

O PLANO DIRETOR E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Sérgio Ulisses Jatobá*

A função social da propriedade urbana deve ser exercida por meio do Plano Diretor Municipal e seus instrumentos, de acordo com a Constituição Federal de 1988. O artigo 182 da Carta Magna define que o Plano Diretor é o instrumento obrigatório para que o município possa executar sua política urbana e garantir que a propriedade urbana tenha uma função social. O instituto jurídico da função social da propriedade já estava previsto na Carta Constitucional de 1946, mas não foi efetivamente aplicado às questões urbanas. Este texto procura abordar de forma introdutória a relação entre o planejamento urbano, exercido por meio do Plano Diretor, e o princípio da função social da propriedade, enfocado em três momentos: *a)* o período anterior à Constituição de 1988; *b)* na Constituição de 1988; e *c)* o período posterior à Constituição de 1988.

A função social da propriedade é ao mesmo tempo um princípio basilar da justiça social e um elemento fundamental para o ordenamento urbano e racionalizador das funções urbanas. Mesmo admitindo-se que a produção social do espaço urbano é um processo que envolve interesses conflitantes, para melhor responder aos requisitos da acumulação, as forças sociais e econômicas devem estar equilibradas, atendendo simultaneamente aos objetivos do desenvolvimento socioeconômico e do direito à cidade. Neste sentido, Bercovici (2005, p. 147) entende que a função social da propriedade não é um princípio de natureza socialista, como muitas vezes é alegado por aqueles que argumentam ser este um elemento inibidor do desenvolvimento do mercado imobiliário. Antes, é um conceito otimizador do desenvolvimento capitalista, que não atenta contra o estatuto da propriedade privada, mas o disciplina para que atenda ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NO PERÍODO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988

A relativização dos direitos privados pela sua função social foi o principal ponto de avanço na evolução do Direito Moderno a partir de 1918. A partir deste entendimento, o bem-estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade como um ente difuso e deve ser assumido solidariamente pelos indivíduos que a compõem. Estabelece-se um consenso teórico de que os direitos individuais não mais devem prevalecer sobre o interesse público, devendo contribuir para a sua construção. A relativização da propriedade decorre deste

* Arquiteto e urbanista. Doutor em desenvolvimento sustentável. Pesquisador visitante do Ipea.

princípio, deixando o direito de propriedade de ser atributo da personalidade do indivíduo para ser compatibilizado com a sua finalidade social. O instituto jurídico da função social da propriedade nasce da legitimização social deste entendimento jurídico e foi consagrado na Constituição de 1946 no seu artigo 141, parágrafo 16, *in verbis* (BERCOVICI, 2005, p. 142-143 e p. 156):

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, o direito a indenização ulterior.

Apesar de prevista no texto constitucional de 1946, a função social da propriedade, notadamente na área urbana, não se efetivou na prática. O Plano Diretor, que a partir da Constituição de 1988 passa a exercer o papel de principal instrumento para o cumprimento da função social da propriedade, no período anterior à Constituição de 1988 não tinha este princípio como um dos seus objetivos norteadores. A institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se disseminou a partir da década de 1970, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e equilibrado das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. O modelo de planejamento urbano então vigente correspondia a uma idealização de um projeto de cidade consubstanciado no chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado que, em um processo incremental, resultaria em um modelo de cidade ideal. A visão tecnocrática do planejamento urbano, contudo, impediu que esse modelo idealizado de cidade se materializasse (BRASIL, 2001).

A separação entre planejamento e gestão resultou em uma espécie de discurso desconexo nas administrações. Se, por um lado, os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade pensada racionalmente, a cidade efetivamente produzida era outra, na qual prevaleciam os interesses econômicos, locais e corporativos. Os processos participativos eram desencorajados e o modelo impositivo de planejamento era natural. Os planos diretores elaborados segundo o receituário tecnocrático não lograram êxito na promoção de cidades equilibradas e produzidas de acordo com as normas propostas (BRASIL, 2001).

A dicotomia entre plano e gestão, que se expressava na produção de uma cidade legal e de outra ilegal e na desarticulação das políticas urbanas, não só gerava deseconomias que desencorajavam os investimentos urbanos, como também exacerbava os problemas sociais urbanos. O crescimento de focos de insatisfação de grupos sociais desassistidos em suas reivindicações pontuais fez surgir o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este agrupamento que congregava segmentos da sociedade civil ligados aos movimentos sociais urbanos substituiu reivindicações específicas relacionadas aos diversos temas urbanos, como habitação, transportes, segurança, saneamento, lazer, equipamentos urbanos, entre outros, por uma bandeira que agregava todos eles: a do direito à cidade. É proposta uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, assinada por mais de 130 mil pessoas e 48 entidades, que propugnava que as cidades para cumprirem com sua função social deveriam assegurar aos seus habitantes justiça social e condições de vida urbana dignas. Encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 esta emenda popular resultou no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A propriedade, na forma em que foi concebida pelo Código Civil brasileiro, desapareceu no sistema constitucional brasileiro a partir da Constituição de 1988. A admissão da função social da propriedade no texto constitucional provocou uma linha de ruptura. A Constituição de 1988 garante o direito de propriedade, mas só o garante se a propriedade cumprir a sua função social, princípio auto-aplicável, previsto no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e no artigo 170, incisos I e III. Segundo Bercovici (2005, p. 147) houve uma mudança de mentalidade, deixando o direito de propriedade de ser absoluto.

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a estabelecer um capítulo específico para a Política Urbana, no qual está consagrada a promoção do desenvolvimento urbano como atividade típica do poder público municipal, visando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182). A maior inovação do capítulo da Política Urbana, contudo, foi com relação aos direitos da propriedade urbana, que passam a ser condicionados pelo cumprimento da sua função social, quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, definido como o instrumento por excelência da reforma urbana. Para tanto, é facultado ao Poder Público municipal, nos termos da lei, exigir do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação, sucessivamente, dos instrumentos de: *a*) parcelamento ou edificação compulsórios; *b*) cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; *c*) indenização expropriatória paga em títulos da dívida pública; e *d*) usucapião urbano.

Idealmente o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos por ele definidos visam estabelecer um uso racional do solo urbano, disciplinando-o segundo o interesse coletivo e a garantia do bem-estar dos urbanistas. Regulando as funções urbanas, estabelecendo um zoneamento adequado, evitando a expansão desordenada do tecido urbano e proporcionando a ocupação das áreas subutilizadas e não-utilizadas, o Plano Diretor deve dar condições para um crescimento harmonioso da cidade atendendo à adequada localização das zonas urbanas, à demanda habitacional, à otimização na implantação das infra-estruturas urbanas, à melhoria dos transportes e da mobilidade urbana e aos requisitos de um meio ambiente saudável.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL NO PERÍODO POSTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988

O aparato jurídico propiciado pela Constituição de 1988 para tornar efetivo o exercício da função social da propriedade urbana, expresso no capítulo da Política Urbana, só foi regulamentado quase 13 anos depois, pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. Aos instrumentos previstos inicialmente, o Estatuto acrescentou outros como o direito de superfície, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir, o consórcio imobiliário, as operações urbanas consorciadas e o direito de preempção. Como instrumentos de regularização urbanística e fundiária foram propostos a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), o usucapião especial de imóvel urbano, a concessão especial para fins de moradia, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a possibilidade do destino de patrimônio público para programas habitacionais. Alguns destes instrumentos já vinham sendo previstos e aplicados em planos diretores e legislação urbanística municipal anteriormente ao Estatuto da Cidade, que os sistematizou em uma lei federal.

O estatuto ampliou o leque de instrumentos disponíveis para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana visando evitar, entre outros: *a)* a utilização inadequada dos imóveis urbanos; *b)* a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; *c)* o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; *d)* a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; *e)* a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização; *f)* a deterioração das áreas urbanizadas; e *g)* a poluição e a degradação ambiental. Com isto, almeja o ordenamento e controle do uso do solo, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização.

Não há dúvidas de que o Estatuto da Cidade significou um avanço na provisão e regulamentação do aparato jurídico necessário para efetivar o cumprimento da função social da propriedade urbana. No entanto, passados sete anos da promulgação do estatuto, que acrescidos dos 13 anos para a regulamentação do Capítulo da Política Urbana somam 20 anos, a existência desses instrumentos ainda não foi suficiente para melhorar efetivamente a qualidade urbana e fazer valer as funções sociais nas cidades brasileiras. Para explicar a permanência dessa condição de não efetividade do planejamento urbano no cumprimento da função social da propriedade urbana, arriscamos algumas hipóteses:

- o excessivo tempo decorrido para a regulamentação de alguns dispositivos constitucionais e as dificuldades técnico-jurídicas para a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação;
- a inexistência do Plano Diretor em muitos municípios, instrumento indispensável para a aplicação dos dispositivos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade;
- o uso indevido dos instrumentos indutores do desenvolvimento urbano como simples estratégia de aumento da arrecadação municipal sem contrapartida em investimentos sociais; e
- o desvirtuamento na utilização dos mecanismos de transferência do direito de construir, beneficiando mais a realização de grandes empreendimentos imobiliários do que intervenções sociais.

Por fim, indaga-se: se o cumprimento da função social da propriedade é um fator racionalizador do desenvolvimento urbano, devendo propiciar um melhor equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais nas cidades, o que impede que ele até hoje não tenha sido efetivo na viabilização de um modelo de cidade que seja ao mesmo tempo economicamente dinâmica, socialmente justa e ambientalmente sustentável?

A resposta, por mais óbvia que seja, aponta que as cidades refletem o modelo de sociedade existente e que só se tornarão cidades melhores para todos no momento em que superarmos as dificuldades históricas para o desenvolvimento do país, de modo que a melhor qualidade de vida urbana seja consequência de um crescimento econômico vigoroso mas também socialmente inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO. *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Instituto Polis, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=160SOBRAS E APOIO>.

BRASIL/MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo – guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Coordenação de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Confea, set. 2008.