organizar a relação entre os membros de uma determinada sociedade, no tocante à maneira de dispor do meio ambiente como fonte de riqueza e satisfação de necessidades”.

6.2 A efetivação da função social vinculada ao exercício do direito de propriedade

A nova concepção do direito de propriedade acrescida do dever de cumprir a função social, pelo menos no que diz respeito à sua introdução dentro do campo doutrinário, foi precedida pelo pensador francês Léon Duguit (LEONETTI, 2009) quando defendeu a ideia de que os direitos se justificam apenas quando têm como escopo contribuir para uma missão social (MOESCH, 2005), trazendo a seguinte conceituação:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder (DUGUIT citado por GOMES, 2004, p. 126).

Com a propagação dessa nova visão, a partir da Primeira Guerra Mundial, o Estado, “antes um mero garantidor das relações privadas dentro da concepção liberalista, passa a intervir na economia, na tentativa de diminuir as crescentes desigualdades sociais e reorganizar as economias nacionais destroçadas no pós-guerra” (REIS, 2012, p. 8).

Já contextualizando essa questão dentro do território brasileiro, a função social da propriedade, ainda que prevista em constituições anteriores como princípio da ordem econômica, é assegurada no âmbito dos direitos e garantias fundamentais do cidadão apenas na Constituição de 1988 (MOESCH, 2005). Nas palavras do autor, isso quer dizer que a função social foi interpretada como “princípio próprio e autônomo, apto a instrumentalizar todo o tecido

constitucional”; e, conseqüentemente, toda ordenação abaixo da Carta Federal, garantindo o direito de propriedade sob a condição de cumprimento da sua função social.

Para conceituar o termo “princípio”, é transcrita, a seguir, uma descrição de Ávila (2005, p. 70) definindo o referido vocábulo, precedido pela definição da palavra “regra”:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

O autor qualifica os princípios como “normas imediatamente finalísticas” pelo fato de estabelecerem um fim a ser alcançado, sendo este fim, “uma ideia que exprime uma orientação prática” (WEINBERGER, 1989 citado por ÁVILA, 2005, p. 70) e o “elemento constitutivo do fim é a fixação de um conteúdo como pretendido” (ÁVILA, 2005, p. 70).

Ao tecer comentário sobre a referida conceituação, Reis (2010, p. 4) afirma que os princípios “instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários”; e isto significa que os princípios envolvem comportamentos, ainda que por meio indireto e retroativo.

Assim, a função social da propriedade, ao ser instituída como um princípio, indica um estado ideal de valores que para ser alcançado, importa a

adoção de comportamentos como uma necessidade prática, no que se refere à aplicação do uso de propriedade, visando atingir um determinado resultado, isto é, a finalidade da propriedade (REIS, 2010), ainda que sob a imposição de regras para fazê-la valer.

Nesse contexto então, considerada a referida função como um princípio “apto a instrumentalizar todo o tecido constitucional” (MOESCH, 2005, p. 1) é que a Carta prescreve, em capítulo próprio, ordenação disciplinar à propriedade urbana, vinculada a uma função social.

A regulamentação do referido capítulo da Constituição Federal de 1988 foi prescrito com a aprovação do Estatuto da Cidade, a qual apresenta conteúdo que, nas palavras de Pietro e Padilha (2013, p. 7), “visa conduzir o espaço urbano em favor do bem-estar dos cidadãos, o bem estar da coletividade”.

Edésio Fernandes (2013, p. 15), ao considerar tanto o capítulo constitucional sobre política urbana, quanto a lei federal que o regulamenta, o Estatuto da Cidade, como “resultado de um amplo processo nacional de mobilização sociopolítica”, aponta algumas dimensões, que conforme ele, representaram “um novo marco de governança da terra urbana no Brasil”. Para tanto, o autor destaca que a lei federal:

- firmemente substituiu a noção – dominante na ordem jurídica – de propriedade privada individual sem maiores qualificações pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, de forma a dar suporte às políticas públicas de inclusão socioespacial e às estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades;
- criou diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos, bem como recursos financeiros destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente, tendo colocado ênfase na necessidade de captura pela comunidade de pelo menos parte da enorme valorização imobiliária que tem sido gerada pela comunidade e pela ação estatal, mas que tem sido tradicionalmente apropriada quase que exclusivamente pelos proprietários de terras e imóveis;

- propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa; e
-reconheceu os direitos coletivos dos residentes em assentamentos informais consolidados à segurança jurídica da posse, bem como a regularização sustentável de seus assentamentos (FERNANDES, 2013, p. 215).

Maricato (2003, p. 162) também reconhece que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade representam “paradigmas inovadores e modernizadores no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana”. Entretanto, a autora afirma que o problema está:

...na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos trazidos por essa legislação quando se deseja reestruturar (porque o problema é de estrutura) todo o quadro da produção habitacional de modo a conter essa determinação da ocupação ilegal e predatória pela falta de alternativas (MARICATO, 2003, p. 162).

Nesse contexto, e com a pretensão de examinar o sentimento de descrença que tem se agravado entre diversos setores no Brasil, sobre o Estatuto da Cidade, o já mencionado trabalho de Fernandes (2013) propõe uma discussão sobre “como os princípios e possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística consolidada pela lei federal têm sido efetivamente compreendidos e assimilados por juristas, urbanistas, gestores públicos e pela sociedade brasileira”. O autor chega às seguintes conclusões:

A confirmação de processos de segregação socioespacial pelo Estado em todos os níveis governamentais mostra como os urbanistas e gestores públicos continuam – cada vez mais – reféns de mercados imobiliários excludentes que eles mesmos criaram e fomentam, bem como de políticas públicas segregadoras que eles mesmos implementam.

Romper com essa lógica perversa requer um esforço fundamental de enfrentar as disputas jurídicas e políticas renovadas acerca do solo urbano e das cidades, e em especial juristas e urbanistas têm que repensar sua atuação histórica nesse processo. Uma ampla compreensão acerca da natureza e das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística requer de imediato um trabalho intensivo de informação e sensibilização dos operadores do Direito, juízes, promotores e registradores, bem como dos planejadores e gestores urbanos...

O Direito brasileiro mudou significativamente. Mas será que os juristas entenderam? Será que o urbanismo brasileiro mudou? Será que os gestores públicos assimilaram as novas regras? Será que a sociedade brasileira acordou para as novas realidades jurídicas? Jogar o jogo de acordo com as novas regras é imperativo para que se possa avançar na promoção da reforma urbana de modo a construir coletivamente cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações (FERNANDES, 2013, p. 231).

Maricato (2003), também já havia levantado questões como a segregação urbana ou ambiental e a postura das instituições públicas frente ao novo dispositivo legal.

Para a autora, a garantia de um ambiente urbano mais justo não se dá apenas com a distribuição de renda, mas é preciso “uma política fundiária e imobiliária que ajude a incluir as classes deprimidas e implementar a função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade”, visando melhor distribuição da cidade (MARICATO, 2011, p. 21).

A autora afirma ser a segregação “uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma”, sendo que, em relação à propriedade da terra, a ilegalidade ocupa o papel como um dos principais agentes da segregação, fornecendo uma base para que esta ocorra em sua totalidade, considerando que:

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes

ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização) (...). É notável a tolerância que o Estado brasileiro têm manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação (MARICATO, 2003, p. 154, 157).

Nesse contexto, Maricato (2003, p. 155) também destaca “uma ambiguidade entre o legal e o ilegal” que “perpassa todo o conjunto da sociedade do qual não escapa, mas ao contrário, ganham posição de destaque, as instituições públicas”; as quais, principalmente aquelas incumbidas de efetivar o controle, se posicionam negligentemente; e, muitas vezes coniventes com as visíveis irregularidades no ambiente urbano que se instalam sem que haja qualquer intervenção, e isto, mediante a existência de um grande número de legislações que visam a regulação; tais instituições contextualizam, desta forma, uma situação de insatisfação e descrédito no Brasil, tanto quanto os agentes políticos que somente se mobilizam mediante seus próprios interesses.

A Constituição Federal de 1988 delega aos municípios a responsabilidade de efetivação da função social da propriedade no espaço urbano, sendo que o requisito indispensável que evidencia a promoção da função social da propriedade urbana está previsto no parágrafo segundo do art. 182 da Constituição, o qual dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

Isso denota que a Constituição Federal, de forma a garantir que a função social da propriedade não fique restrita apenas como mais um princípio constitucional no campo doutrinário, disponibiliza à Administração Pública Municipal “um arsenal de medidas inibidoras de um uso da propriedade que se

traduza por instrumento de dominação ou até exclusivamente especulativo” (GALIL, 2003, p. 17).

Para Pietro e Padilha (2013), atribuir ao município a incumbência de efetivar a função social da propriedade no meio urbano, assegura um resultado mais bem sucedido, considerando o contato direto das entidades públicas municipais com a realidade social da sua própria cidade.

Entretanto, segundo Maricato (2003, p. 160), os artigos da Constituição de 1988 dedicados à política urbana, bem como o Estatuto da Cidade, resultaram em textos de não fácil aplicação, asseverando que a lei regulamentadora tem sido “utilizada como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão”. Para Maricato (2003) a dificuldade de aplicação se encontra em fatos como: inclusão na redação de “alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar”; e pelo fato de remeter à elaboração do Plano Diretor, a aplicação dos instrumentos de reforma urbana, de forma que, o que; o parecia ser “uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei”. A autora evidencia o nítido consentimento, por parte dos governos municipais, da regularização urbanística das ocupações ilegais:

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político (MARICATO, 2003, p. 157).

Fernandes (2013) qualifica a natureza do sistema federalista do Brasil como altamente descentralizado, visto que a efetiva concretização da política urbana se dá, em grande parte, através das administrações municipais, principalmente por meio da formulação dos Planos Diretores Municipais.

Um fato positivo a ser considerado são as mudanças que vem ocorrendo nas cidades brasileiras, visto que antes à aprovação do Estatuto da Cidade, grande parte dos municípios não dispunha de dispositivo legal para disciplinar “processos de uso, ocupação, parcelamento, desenvolvimento, preservação, conservação, construção e regularização do solo urbano”; sendo que em sua maioria, os municípios não detinham para seu uso, serviço ou apenas para estar à disposição, sequer “dados e informações básicas, mapas, fotos aéreas e outros materiais relevantes sobre seus próprios territórios e processos socioespaciais” (FERNANDES, 2013, p. 216). Conforme o autor, com a obrigatoriedade de aprovação dos Planos Diretores Municipais, de forma a atender o Estatuto da Cidade, grande parte dos municípios que precisavam se adequar à lei, de alguma forma o fizeram.

Ademais, a Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008, alterou o artigo 50 da lei 10.257 de 2001 – o Estatuto da Cidade – com a prorrogação do prazo para aqueles municípios com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbana, que ainda não tivessem elaborado e aprovado seus Planos Diretores até a data de entrada em vigor da referida lei, deveriam aprová-los até a data prevista para 30 de junho de 2008 (BRASIL, 2008).

Assim, o adequado aproveitamento da propriedade imóvel urbana se torna responsabilidade principalmente da administração municipal, que para efetivá-lo, dispõe de instrumentos como “o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública” (SOARES; FERES, 2008, p. 3386). Para os autores, o princípio da função social referente à propriedade urbana se encontra em situação

privilegiada, em se tratando das possíveis chances de concretização do processo de forma a tornar o princípio efetivo, visto que:

Este quadro possibilita a definição do conteúdo do princípio da função social da propriedade a partir do contexto social no qual os conflitos sociais a serem solucionados ocorrem, ou seja, do espaço de cada cidade.

(...)

Isto se deve ao fato de que a Constituição de 1988, ao incumbir o Município de efetivar a função social da propriedade urbana, acabou por definir como principais intérpretes deste princípio, no âmbito da cidade, pessoas e instituições cuja proximidade com a realidade social lhes permite uma visão mais clara e apurada das reais circunstâncias fáticas que permeiam a existência do conflito a ser solucionado.

(...)

A solução do conflito construída no âmbito local propicia um trabalho hermenêutico mais racional, em razão da possibilidade de considerar de forma detalhada as duas dimensões da norma: o texto e o contexto.

A importância deste aspecto do processo de concretização das normas manifesta-se de forma latente se considerarmos, a título de exemplo, as diferenças culturais e econômicas entre os municípios de regiões diferentes, até mesmo dentro de um único Estado da Federação (SOARES; FERES, 2008, p. 3386).

Desta forma, cabe ao Plano Diretor “traçar os objetivos para fazer com que as cidades cumpram uma função social, visando otimizar os recursos disponíveis face às necessidades sociais do espaço urbano”; sobretudo, é preciso considerar que a função social da propriedade não objetiva limitar o direito de propriedade, mas transpõe este significado, representando uma “mudança de concepção”, mostrando uma “redefinição do instituto” (PIETRO; PADILHA, 2013, p. 7).

Reis (2010, p. 4) ao abordar sobre a propriedade como um direito fundamental de dimensões sociais, aponta alguns modos de se operacionalizar a função social da propriedade:

1º - “como ‘chave conformadora’ entre os interesses individuais, ..., funcionando como elo de ligação e como resposta incisiva aos receios da impossibilidade de conciliação de interesses; 2º - como um comando voltado ao Estado, visando a promoção de políticas públicas e fiscalização eficaz, capaz de produzir um efeito real à destinação da propriedade, assim como a de suas próprias propriedades, abstendo-se de condutas anti-sociais em sua destinação; 3º - como um comando voltado ao Legislador, visando a sua orientação “na criação de mecanismos que aperfeiçoem e tornem efetiva a vinculação da propriedade a uma função social”; 4º - como um comando voltado àquele que tem a função de julgar, conduzindo suas decisões “como princípio orientador e fundamentador”; 5º “a todos os indivíduos enquanto proprietários, no sentido de dirigirem suas condutas no sentido de consubstanciarem os seus interesses pessoais com os interesses coletivos na gestão de suas propriedades”.

É importante destacar o que o Estatuto da Cidade prescreve em seu artigo 40, parágrafo 4º com seus respectivos incisos, garantindo a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Nesse contexto, cabe também à sociedade, instituída como agente participante e fiscalizador do processo de desenvolvimento urbano, assumir a responsabilidade no processo de efetivação da função social da propriedade, considerando que, assim como dito por Fernandes (2013, p. 232), o futuro do Estatuto da Cidade:

...requer sobretudo um ampla renovação da mobilização sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais. Trata-se de tarefa de todos defender o Estatuto da Cidade das muitas propostas – essencialmente negativas – de mudanças que se encontram no Congresso Nacional; superar os obstáculos e aprimorar ordem jurídica; mas acima de tudo lutar pela implementação plena do Estatuto da Cidade.

6.3 Função social da propriedade: um estudo de caso no município de Lavras

Considerando que a legitimidade da propriedade está condicionada a uma função social, e que, de acordo com a Constituição, esta função, pra todos os efeitos, se considerará alcançada quando atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor municipal; analisemos o caso do município de Lavras.

6.3.1 A origem e o desenvolvimento do meio urbano: uma breve descrição do aspecto histórico

Fazendo jus ao contexto geral brasileiro, a posse de terra na região onde hoje se encontra o município de Lavras também tem suas raízes voltadas para a economia. Por volta da primeira metade do século XVIII, as terras na região foram concedidas pela Coroa Portuguesa por meio da Carta de Sesmaria aos requerentes, que primeiramente se estabeleceram para exploração aurífera, mas que, não obtendo sucesso na atividade, partiram para a agropecuária:

Assim, se viu os primeiros povoadores da *Colina do Funil* que, ao lado da decadência do minério aurífero optaram pela prática da agropecuária que tinham no menor desgastes de escravos, menor dispêndio de ferramentas, alta de preços dos gêneros derivados e maior segurança nos rendimentos, as grandes vantagens em relação a exploração do ouro.

Encontrando-se as minas das Lavras de Ouro do Funil do Rio Grande quase que esgotadas, a indústria extrativa tornou-se incerta, ao passo que a lavoura e a criação de gado significava lucros modestos, porém, seguros (VILELA, 2007, p. 35).

Németh-Torres (2012), ao abordar a história das origens de Lavras, traz um relato sobre a condição espacial do município que, evidentemente, sofreu alterações no decorrer dos séculos. A cidade ainda que já instituída como tal, parecia não estar se desenvolvendo de forma ordenada. Pelo menos assim é demonstrada a insatisfação e a preocupação futura em relação às edificações da época, relatadas na descrição que se segue, extraída de um jornal local do início do século XX:

Sobre a tragédia e feiura da urbanização de Lavras: tradições seculares (1903, 1925)

O aspecto de muitas ruas é entristecedor, cortadas aqui e ali de falhas nas edificações, ladeadas de muros velhos e de terrenos em abandono ou tapados de cercas grosseiras e mal alinhadas (...). É uma falta de esmero do gosto que entre nós ainda não penetrou, de esmero pelo aspecto exterior das nossas habitações (Álvaro Botelho).

Fonte: Relatório apresentado à Câmara Municipal de Lavras, 1903, p. 17.

"Pela estética da cidade: Regulamentos administrativos em vigor, da Câmara Municipal, estatuem prescrições acerca de construção, principalmente externa, em nossa urbs.

Nem sempre observados, estes dispositivos não tem impedido construções que atentam contra a estética das ruas.

Quando não sejam as reformas externas, evidentemente contrárias às exigências das posturas municipais, são as edificações novas, a que parece ter sido alheia à fiscalização edilícia.

Só pode merecer aplausos a construção de várias garages dentro da cidade. É isso uma demonstração de que a iniciativa privada coopera grandemente para o movimento de automóveis em nossa cidade e município, auxiliando por diversos modos o progresso local.

Mas seria de conveniência que, sem esmorecimentos à construção de garages, intervisse a Câmara Municipal no sentido de ser observado o dispositivo municipal e defendida, para o futuro, a estética das nossas ruas, o que constitui também um benefício para os que nelas têm propriedades.

Se o dispositivo municipal, a que nos referimos, contém exageros, que a Câmara Municipal, pelos meios regulares, os atenuar para o proveito geral" (João da Costa Ribeiro) (HISTÓRIA..., 1925).

Ainda num passado mais recente, Németh-Torres (2011, p. 22) ao descrever algumas informações da história de Lavras, também aponta problemas no processo de urbanização do município, resultantes de condutas inadequadas e má gestão dos bens de uso comum:

Todos nós já cruzamos o córrego fétido nas proximidades da entrada da UFLA que há décadas causa vergonha e desconforto às pessoas que passam pelo local. Estas águas, outrora límpidas e cuja paisagem bucólica atraiu os primeiros habitantes do arraial, poluíram-se devido a ação impensada e impune de nossos conterrâneos. O mesmo vale para o crescimento da cidade, cuja inexistência de um plano urbanístico racional (e os jornais dos anos 1920 já alertavam isso!) provocou caos e transtornos na locomoção urbana. Uma amostra dos malefícios da excessiva concentração populacional é que as ruas e calçadas já estão cheias, sendo difícil caminhar no centro sem esbarrar em alguém. Isso sem falar na imundice das ruas. No quesito estético, a situação também é triste: ano após ano vemos a demolição de prédios históricos belíssimos, substituídos por obras utilitárias de estilos arquitetônicos desarmônicos e insossos, que ilustram como mudanças inconseqüentes são danosas.

Ao que parece, além dos efeitos de atitudes passadas refletidas na atualidade, os comportamentos e as administrações inapropriados referentes ao uso dos bens comuns, ainda se encontram bem presentes sobre a realidade do município Lavrense.

6.3.2 Lavras: os instrumentos legais que corroboram para o cumprimento da função social da propriedade no perímetro urbano

Conforme diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, a elaboração do Plano Diretor deve incluir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Nesse contexto, a Lei Complementar Municipal nº 97/2007, que institui o Plano Diretor do município de Lavras, foi precedida por audiências públicas, com o propósito de debater o futuro Plano Diretor, visando a participação da administração pública, da população e da Câmara Municipal. Assim é divulgado pelo jornal local “O Lavrense” no dia 31 de maio de 2006, a promoção de audiências com a formação de quatro grupos de discussão, representando cada um deles uma região da cidade (bairros das zonas norte, oeste, sul e leste), além de um quinto grupo formado pelas comunidades rurais (PLANO..., 2006).

No dia 17 de abril de 2007, em atendimento às disposições do artigo 182 da Constituição Federal DE 1988, do Capítulo III do Estatuto da Cidade, foi aprovado o Plano Diretor do Município de Lavras (BRASIL, 1988; LAVRAS, 2007).

Já em seu primeiro artigo, a referida lei é definida como “instrumento básico da política de desenvolvimento municipal sob os aspectos físico, ambiental, social e econômico”, e isto abrangendo a totalidade territorial do município. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, está prescrito que o princípio fundamental para se promover o desenvolvimento municipal é o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. E o segundo parágrafo determina que a propriedade, para cumprir sua função social, “deve atender aos critérios de ocupação e uso do solo, às diretrizes do desenvolvimento social e econômico do município e demais exigências previstas em lei”, e para isto, levando em consideração:

- I. o aproveitamento socialmente justo e racional do solo;
- II. a utilização compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos;
- III. a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, respeitando o meio ambiente;
- IV. a utilização compatível com a segurança e saúde da população (LAVRAS, 2007).

Dos objetivos gerais do Plano Diretor de Lavras, convém destacar no contexto do presente estudo, os que visam:

- I. ordenar a ocupação e o uso do solo;
- II. orientar o crescimento e o desenvolvimento sustentável;
- III. garantir o direito à moradia digna, o acesso à infra-estrutura, aos serviços públicos e ao desenvolvimento social;
- IV. coibir o uso especulativo de imóveis urbanos que resulte na sua subutilização ou não utilização, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;
- V. evitar o processo de parcelamento irregular, controlando a expansão urbana, a ocupação e o uso do solo de modo a adequar o desenvolvimento da cidade e o seu adensamento às condições do meio físico, potencializando a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura e prevenindo e/ou corrigindo situações de risco, sobrecarga ou desarticulação;
- VI. promover a qualidade de vida de modo a assegurar a inclusão e a equidade social (LAVRAS, 2007).

O Plano Diretor ainda determina no artigo 3, inciso IV, “o ordenamento físico-territorial” como um dos eixos estratégicos para o desenvolvimento do município de Lavras, de modo a contemplar o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, levando em consideração:

- a) o atendimento das demandas quanto a infraestrutura e serviços em função do crescimento populacional;
- b) a ocupação do território segundo as condições de acessibilidade, relevo, solo, hidrografia e cobertura vegetal;
- c) a distribuição de usos, de forma equilibrada, racional e democrática;
- d) o adensamento segundo a capacidade do sítio natural e da infraestrutura ofertada;
- e) a democratização do acesso à terra urbanizada;

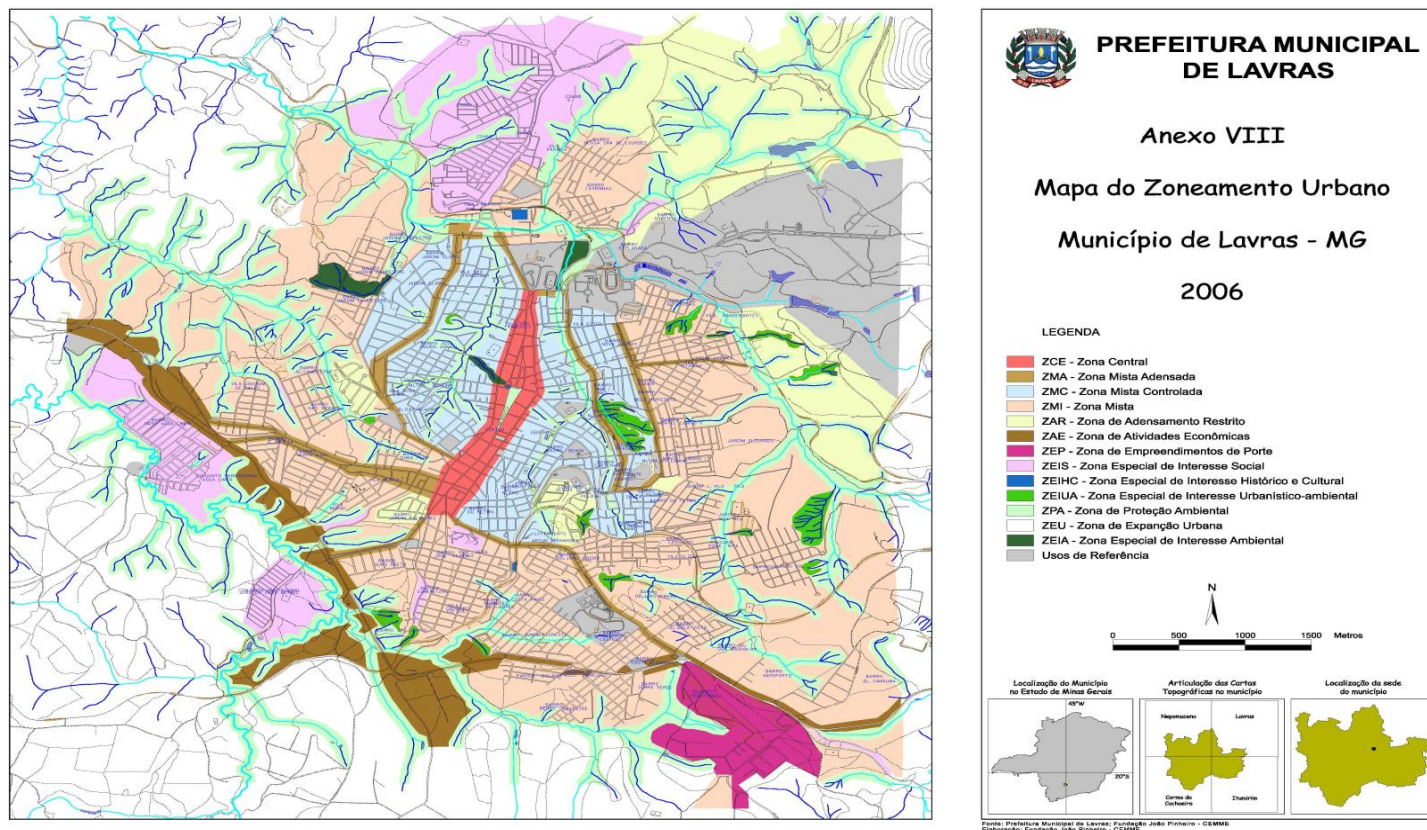
- f) a preservação ambiental e cultural;
- g) a articulação intramunicipal de forma a propiciar maior fluidez na circulação urbana, com hierarquização das vias e identificação de pontos de conflito onde são necessárias intervenções;
- h) a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade segundo as necessidades do Município, tendo em vista conflitos e potencialidades existentes (LAVRAS, 2007).

Para estabelecer os critérios de ocupação e uso do solo, foi aprovada a Lei nº 156/2008, que “dispõe sobre o zoneamento e regulamenta o uso e a ocupação do solo urbano do município de Lavras”. Em seu artigo 6º, a lei estabelece definição e delimitação de zonas para a ocupação e o uso do solo urbano, considerando “a disponibilidade de infraestrutura e a capacidade de adensamento e o grau de incômodo e poluição ao ambiente urbano”. Foram estabelecidas as seguintes zonas dentro do perímetro urbano:

- I. Zona Central (ZCE)
- II. Zona Mista Adensada (ZMA)
- III. Zona Mista Controlada (ZMC)
- IV. Zona Mista (ZMI)
- V. Zona de Adensamento Restrito (ZAR)
- VI. Zona de Atividades Econômicas (ZAE)
- VII. Zona de Empreendimentos de Porte (ZEP)
- VIII. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)
- IX. Zona Especial de Interesse Histórico-Cultural (ZEIHC)
- X. Zona Especial de Interesse Urbanístico-Ambiental (ZEIUA)
- XI. Zona de Proteção Ambiental (ZPA)
- XII. Zona de Expansão Urbana (ZEU)
- XIII. Zona Especial de Interesse Urbanístico (ZEIU)
- XIV. Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA) (LAVRAS, 2008c).

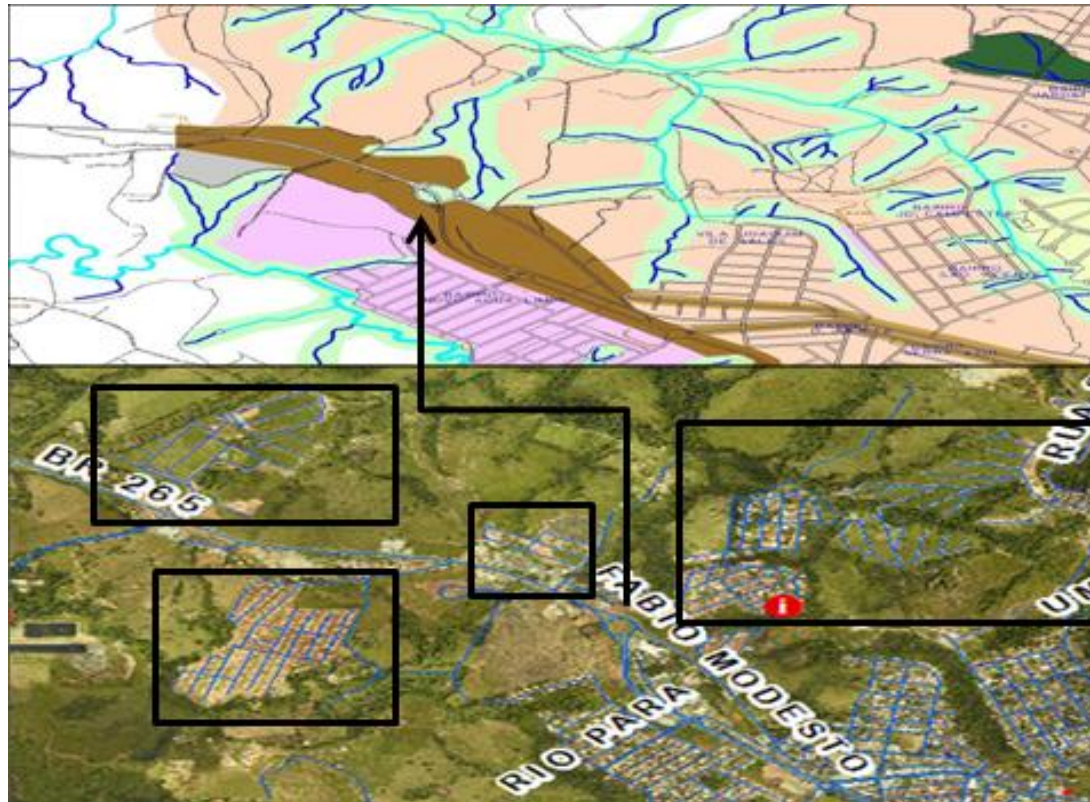
A figura 1 demonstra o zoneamento urbano do município, extraído do anexo VIII do Plano Diretor. Como pode ser observado, o mapa foi elaborado num período próximo à aprovação do Plano Diretor (ano de 2006), não passando por nenhuma alteração até o momento e, portanto, se encontra desatualizado, se considerado o quanto a cidade foi expandida nesta última década. Isto pode ser observado na figura 2, onde são dados alguns exemplos de loteamentos criados após a aprovação da lei e desta forma, não contemplados por esta.

Figura 1 Mapa do Zoneamento Urbano do Município de Lavras. Plano Diretor do município de Lavras (lei 97/ 2007).



Fonte: Lavras (2007).

Figura 2 Imagem comparativa entre uma área no Mapa do Zoneamento Urbano de Lavras, constante do anexo VIII do Plano Diretor de Lavras; e imagens aéreas recentes da mesma área, apontando alguns loteamentos (em destaque) criados após o Plano Diretor.



Nesse contexto, cabe aqui lembrar que o Estatuto da Cidade determina no art. 40, § 3º, que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”, sendo que no caso do município de Lavras, este prazo se encontra bem próximo de ultimar.

A referida lei, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo, não tem sido observada em sua integridade, de modo a controlar uma ocupação totalmente desordenada. Algumas omissões quanto à sua aplicação podem ser observadas em alguns casos.

A título de exemplo, é possível citar a construção de edifícios multifamiliares em Zona Mista Controlada, sendo esta definida na lei como áreas urbanas pertencentes à sub-bacias hidrográficas, comprometidas pela ocupação de talvegues e, portanto, não sendo admitido o processo de verticalização devido à sobrecarga existente (figuras 3a e 3b).

Dentre outros casos, é possível citar exemplo de loteamento aprovado sobre área considerada como Zona de Proteção Ambiental (figura 4), definida pela lei como:

Áreas protegidas pela legislação ambiental em vigor, devido às suas características naturais e/ou às funções que elas exercem no meio urbano, como as faixas de proteção de nascentes e cursos de água, nos limites estabelecidos em lei, as encostas com declividade acima de 30% e as áreas com cobertura vegetal expressiva, assim como aquelas que o município considera importante proteger (art. 6º) (LAVRAS, 2008c).

Nestes casos, é evidente o infringimento de critérios de uso e ocupação do solo previstos no Plano Diretor, como considerar a utilização compatível com a segurança da população, bem como “a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, respeitando o meio ambiente”.

Figura 3a Processo de verticalização em Zona Mista Controlada.

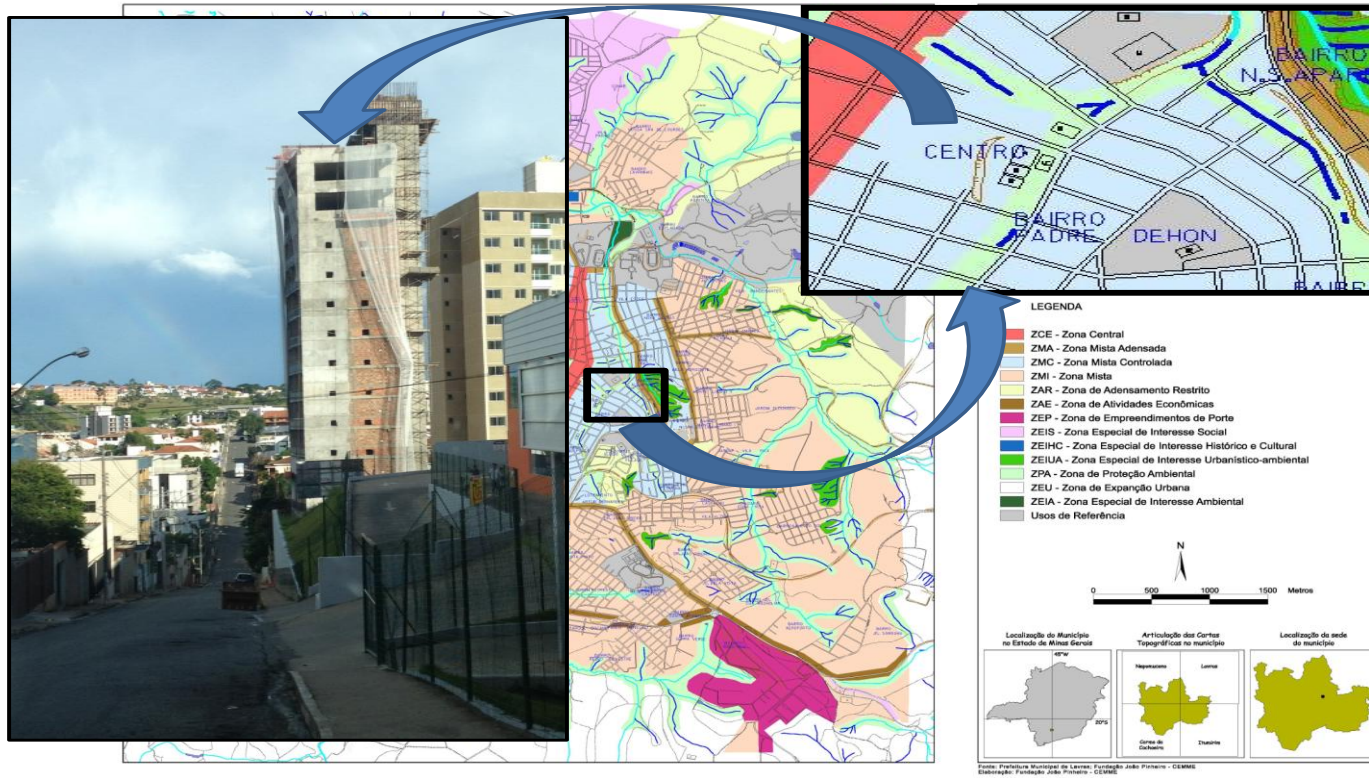


Figura 3b Processo de verticalização em Zona Mista Controlada.

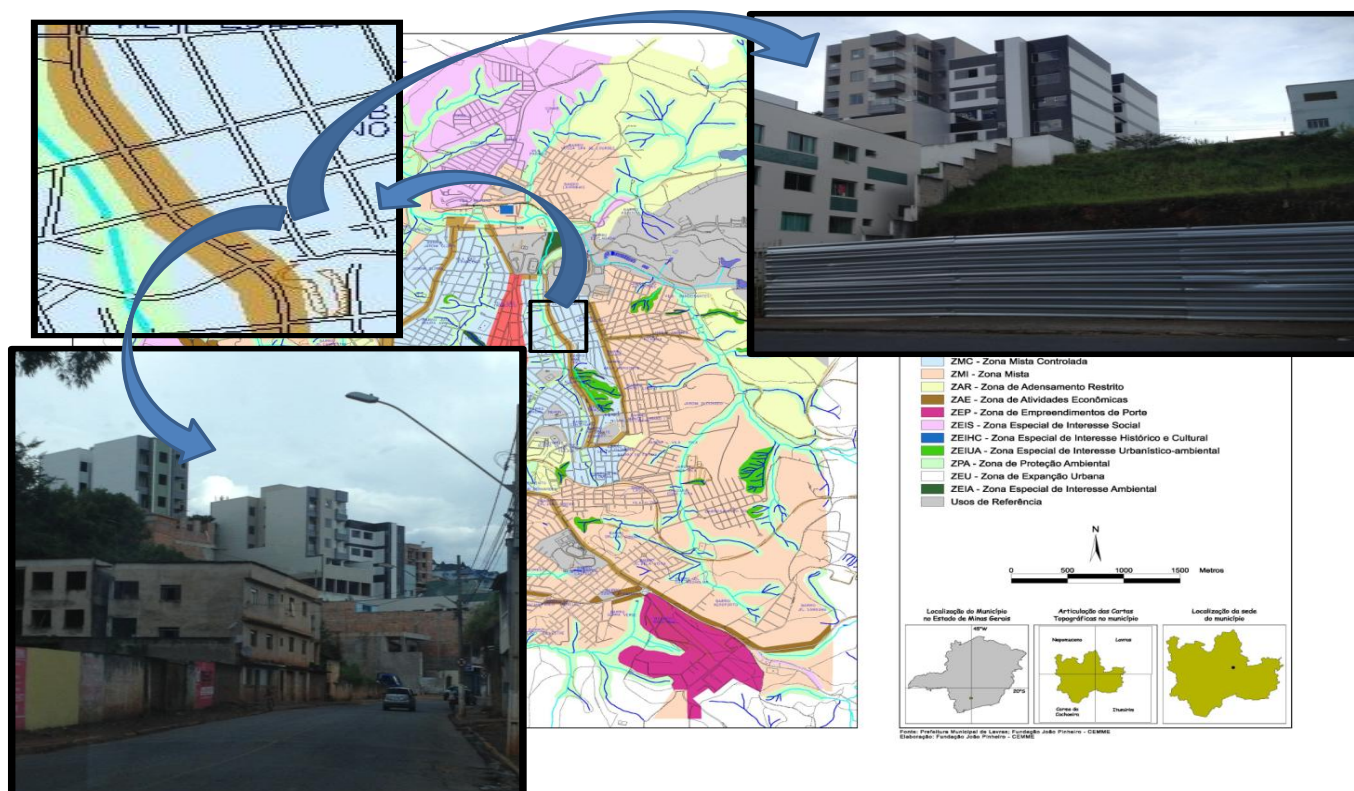
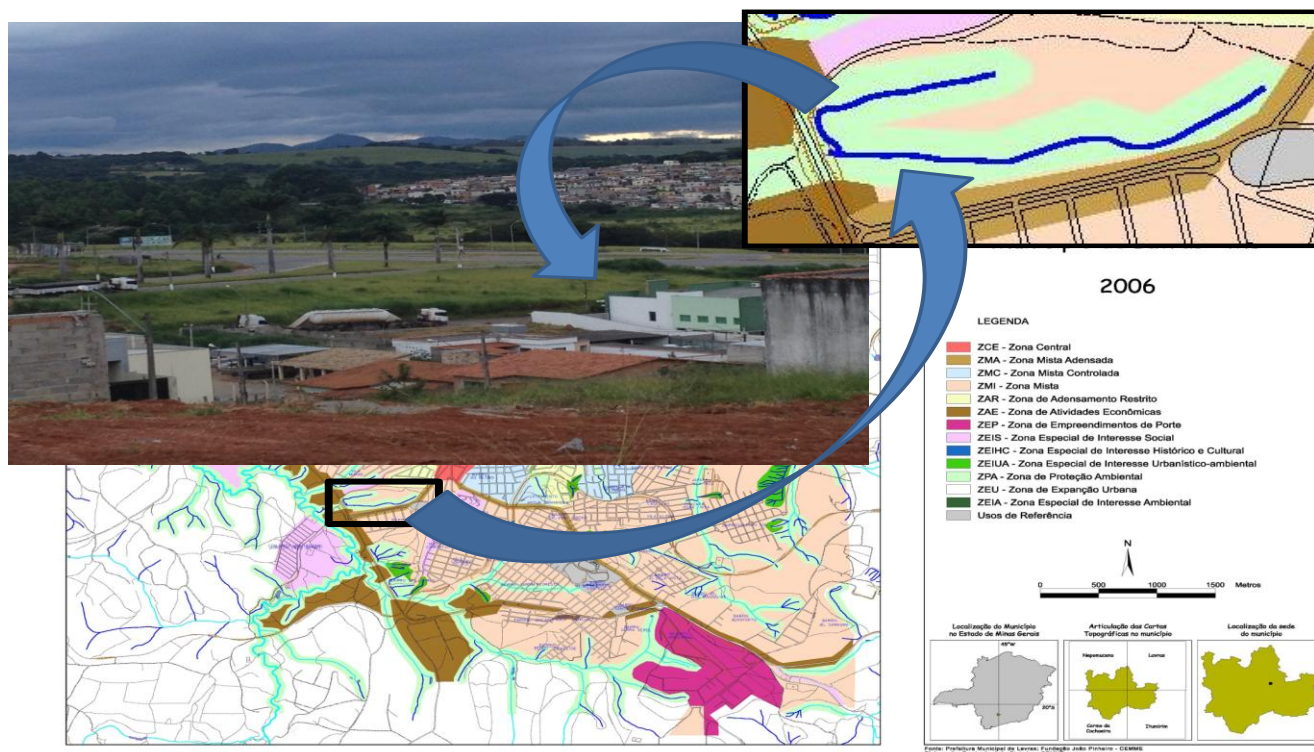


Figura 4 Loteamento aprovado em Zona de Proteção Ambiental.



Mas o que está por trás destas irregularidades? Lavras, passando pelos mesmos processos de crescimento urbano que as grandes cidades brasileiras passaram, segue os mesmos caminhos, sendo conduzida por um pensamento econômico predominante que impede o desenvolvimento sustentável da cidade. Basta considerar o quão viável economicamente é um edifício de considerável porte próximo ao centro (figura 3a), ainda que em terreno instável. Que preceitos foram levados em consideração pelos órgãos competentes para que expedissem a sua aprovação? Ou o que se julgou importante, para se liberar um loteamento em uma área destinada à preservação ambiental (figura 4)? O fato é que as questões sociais e ambientais, no que se trata de desenvolvimento urbano, muito pouco são reconhecidas pelas políticas de governo.

Além do que está previsto na lei que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, no que tange aos preceitos e determinações aplicáveis às edificações e ao uso do espaço urbano, ainda compõem a Legislação Urbanística Básica do município de Lavras (art. 4º, Lei 156/2008), a Lei Complementar nº155/2008 que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e o controle da expansão urbana no município de Lavras”, e a Lei 154/2008 a qual “dispõe sobre o código de obras do município de Lavras” (LAVRAS, 2008a, 2008b, 2008c).

Assim como determinado no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Lavras define alguns instrumentos prioritários para “a promoção, o planejamento, controle e a gestão da política urbana no município”.

No contexto do presente estudo, cabe citar aqueles instrumentos, determinados no art. 50 do Plano Diretor, que estão diretamente relacionados com a efetivação da função social da propriedade. Dentre os instrumentos de planejamento urbanístico, cabe mencionar as legislações como lei de uso e ocupação do solo e de parcelamento da zona urbana, bem como o zoneamento ambiental, os quais já se fez menção anteriormente.

No caso de instrumentos jurídicos/ urbanísticos (art. 50, inciso III), é importante fazer menção do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), que visa “contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou da atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”. Esse instrumento, também está previsto na lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, entretanto, não é aplicado em sua plenitude, conforme as orientações previstas na legislação.

O que ocorre em Lavras; não diverge daquilo que já vem ocorrendo há muito nas metrópoles. Conforme o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004), “as cidades são oferecidas pelos governos locais como mera plataforma de vantagens fiscais para os capitais voláteis, ao invés de territórios de ancoragem duradoura dos circuitos econômicos em ambiente de cooperação federada”. Para a instalação de empreendimentos ou atividades no município, o fator primordialmente relevante; é o retorno financeiro que estes podem trazer para a cidade, sendo que muito pouco ou nada se considera o impacto sobre a qualidade de vida da população local. Há que se considerar que o fato inverso também é verdade, isto é, loteamentos residenciais aprovados nas proximidades de empreendimentos com potencial impacto de vizinhança, como mineradora ou lindeiros ao Distrito Industrial. De acordo com pesquisas realizadas, cidades que já se apropriaram de tal postura, ou seja, “que buscam oferecer a desregulamentação como vantagem tiveram seu crescimento limitado pela própria queda na qualidade de vida” (BRASIL, 2004).

Como instrumento de combate à especulação imobiliária fica estabelecido o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (artigo 50, inciso II), definido no artigo 51º como “a obrigatoriedade de parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não utilizado”.

Conforme o mesmo artigo do Plano Diretor, a referida obrigação deve ser determinada por meio de lei específica municipal, à qual também precisa fixar as condições e os prazos para a sua implementação. Nesse contexto, foi aprovada a Lei 3.492/2009, que “estabelece condições e prazos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos solos urbanos, fixa o valor da alíquota do IPTU progressivo a ser aplicado no âmbito do município de Lavras”. A lei no artigo 3º estabelece quais as áreas estarão sujeitas à aplicação deste instrumento:

Art. 3º. O parcelamento, a edificação ou utilização compulsória poderão ser aplicadas nas seguintes áreas: Zona Central (ZCE), Zona Mista Adensada (ZMA), Zona Mista (ZMI), Zona de Atividades Econômicas (ZAE), Zona de Empreendimentos de Porte (ZEP) e na Zona de Expansão Urbana (ZEU) acima da BR-265, sempre considerando a dinâmica municipal em termos de demanda efetiva e de suporte em infra-estrutura ofertada (LAVRAS, 2009).

Entretanto, em seu único parágrafo é dito:

Art. 3º. (...)
Parágrafo único. Os instrumentos previstos neste capítulo não se aplicam a imóveis com área menor que 360m² (trezentos e sessenta metros quadrados), cujo proprietário não possua outros imóveis passíveis de aplicação desses instrumentos (LAVRAS, 2009).

Ou seja, à maior parte dos imóveis não se aplica a lei, visto que os loteamentos aprovados, em sua maioria, apresentam lotes menores que 360m², com poucas exceções localizadas em áreas como zonas de atividades econômicas, de empreendimentos de porte e central. Imóveis localizados em bairros residenciais, geralmente apresentam dimensões menores. Nestes casos, a lei não se aplica àqueles proprietários de inúmeros imóveis com tamanho inferior a 360m², o que, de certa forma, facilita a especulação imobiliária, e tende a manter a terra nas mãos de uma minoria, dos mais ricos, evidenciando o

que vem ocorrendo desde a promulgação da Lei das Terras, em meados do século XIX. Mas então, que comprometimento a lei municipal de combate à especulação imobiliária tem com a função social da propriedade e da cidade, referenciada, em capítulo próprio pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor de Lavras? Pois ao que parece, este compromisso chega até onde não se torne um embaraço, de modo a evitar conflitos entre governo e interesses particulares dos mercadores de terra. De qualquer forma, mesmo que limitando a sua aplicação a uma minoria, a lei ainda não tem sido executada no município até o momento.

Como instrumentos de regularização urbanística e fundiária para aplicação no município de Lavras, o Plano Diretor estabelece: I. concessão do direito real de uso, II. concessão de uso especial para fins de moradia, III. usucapião especial de imóvel urbano e IV. Regularização urbanística e fundiária nas áreas de interesse social (art. 50, inciso IV). O primeiro instrumento, de acordo com o plano:

Art. 70. (...) poderá ser utilizado pelo Poder Público para a regularização fundiária de terrenos públicos ocupados para fins de moradia por famílias de baixa renda e, mesmo, quando o uso não se destinar a moradia, mediante contrato e condições estabelecidas em lei municipal específica (LAVRAS, 2007).

Através de uma pesquisa de busca no site oficial da Prefeitura Municipal de Lavras, no ícone “Leis e Transparência”, foi possível observar inúmeras leis específicas que regularizam a concessão do direito real de uso. Entretanto, em sua maioria, o instrumento não tem sido utilizado para fins de moradia por famílias de baixa renda, sendo predominante a sua concessão para uso comercial e institucional de serviços.

Aplicando o mesmo método de busca, com o intuito de pesquisar sobre os outros três instrumentos de regularização urbanística fundiária, foram

encontradas as seguintes legislações em vigor: Lei Complementar nº 134/ 2007 que “dispõe sobre a concessão de uso especial de imóveis públicos à pessoas de baixa renda”, a qual estabelece que a Administração Pública Municipal deve viabilizar o seu cumprimento, fazendo o levantamento das informações necessárias, “formando processos devidamente numerados”, os quais devem ser publicados; e a Lei nº 2.985/2004, anterior ao plano diretor, que “dispõe sobre a regularização urbanística e fundiária de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda”, que basicamente trata da concessão de uso especial para fins de moradia, comercial ou institucional, desde que atendidos os interesses sociais. A respeito de ambas as leis, não foi encontrada publicação alguma que pudesse, de fato, comprovar sua efetivação; bem como; também não se encontrou resultados na busca por alguma regulamentação do instrumento de usucapião especial de imóvel urbano.

Entretanto, o Plano Diretor, quando trata do instrumento de regularização urbanística e fundiária, determina que este deverá integrar o Plano Municipal da Habitação de Interesse Social, “tendo como objetivo final a titulação dos proprietários” (art. 73º), e que as ações do referido instrumento deverão ser prioritárias nas Zonas de Especiais de Interesse Social (art.73º, § 1º). Neste caso, há que se considerar a existência de ações voltadas para os programas habitacionais de interesse social nas respectivas áreas, ainda que com deficiências na infraestrutura e no atendimento às demandas de serviços públicos (LAVRAS, 2007).

Uma publicação do Ministério das Cidades, em 2004, faz uma análise a respeito do que acontece no contexto geral do Brasil, em relação ao investimento para o desenvolvimento urbano, o que figura bem o quadro atual de Lavras:

Em nenhum país do mundo houve desenvolvimento urbano num contexto econômico de restrição ao investimento público. Essa tendência se agrava quando se trata de países

como o Brasil, onde a produção de infra-estrutura urbana não tem tradição de investimento privado e o mercado residencial se restringe, acentuadamente, aos imóveis de luxo. Sem o investimento público, o crescimento econômico é insuficiente para promover o desenvolvimento social e, portanto, para promover o desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

De modo geral, o município dispõe legalmente de vários instrumentos para se efetivar a função social da propriedade, mas viabiliza muito pouco destes instrumentos, evidenciando certo desinteresse que, quando não se encontra no processo de elaboração de leis capazes de produzir um efeito real, está no processo de aplicação destas leis, visto que não há investimento público que promova o desenvolvimento urbano comprometido com o desenvolvimento social, e ao que parece, tampouco há interesse em fazê-lo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que a função social da propriedade tenha ganhado relevante interesse na atual conjuntura e que seus preceitos, sob forte pressão de movimentos populares, ganharam destaque sendo incluídos em capítulo próprio na Carta Federal e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade; a teoria que defende a propriedade com bases fundadas na economia, proporcionando ao seu proprietário uma autonomia absoluta, incondicional, livre de contestações, ainda é uma verdade predominante no território brasileiro.

A herança histórica que insiste em enxergar a terra, e neste caso especial a propriedade urbana; como capital imobiliário, título que se traduz em um investimento seguro, tem sido o motivo de resistência às determinações legais previstas para o meio urbano e conflitante com os interesses sociais. Processos de segregação socioespacial se tornam frequentes à medida que são estimulados os mercados imobiliários excludentes, que avançam sem qualquer regulação do Estado. Este, por sua vez, ao assumir uma postura parcial, de conivência com um mercado tão restrito, se torna cada vez mais refém deste mercado, favorecendo a implementação de políticas públicas que muito pouco ou em nada incentivam a efetivação da função social da propriedade e os interesses do coletivo.

As conquistas obtidas nas últimas décadas ainda não foram suficientes para romper com as tendências de apropriação da terra como meio de acumular riqueza, sem atribuir a esta o uso devido.

Ainda hoje, se faz necessário a ruptura com essa forma de se interpretar a propriedade da terra. Exige-se uma nova postura do Estado de modo a combater a especulação do mercado imobiliário. Mas seria ingenuidade em demasia, esperar mudanças voluntárias. Requer também, um novo fôlego por parte da sociedade que se traduza em uma renovação da mobilização sociopolítica na busca por efetivação plena da função social que está vinculada ao direito de propriedade,

para que de fato, se torne possível a construção de ambientes mais sustentáveis, no que tange ao uso adequado e racional do espaço urbano.

O município de Lavras não é exceção à realidade “padrão” do país. Seu crescimento também têm se dado de forma a não considerar plenamente as legislações previstas para o desenvolvimento ordenado e racional.

Há que se considerar também, a criação de leis, que na verdade, se resumem em “letra vazia”, pois muito pouco ou nada dizem sobre o que deveriam prescrever. Esse é o caso do instrumento mais importante no município para combater a especulação imobiliária, a lei que estabelece condições e prazos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos solos urbanos. A lei não apresenta conteúdo com considerável relevância para suprimir a supervalorização de imóveis e regulação do mercado imobiliário, pois sua aplicação está limitada a um pequeno número de imóveis, e ainda assim, não tem sido aplicada aos que são passíveis.

Lamentavelmente, é muito comum a não aplicação dessas leis, instituídas como instrumentos para promover a efetivação da função social da propriedade no meio urbano, ou mesmo a omissão dos seus aspectos mais relevantes; o que geralmente, estão vinculados a questões de má administração pública, ausência de investimento na infraestrutura, equipamentos, preenchimento do quadro de pessoal para atender às demandas e capacitação de funcionários.

Acrescente a isso a parcialidade e clientelismo político por parte dos legisladores e dos administradores, neste caso, os municipais, que ora se encarregam dificultar a implementação dos direitos coletivos e sociais já na fase de construção das leis, ora no momento de aplicá-las.

Compete a todos defender a criação dos instrumentos que verdadeiramente defendem os direitos coletivos e os interesses sociais. É de excepcional importância que a comunidade lavrense esteja comprometida com tais

processos. Neste propósito, vislumbra-se, como uma modesta contribuição, uma oportunidade futura para se promover a divulgação de resultados obtidos neste trabalho, reconhecendo, sobretudo, que a elaboração de tais instrumentos por si só não são capazes de alterar a realidade do município, mas requer acompanhamento dos diversos processos que estão envolvidos à sua plena efetivação.

Talvez assim, caso seja ingênuo acreditar que um dia haja a possibilidade de o poder político não estar na condição de subjugado ao poder econômico, ao menos, que seja concebível atenuar a situação da dura realidade que ameaça os interesses sociais.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ASSIS, C. T.; GRANADO, E. M. A função social da propriedade urbana. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, v. 4, n. 1, p. 382-393, 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/ricc>>. Acesso em: 22 abr. 2016.
- ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 138 p.
- BRASIL. Constituição [1824]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.
- BRASIL. Constituição. 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 27 out. 2016.
- BRASIL. Constituição. 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 6 nov. 2016.
- BRASIL. Constituição. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 7 maio 2016.
- BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 30 abr. 16.
- BRASIL. **Lei nº 11.673 de 8 de maio de 2008**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para elaboração dos planos diretores municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm>. Acesso em: 5 nov. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de desenvolvimento urbano. **Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano**, Brasília, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.ermania-maricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/#artigos>>. Acesso em: 5 set. 2016.

BRAZ, D. C. A efetividade da função social da propriedade nas propriedades urbanas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 109, fev. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12785&revista_caderno=7>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRUNO FILHO, F. G.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade urbana: notas acerca de uma experiência. **Oculum Ensaios**, Campinas, v. 6, p. 35-47, 2007.

CAMARA, M. H. F. **Aspectos do direito de propriedade no capitalismo e no soviétismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CARVALHO FILHO, J. S. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2013.

CESAR, A. M. R. V. C. Método do estudo de caso (Case studies) ou método do caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em administração. **Revista Eletrônica Mackenzie de Casos**, São Paulo v. 1, n. 1, p. 1, 2005.

CHALHUB, M. N. Função social da propriedade. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 301-313, 2003.

CHAVES, A. C. C. G. O instituto da propriedade no direito civil constitucional e a sua função social. **Direito UNIFACS**, Salvador, n. 92, p. 4, 2008.

FELICIO, B. C.; FOSCHINI, R. C.; SALVADOR, N. N. B. O Estatuto da Cidade e as funções social e ambiental da propriedade urbana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8601&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 21 maio 2016.

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos humanos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 1., 2005, Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP, 2005. p. 20.

FERREIRA, M. C. Das políticas urbanas criadas para garantir a função social da propriedade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 8, n. 79, ago. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8166>. Acesso em: 14 maio 2016.

GALIL, A. **A função social da propriedade e da posse como estratégia para a realização do direito social de moradia**. Juiz de Fora: Centro de Pesquisas Estratégicas "Paulino Soares de Sousa", Universidade Federal de Juiz de Fora, 2003. Disponível em: <<http://www.ufjf.edu.br/defesa>>. Acesso em: 15 out. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. v. 1, 206 p.

GOES, I. C. **A função social da propriedade**. 2010. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/.html>>. Acesso em: 29 out. 2016.

GOMES, D. V. A noção de propriedade no direito civil contemporâneo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 9, n. 28, abr. 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1074>. Acesso em: 20 maio 2016.

GOMES, L. R. **O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. (Coleção Doutrinas Essenciais, v.1).

GOMES, M. P. C. **O Plano Diretor de desenvolvimento urbano: após o Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2006. 226 p

GOMES, O. **Direitos reais**. Atualização de Luiz Edson Fachin. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GONÇALVES, J. A. A. **A Função social da propriedade**. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37681&seo=1>>. Acesso em: 1 out. 2016.

HEERDT, M. L.; LEONEL, V. **Metodologia científica e da pesquisa**. 5. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2007. 266 p.

HISTÓRIA de Lavras: sobre a tragédia e feiúra da urbanização de Lavras: tradições seculares (1903-1925). **Jornal de Lavras**, Lavras, v. 2, n. 3, fev. 1925. Disponível em: <<http://historiadelavras.blogspot.com.br/2015/03/sobre-tragedia-e-feiura-da-urbanizacao.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1 CD-ROM.

ISRAEL. Ministério das relações exteriores de Israel. **Fatos sobre Israel**. Jerusalém, 2010. 181 p. Disponível em: <http://embassies.gov.il/brasil/AboutTheEmbassy/Artigos_e_publicacoes/Documents/Fatos%20Sobre%20Israel.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

JELINEK, R. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil. 2006. 41 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

KAUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. 2. ed. Itabuna: Via Litterarum, 2010. v. 1. 96 p.

KERSTEN, V. M. O Código Hamurabi através de uma visão humanitária. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, V. 10, n. 42, jun. 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4113>. Acesso em: 22 out. 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVRAS. **Lei Complementar nº 97 de 17 de abril de 2007**. Institui o Plano Diretor do Município de Lavras. Disponível em: <<http://www.lavras.mg.gov.br/portal/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

LAVRAS. **Lei Complementar nº 154, de 25 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Código de Obras do Município de Lavras. Lavras, 2008a.

LAVRAS. **Lei complementar nº 155, de 28 de agosto de 2008**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e o controle da expansão urbana no município de Lavras e dá outras providências. Lavras, 2008b. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/lc155-2008-lavras-mg-brasil.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

LAVRAS. **Lei Complementar nº 156, de 22 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o zoneamento e regulamenta o uso e a ocupação do solo urbano do município de Lavras e dá outras providências. Lavras, 2008c. Disponível em: <<http://www.lavras.mg.gov.br/portal/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

LAVRAS. **Lei nº 3.492, de 06 de julho de 2009**. Estabelece condições e prazos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos solos urbanos, fixa o valor da alíquota do IPTU progressivo a ser aplicado no âmbito do município de lavras, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lavras.mg.gov.br/portal/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

LEONETTI, C. A. Função social da propriedade: mito ou realidade? **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 5, n. 8, p. 17-26, ago. 2009. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1560/1258>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

MARICATO, E. Cidades e luta de classes no Brasil. In: FUNDAÇÃO Perseu Abramo; FUNDAÇÃO Friedrich Ebert (Org.). **Classes? Que classes?** São Paulo: FPA, 2013. p. 139-161.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARICATO, E. Nossas cidades estão ficando inviáveis. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 8, n. 66, 2011. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MARICATO, E. **Nossas cidades são um grande negócio na mão de poucos**: depoimento. Entrevista concedida a Joana Tavares. 12 maio 2014. Disponível em: <<https://erminiamaricato.net/2014/05/13/nossas-cidades-sao-um-grande-negocio-na-mao-de-poucos/>>. Acesso em: 30 out. 2016.

MELNIK, S. **Liberdade e propriedade**. São Paulo: Instituto Friedrich Naumann, 2009.

MELO, J. M. D. A função social da propriedade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 108, jan. 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12660&revista_caderno=7>. Acesso em: 9 abr. 2016.

MEXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**, 5 de febrero de 1917. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

MOESCH, F. F. O princípio da função social da propriedade e sua eficácia. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 10, n. 880, 30 nov. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7645>>. Acesso em: 15 out. 2016.

NÉMETH-TORRES, G. **A Atenas mineira**: capítulos histórico-culturais de Lavras. Lavras: Edição do Autor, 2011. 34 p. [Livro Eletrônico].

NÉMETH-TORRES, G. **De Parnaíba às Lavras do Funil**: subsídios para a história das origens de Lavras, 1712-1729. Lavras: Edição do Autor, 2012. 28 p. [Livro Eletrônico].

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of Institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University, 1990. 280 p.

PACÍFICO, A. M. C. P.; CAMPOS, H. F. O plano diretor como instrumento de implementação da função social da propriedade urbana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8406&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 5 jun. 2016.

PEDROSO, S. S. **O conceito de função social da propriedade na CF/88**. 2002. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=22&idAreaSel=2&seeArt=yes>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PIETRO, J. H. O.; PADILHA, N. S. Instrumentos de Política Urbana e a função social da propriedade urbana no Brasil. In: DARCANHY, M. V. (Org.). **Direito empresarial**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. v. 1, p. 405-420. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a70a600d7c593ca5>>. Acesso em: 15 out. 2016.

PIRES, E. A origem da função social da propriedade e sua aplicabilidade à propriedade pública. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre, 2006. Disponível em: <<https://www.univali.br/direitoepolitica>>. Acesso em: 1 maio 2016.

PIZZA JÚNIOR, W. Administração e meio ambiente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 12-24 out./dez. 1991.

PLANO diretor de Lavras será discutido em audiências públicas. **O Lavrense**, Lavras, 31 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.olavrense.com.br/2006/05/plano-diretor-de-lavras-ser-discutido.html>>. Acesso em: 12 dez 2016.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. v. 1, 276 p.

REIS, J. E. A. A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO, 21., 2012, Uberlândia. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 13094-13118. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>>. Acesso em: 29 out. 2016.

REIS, J. E. A. A propriedade privada na Constituição Federal de 1988: direito fundamental de dimensões sociais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 74, mar. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7375>. Acesso em: 30 out. 2016.

ROLNIK, R.; SAULE, N. Estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE, J. N.; ROLNIK, R. (Org.). **Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. v.4, p.5-9.

SANTOS, J. C. A função social da propriedade urbana sob o ponto de vista do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, J. M. A.; CAMBLER, E. A. (Coord.). **Estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 537-596.

SANTOS, J. M. **O direito à moradia e a função social da propriedade**. 2005. 159 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, São Paulo, 2005.

SAULE J. N. (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito a cidades sustentáveis**. São Paulo: Pólis, 1999.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 471 p.

SOARES, L. L.; FERES, A. L. A. A concretização do princípio da função social da propriedade urbana pelos atores municipais: possibilidade de efetivação do direito pela construção de normas adequadas à realidade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO, 16., 2008, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Volume único.

SOARES, W. C. Função social da propriedade: Esboço histórico. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 14, n. 85, fev. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9033>. Acesso em: 19 maio 2016.

STAKE, R. E. The case study method in social inquiry. In: CESAR, A. M. R. V. Método do estudo de caso (Case studies) ou método do caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no ensino e pesquisa em administração. **Revista Eletrônica Mackenzie de Casos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1, 2005.

TRAMONTANO, M. **Habitação urbana no Japão**: um breve olhar. 1995. São Carlos: EESC-USP, 1996. 54 p. Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/site/livraria/livraria.html>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

VARELA, L. B.; LUDWIG, M. C. Da propriedade às propriedades: função social e reconstrução de um direito. In: _____. **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: RT, 2002. p. 785.

VILELA, M. S. A formação histórica dos Campos de Sant'Ana das Lavras do Funil. Lavras: Indi, 2007. 450 p.

WEINBERGER, O. **Rechtslogik**. 2. ed. Berlin: Duncker und Humblot, 1989.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. K. **The case study method**: an annotated bibliography (1983-1984). Washington: Cosmos Corporation, 1983.