

A APLICAÇÃO PRÁTICA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA PARA OS VAZIOS URBANOS – UM ESTUDO DE CASO

Marcos Aurélio Reinaldim*
José Edmilson de Souza-Lima**

Resumo

O elevado aumento do número de pessoas que habitam os grandes centros tem causado o crescimento desordenado das cidades brasileiras. Tal fenômeno vem aumentando problemas sociais de toda a ordem, passando pela falta de equipamentos urbanos e comunitários, até a evidente falta de moradias dignas e a redução dos espaços urbanos. Diante dessa situação, o princípio constitucional da função social da propriedade urbana ganhou importância e foi alçado a meio fundamental para a resolução do problema, no que diz respeito à evolução da sociedade, contribuindo para o seu desenvolvimento. Para tanto, foi necessário esforço legislativo para regulamentar e tornar aplicáveis os instrumentos constitucionais de efetivação da função social da propriedade urbana. Esses instrumentos estão contidos no corpo da própria Constituição Federal de 1988, no seu Título VII, Capítulo II, artigo 182. O artigo constitucional supra, determina a missão de regulamentar os instrumentos contidos na Carta Magna ao Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01, tornando esta legislação indispensável quanto a efetivação da função social da propriedade urbana, assim como o Plano Diretor no âmbito municipal. O estudo ora apresentado centrará esforços na análise da formação deste princípio, considerando desde a sua localização na Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade, até chegar ao Plano Diretor da cidade estudada, acrescido de conceitos da teoria social, quando realizará a análise da aplicabilidade da legislação no caso concreto, baseado em entrevistas com gestores municipais.

Palavras-chave: função social, propriedade urbana, Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, teoria social.

Abstract

Of the large increase in the number of people inhabiting the great centers have caused the disordered growth of cities. This phenomenon has been increasing social problems of all kinds, through lack of urban and community equipment, up to the obvious lack of decent housing and the reduction of urban spaces. Faced with this situation, the constitutional principle of the social function of urban property gained importance and Redknapp key means for the resolution of the problem, in line with the development of society, contributing to its development. To this end, legislative effort was needed to regulate and apply effective constitutional instruments of social function of urban property. These instruments are contained in the body of the 1988 Federal Constitution itself, in its title VII, Chapter II, article 182. The constitutional article above, determines the regulatory mission of the instruments contained in the Magna Carta to the status of CityLaw 10.257/01, making this essential legislation on the practice of social function of urban property, as well as the strategic plan under Hall. The study presented will focus efforts on analysis of formation of this principle, whereas its location in the Federal Constitution of 1988, passing by the city's status, until you get to the city's master plan study, plus concepts of social theory, when will the review of applicability of the legislation in this case, based on interviews with municipal managers.

Keywords: social function, urban property, Federal Constitution, statute of the city master plan, social theory.

* Bacharel em Direito e mestre em Organizações e Desenvolvimento pela FAE – Centro Universitário. *E-mail:* mareinaldim@gmail.com.br

** Sociólogo. Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE – UFPR). Pesquisador/docente junto ao Mestrado em Direito em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA – Centro Universitário Curitiba e do PPGMADE-UFPR. *E-mail:* jose.edmilson@pq.cnpq.br

1. INTRODUÇÃO

A função social da propriedade tem, há muito tempo, lugar no ordenamento jurídico pátrio. Sua discussão acentuou-se na norma brasileira a partir da publicação do Código Civil de 1916. Desde então, as Constituições que se seguiram trouxeram apontamentos quanto à matéria até a edição da Constituição Federal de 1988, documento que aprofundou a discussão sobre o tema.

A partir do novo e atual ordenamento constitucional, outros diplomas legais se adaptaram à discussão sobre a função social da propriedade. Todavia, o presente estudo centrará esforços na matéria constitucional referente ao Título VII da Constituição Federal de 1988, que trata “Da Ordem Econômica e Financeira”, no Estatuto da Cidade, em relação à aplicação prática dos “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, dispostos nos Capítulos I e II do Título VII da Carta Magna do Brasil e no Plano Diretor da cidade estudada.

As cidades brasileiras de médio porte com cerca de 100 mil habitantes, ainda apresentam vazios urbanos, os quais podem até ser caracterizados como “latifúndios” urbanos a serviço do mercado imobiliário especulativo. Isso acaba comprometendo o desenvolvimento destes locais.

O inchaço populacional nas áreas urbanas vem ocasionando inúmeras mazelas sociais, entre as quais está a falta de moradia, fator esse relacionado a ausência de políticas públicas adequadas, sejam essas de ação direta ou de incentivo, onde a população menos favorecida economicamente acaba ocupando locais impróprios, como as chamadas áreas de invasão ou mesmo as barrancas dos rios, por exemplo, enquanto áreas de grande extensão continuam desocupadas ou subutilizadas, descumprindo o princípio de sua função social e o desenvolvimento destes centros urbanos.

Esse tipo de ação acarreta uma série de problemas sociais, que vão desde a falta de saneamento básico, o que pode originar doenças devido aos dejetos expostos ao ar livre e o lixo acumulado, até o aumento da violência, em virtude da falta de oportunidades para essa população.

Neste contexto, dentre os elementos importantes que podem contribuir para solucionar ou amenizar esta problemática, ressalta-se a questão da função social da propriedade urbana, atualmente alçada ao status de princípio constitucional e em especial, no que concerne à aplicabilidade da legislação, especificamente as medidas coercitivas, que possam levar os proprietários de imóveis urbanos a cumprirem o que determina a norma vigente, efetivando a proposta de se fazer justiça social por meio da lei, enquanto política pública de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, por exemplo, uma área de um centro urbano que está desocupada há muito tempo, ou seja, não cumpre com o princípio da função social da propriedade urbana, pode, em nome desse princípio e por força da legislação, ser desapropriada pelo ente público para favorecer o interesse coletivo.

Daí a importância do presente artigo, que tem por base a ciência jurídica, mas encontra apoio na ciência social, buscando a solidez dos conceitos que envolvem a interdisciplinaridade, caminho ideal para o estudo e a análise de temas que envolvem diversas áreas do conhecimento, em especial as relacionadas com a legislação e as políticas públicas que afetam diretamente o homem em sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente artigo foi desenvolvido com base em referenciais teóricos de vários autores da ciência jurídica e da teoria social, especializados nas relações da sociedade e do mundo das leis. Foram utilizados para a base teórica: bibliografia tradicional, sites da Internet, artigos acadêmicos e científicos, além da legislação pertinente ao tema.

2.1 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade tem como base a ligação entre função social e direito de propriedade, sendo que o segundo veio antes, ainda no direito greco-romano.

Nessa visão estava resguardado o direito, a vontade e o interesse tão somente do proprietário. Seu único dever baseava-se

em uma obrigação de não fazer, ou seja, para manter sua propriedade bastava que o mesmo não burlasse a lei. Diferentemente, quando aplicada a função social à questão proprietária, surge a obrigação do dever agir, dessa maneira a destinação do bem transcende o interesse individual do proprietário, passando a ter características sociais.

Definição do princípio da função social da propriedade nas palavras de Mattos (2003, p. 44):

Como princípio constitucional, a função social da propriedade tem natureza de norma, de preceito jurídico, e, portanto, seu papel juspositivo esta muito além de um simples comando constitucional generalista, como já se chegou a preconizar em outros tempos.

Desta maneira, quando observamos a função social da propriedade inserida no ordenamento jurídico pátrio como princípio constitucional, como garantia fundamental, entende-se que a matéria surge para exigir a obrigação do dever agir, atribuindo ao proprietário a missão de dar à sua propriedade caráter social, de maneira a atingir os interesses coletivos e não apenas às suas necessidades individuais.

Nessa esteira surge o princípio da função social da propriedade urbana e partir do mesmo, o titular do direito fica obrigado a fazer, dada a concepção ativa e comissiva do uso da propriedade, usando o que é seu, mas visando o bem coletivo.

Antes de seguirmos o presente estudo, cumpre ressaltar alguns conceitos sobre a função social da propriedade urbana, conforme Bezno (2002, p. 122):

À luz de nosso ordenamento jurídico, não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendidos o direito subjetivo em um momento estático, que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence, imune a pretensões alheias, e a função em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinar o

objeto de seu direito aos fins sociais determinados pelo ordenamento jurídico.

Nas palavras de Pires (2007, p. 99), que assim define:

Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana e a promoção da redução das desigualdades serão conseqüências, também, da funcionalização da propriedade.

Seguindo a conceituação do tema, é importante compreender as palavras de José Afonso da Silva, acerca da matéria (2008, p. 78):

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

Cabe atentar que a propriedade urbana cumpre sua função social quando observada a norma constitucional, apoiada pelos ditames contidos no Estatuto da Cidade, principalmente em suas Diretrizes Gerais e quando atende aos anseios primordiais contidos na ordenação das cidades, determinadas em seu Plano Diretor.

Após essa breve conceituação do tema, partimos para o estudo da função social da propriedade urbana na Constituição de 1988.

2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS SEUS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

A Constituição Federal de 1988 deu tratamento especial ao princípio da função social da propriedade. Para tanto, apresentou normas mais específicas e aplicáveis, e

ainda, determinou sanções para o seu descumprimento.

Não apenas a função social da propriedade, como o direito de propriedade, tem lugar garantido no atual ordenamento constitucional. Ambos compõem o rol dos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º, incisos XXII e XXIII da Carta Magna. Tal contextualização determina que os dois princípios têm aplicação imediata, visto o que determina o disposto no §1º do citado art. 5º, conforme segue: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Conforme já citado, a Constituição de 1988 dedicou o Capítulo II, do Título VII - Da ordem econômica e financeira, à matéria concernente a política urbana, no qual dita princípios, diretrizes e instrumentos, que conduzem à efetivação e realização da função social da propriedade urbana.

É válido afirmar que esses institutos possuem dois cunhos, um deles negativo, considerando que seguem no sentido de vedar determinado comportamento, mas também, e principalmente, têm cunho positivo, uma vez que incentivam e até mesmo obrigam a adoção de determinada conduta.

Contudo, ambos são de difícil aceitação na jurisprudência atual. A mesma, é predominantemente individualista e não reconhece a dimensão da função social da propriedade. Tal afirmação baseia-se nas palavras de Dallari (2002, p. 84):

Os institutos jurídicos acima referidos visam não apenas a vedar comportamentos dos proprietários deletérios aos interesses da coletividade, mas, sim, mais que isso, visam a obter comportamentos positivos, ações, atuações necessárias a realização da função social da propriedade. Entretanto, a experiência indica que, na prática, será muito difícil obter tais comportamentos, sejam eles omissivos (abstenções) ou, principalmente, comissivos (obrigações de fazer), pois, será preciso vencer preconceitos, especialmente no tocante a jurisprudência, que é predominantemente individualista e não contempla a dimensão social da propriedade.

Assim, visto que a municipalidade está mais próxima da população, poderia, ou ao menos, deveria dar respostas efetivas quanto aos seus anseios, uma vez que, dada a grande extensão geográfica do território nacional, aliada a imensa disparidade das condições sócio-econômicas e culturais do povo brasileiro, seria impossível conceber um perfil nacional uniforme que concretizasse de maneira eficaz o princípio da função social da propriedade, ainda que esse tenha sua previsão constitucional como direito e garantia fundamental e, segundo parte dos operadores do direito, isso já bastasse para sua imediata aplicação.

Atribuir esta competência à União ou mesmo aos Estados da Federação, seria tornar a legislação inoperante, ou até mesmo, injusta uma vez que, como já visto, estes entes não têm condições de aplicar tal princípio, dada a extensão territorial das áreas que abrangem, bem como, pela diversidade social, econômica e cultural dos povos que as habitam.

2.2.1 A municipalização e a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, trouxe a luz da sociedade brasileira os princípios da descentralização e da municipalização na gestão pública.

A intenção do legislador constitucional era transferir ao município a implementação de várias políticas públicas, reconhecendo esse ente federativo como instância gestora final, onde a prestação do serviço público deveria acontecer, do começo ao fim.

Nesse sentido, destarte, passaram pelo processo de municipalização a educação básica e fundamental e depois foi criado o SUS – Sistema Único de Saúde, que na verdade trata-se de um sistema de gestão compartilhada, entre União, Estados e Municípios, porém a ponta que encontra o usuário está no município.

Em que pese considerarmos a forma federativa do Estado brasileiro, distribuído em união, estados, municípios e distrito federal e caracterizado pela presença de três elementos, repartição de competências,

autonomia e participação. Barroso (2009, p 172):

De forma sumária, a caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente (...); c) a participação na formatação da vontade do ente global (...)

De tal modo a municipalização poderia ser caracterizada como repartição de competências, ainda que sob o prisma da descentralização.

Na mesma esteira da saúde e da educação vão as questões administrativas de trânsito, que passam pelo mesmo processo de municipalização e recentemente a segurança pública, através da criação das guardas municipais, também vai no mesmo sentido, além de outros serviços públicos.

No nosso entender, o legislador Constitucional acertou em transferir ao município a execução de políticas públicas ligadas diretamente aos serviços essenciais ao cidadão. Isso porque, é na cidade, que as relações entre os administradores da coisa pública, os representantes eleitos pelo povo e a população encontram-se de maneira mais próxima.

Portanto, com a municipalização, teoricamente, a fiscalização do erário e do patrimônio público torna-se menos complicada, assim como é mais fácil fiscalizar a execução de obras e a aplicação dos recursos, além de aproximar os serviços dos usuários finais. Nesse sentido pode-se dizer que o princípio constitucional da função social da propriedade urbana também foi municipalizado, vez que nasceu com a Carta Magna de 1988, foi regulamentado no Estatuto da Cidade, uma lei federal e sua aplicação ficou a cargo do Plano Diretor de cada cidade, ou seja, uma legislação municipal.

Não seria errado afirmar que a municipalização desse tema, advento oferecido por meio da norma constitucional

faz todo sentido, vez que as questões de urbanização, e tudo o que envolve essa questão, devem ser encaradas como uma exclusividade da cidade, do município. Dentro deste contexto é válido conhecermos a legislação do município estudado.

2.2.2 Plano Diretor da cidade de Campo Largo

Por força da Lei 10.257 de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes deveriam elaborar um “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”.

O objetivo desse estudo é nortear o crescimento e o desenvolvimento de uma cidade sob as mais variadas perspectivas, em especial no que tange aos aspectos urbanísticos, de ocupação do solo urbano e de meio ambiente.

Para dar andamento a exigência legal contida no Estatuto da Cidade, o município de Campo Largo contratou os serviços da FUNPAR – Fundação da Universidade do Paraná, no ano de 2003. Cumpre esclarecer que este município já contava com um Plano Diretor elaborado no ano de 1978. No ano de 2004, o estudo ficou pronto e tornou-se Lei Municipal no ano de 2005, sob o número 1812. Os objetivos gerais dessa lei são:

- a) Promover o desenvolvimento do Município através de um processo de planejamento, integrado com as políticas e programas regionais, estaduais e federais.
- b) Elevar o padrão de vida da população no que se refere à qualidade do espaço urbano (grifo nosso), condições habitacionais, educação, saúde, cultura e serviços públicos, preservando o equilíbrio necessário às relações entre o meio ambiente natural, o meio rural e o meio urbano em processo de crescimento.
- c) Fortalecer a autonomia do Município, de forma que o Poder Público tenha sua situação aprimorada através da definição de prioridades e da racionalização de investimentos, legitimada através da efetiva participação da população nas tomadas de decisão, realizando uma prática de gestão democrática.
- d) Desenvolver o Município de forma ordenada e de acordo com o Estatuto das

Cidades, estabelecendo-se normas de ordem pública e de interesse social, em prol do bem coletivo (grifo nosso), da segurança e do bem estar dos cidadãos, garantindo-se o equilíbrio ambiental.

Como visto acima, o Plano Diretor, a partir de seus objetivos gerais, é amplo e seria difícil analisar todos os seus aspectos em um trabalho dessa natureza. Assim, conforme descrito ao longo de todo o texto, nos concentraremos na questão dos vazios urbanos, relacionando a este problema a função social da propriedade urbana e em como se dá aplicação deste princípio.

Um vazio urbano é o lote de terra que está sem ocupação dentro de uma cidade. Ainda que falte espaço para as mais variadas atividades, aquela porção de terra permanece sem função social alguma. Esses vazios são relacionados comumente à exploração imobiliária e não é raro que sejam tratados como “latifúndios urbanos improdutivos”.

Cabe atentarmos para os dois grifos na citação anterior, um relacionado à qualidade do espaço urbano e o outro quando o texto cita a preferência pelo bem coletivo. Assim a Lei Municipal 1812/2005 traz em seu Capítulo III o título: “Da Função Social da Propriedade Urbana”. O texto deste capítulo especifica:

Art. 5 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- a. Suprimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico;
- b. Compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, com os equipamentos e os serviços públicos disponíveis;
- c. Compatibilidade do uso da propriedade com a conservação dos recursos naturais, assegurando o desenvolvimento econômico e social sustentável do Município;
- d. Compatibilidade do uso da propriedade com a segurança o bem estar e a saúde de seus usuários”.

E segue:

“Art. 6 - A função social da propriedade deverá atender aos princípios do ordenamento territorial do Município com o objetivo de assegurar:

- a. O acesso à terra urbanizada e moradia adequada a todos;
- b. A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e de transformação do território;
- c. A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- d. A recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;
- e. A proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e constituído;
- f. A adequada distribuição de atividades, proporcionando uma melhor densificação urbana da ocupação da cidade, de forma equilibrada com relação ao meio ambiente, à infra-estrutura disponível e ao sistema de circulação, de modo a evitar a ociosidade ou a sobrecarga dos investimentos aplicados na urbanização;
- g. A qualificação da paisagem urbana e natural e a preservação do patrimônio ambiental;
- h. A conservação e a recuperação dos potenciais hídricos do Município, em especial os mananciais de abastecimento de água potável, superficiais e subterrâneos;
- i. A descentralização das atividades econômicas, proporcionando melhor adensamento populacional e a reestruturação de bairros, periferias e agrupamentos urbanos;
- j. A priorização do uso do solo em áreas de produção primária direcionando às atividades agrofamiliares e agropecuárias que promovam o fortalecimento e a reestruturação de comunidades, cooperativas e propriedades de produção agrofamiliar;
- k. A recuperação de áreas degradadas ou deterioradas, visando a melhor qualidade de vida para a população, através da qualificação e da melhoria das condições ambientais e de habitabilidade”.

Para assegurar que os direitos e requisitos sejam cumpridos, as seguintes medidas coercitivas foram editadas na mesma lei:

“Art. 8 - Para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana o poder público municipal instituirá, mediante lei específica e complementar a este Plano, a obrigatoriedade do proprietário do solo urbano não edificado, ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

- I. Parcelamento ou edificação compulsórios;
- II. Cobrança de 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”.

Essa legislação também define quando uma propriedade urbana não cumpre com sua função social:

“Art. 7 - A propriedade urbana não cumpre sua função social quando, a partir da publicação desta Lei, permanecer não edificada ou não utilizada”.

Contudo todo o Capítulo III do Plano Diretor remete a efetividade do cumprimento da função social da propriedade urbana às medidas coercitivas impostas pelo artigo 8º da mesma lei.

2.2.3 Lei 1819/2005 da cidade da Campo Largo

Para garantir a efetividade comentada anteriormente foi editada a Lei 1819/2005 que trata sobre o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória de imóveis urbanos, sobre o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação com o pagamento através de títulos da dívida pública. Esse seria o instrumento de efetivação do princípio da função social da propriedade urbana, enquanto política pública de combate aos vazios urbanos, ou latifúndios urbanos improdutivos.

A Lei 1819/2005 foi publicada em 08 de março de 2005 e seu penúltimo artigo tem a seguinte redação:

“Art. 8 - Constituem parte integrante da presente Lei, o mapa do perímetro urbano da sede ou de distrito do Município de Campo Largo, com a indicação dos imóveis que estão enquadrados na presente Lei de Utilização Compulsória de Imóveis Urbanos e com a indicação clara das utilizações pretendidas para o cumprimento das funções sociais destas propriedades. Parágrafo Único – O Executivo Municipal deverá designar, através de portaria, a criação de uma comissão composta por membros do conselho de Acompanhamento do Plano, para que este possa indicar os imóveis mencionados no “caput” deste artigo, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias após a aprovação da presente Lei”.

Portanto para o real cumprimento do Plano Diretor uma série de legislações e normas suplementares foram editadas, cada uma tratando de pontos específicos, além das quais uma série de ações dos agentes públicos seriam necessárias para a efetividade desta política pública.

Trataremos esse assunto mais profundamente nas considerações finais, quando serão comparadas a legislação e a conduta dos agentes envolvidos em sua aplicação, levando em consideração as respostas dadas às entrevistas.

3 METODOLOGIA

Para contemplar o objetivo deste trabalho, avaliando a legislação enquanto garantidora do princípio da função social da propriedade urbana, foi realizado um estudo de caso descritivo e explicativo, com abordagem qualitativa através de entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de identificar as relações entre a legislação em questão, a sua aplicabilidade com base na teoria jurídica e na teoria social e o envolvimento dos agentes públicos com o caso em tela.

A natureza do trabalho é descritiva e explicativa. Foi realizado um estudo de caso, na cidade de Campo Largo, município da Região Metropolitana de Curitiba. Essa cidade foi escolhida com base em suas

características populacionais, regionais e econômicas, comuns a diversas cidades próximas a capitais ou grandes metrópoles brasileiras.

A pesquisa contou com abordagem qualitativa e estratégia de estudo de caso. Teve como propósito teórico estudar a eficácia da legislação brasileira, desde o âmbito federal até a norma municipal e, como contribuição prática, identificar a aplicabilidade da legislação vigente, no que tange ao princípio da função social da propriedade urbana e as suas consequências para a sociedade envolvida.

Seu campo empírico, como já mencionado, foi uma cidade da região metropolitana de Curitiba, Paraná, especificamente a cidade de Campo Largo. Os entrevistados foram: o Prefeito da Cidade e o Assessor do Gabinete para Planejamento Urbano, na intenção de contrapor uma visão política e uma visão técnica sobre o tema.

4 APRESENTAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Conforme já descrito no capítulo anterior, na metodologia, foram realizadas duas entrevistas na intenção de buscar o entendimento correto quanto a eficácia do princípio da função social da propriedade urbana, quando de sua aplicação no caso concreto.

Antes das entrevistas foi explanado aos entrevistados o teor da pesquisa, inclusive foi explicado como se dá a hierarquia das leis estudadas.

Desta forma serão apresentadas as questões e as respostas dos entrevistados em sua íntegra.

4.1 ENTREVISTA COM O PREFEITO DA CIDADE DE CAMPO LARGO:

A primeira entrevista foi realizada com o Prefeito da cidade estudada, dada a importância de se buscar entender quais as considerações do chefe do executivo local sobre o assunto, vez que é dele a responsabilidade precípua em aplicar a lei municipal no que tange a fiscalização.

Acerca da função social da propriedade urbana e dos vazios que a cidade tem, o entrevistado respondeu:

Bom, nós temos o plano diretor que já trata desse assunto, mas entendo que Campo Largo deve avançar mesmo nesta discussão. Precisamos fazer algumas regulamentações e esses espaços precisam ser utilizados. Nós vamos ter que encontrar uma maneira de compensar; de alguma maneira, mas precisam ser utilizados, porque além de ficarem vazios, ficam sujos, mal cuidados, eles podem ser utilizados de maneira correta e a cidade precisa muito disso.

O entrevistado admite a importância do tema e remete a questão para o Plano Diretor. Contudo, reconhece a falta de regulamentação e a subutilização de alguns imóveis.

Quanto ao direito do proprietário em ter a sua posse, a questão do interesse da coletividade e em como o município trabalharia esse tema, a resposta foi:

Sempre. Na constituição já diz que o interesse público se sobressai sobre o interesse individual, mas claro que você vai fazer de maneira bem democrática esse estudo, essa conversa. Então no caso chamaria os proprietários, faria uma proposta que ainda pode estar sendo discutida para que ninguém fira o direito de propriedade, mas nós entendemos que o direito público se sobressai sobre o interesse individual.

O Prefeito demonstra ter noção da prioridade do coletivo sobre o individual, ressaltando a importância de discutir o assunto com os proprietários, para não ferir seus direitos.

Como havia sido citado o Plano Diretor e sua legislação regulamentadora, no caso a Lei Municipal 1819/2005, que estabelece até a desapropriação através de pagamentos sob títulos da dívida pública e o próprio IPTU progressivo no tempo, o entrevistado foi indagado a responder sobre sua opinião sobre o IPTU progressivo no tempo e se o mesmo considerava essa uma medida justa. No que respondeu:

Eu acho justo. Porque, como falei para você, a cidade precisa se desenvolver e

you find ways to reward these owners. If they don't have utility for these lands, the community will give them utility and will reward them in some way. You won't have financial losses, you will be compensated, but within a much larger framework for the community.

In this response, the interviewee considers it just that the progress in IPTU values for owners who don't use their lands, but always affirms the question of compensation linked to the idea of justice.

Specifically about Law 1819/2005, the municipality fulfilled all the steps within the hierarchy of laws, from the Federal Constitution, City Statute and the City Director Plan and Law 1819/2005, which regulates this question, especially in the General Provisions, it talks about a group of work that will do zoning where it will prioritize the social function of urban property. About this and in relation to the executive, if the same has interest in this question, the interviewee answered:

Tem. Como você mesmo falou, na época que foi elaborado o plano diretor, foram feitas audiências públicas. Toda a cidade tem o direito de participar. Eu sancionei o plano diretor em abril de 2005 e nós estamos agora para rever esse plano diretor, porque esse plano diretor, por mais que ele seja atual, ele já tem 6 anos, então está na hora de fazermos uma revisão. E dentro dessa revisão está nos nossos planos essa discussão, dos vazios urbanos e de uma regularização fundiária. Que Campo Largo, por ser uma cidade muito antiga, ela tem grandes problemas fundiários. Então dentro da revisão do plano diretor além de nós estarmos discutindo essa questão, dos espaços vazios, nós vamos estar discutindo também a regularização fundiária do município.

Law 1819/2005 gave the executive 30 days for the creation of a technical study, which would define which areas would be subject to the social function of urban property. The Mayor plays a

responsibility for a possible revision of the City Director Plan, when in reality it is just an executive act.

Asked about the real need for construction of an empty lot in the center of the city, it would not be better if there were empty spaces, avoiding the risk of soil permeabilization, the interviewee answered:

É, se bem que hoje já na própria lei ela recomenda que tem áreas que só podem ser usadas 50%, um pouco mais. Tem áreas industriais que é só 40%, 30% de utilização, e no centro da cidade já prevê a captação de águas das chuvas através de sistemas pra reservatório. E nós mesmos estamos fazendo agora o nosso plano de saneamento do município que são 4 divisões: a questão do lixo, a drenagem, esgoto (...) São 4 itens mas estou esquecendo o quarto. Mas dentro desse novo plano de saneamento já prevê o estudo da drenagem. Concordo que as vezes mesmo (...) função mas como a própria lei prevê uma utilização do espaço, acredito que essa não é uma preocupação maior.

The interviewee cited in his response the law of parceling and construction of the land, which deals with the occupation of the land in the city and not only in pre-determined areas, object of discussion of this work.

Questioned about how the city, eminently conservative in its customs, would receive the regulation of this matter; what would be the impact:

Eu penso o seguinte: toda lei quando você trabalha na comunidade, você comunica bem comunicado a lei; não vejo problema, claro que sempre tem os focos de resistência por ser uma cidade conservadora, mas a partir do momento que você conscientiza a população e explica da necessidade; você não vai desapropriar um imóvel simplesmente por desapropriar, você vai trabalhar com o proprietário e vai

dar algumas alternativas, eu não vejo problema.

Apesar de iniciar a entrevista reconhecendo a importância do interesse coletivo sobre o privado, a cada resposta o Prefeito evidencia sua preocupação em não ferir os interesses dos proprietários.

Finalmente o entrevistado foi questionado quanto a eficácia da lei, após sua regulamentação. Resposta:

Teria eficácia sim; tem eficácia e tem que ser aplicada porque eu penso que a cidade tem que utilizar bem os espaços que a cidade tem, e você vai dar alternativas para esses moradores, para esses proprietários.

Apesar de afirmar que a lei teria eficácia, o Prefeito, chefe do poder executivo, deixou de regulamentar a matéria.

Segundo a Lei Municipal 1819/2005, o poder executivo deveria ter nomeado, por portaria, em trinta dias da publicação da lei, comissão que determinaria quais imóveis, ou qual o zoneamento se aplicaria o princípio da função social da propriedade urbana.

Mesmo com essa previsão legal, tal determinação parece ter passado despercebida por mais de seis anos.

Quanto a entrevista dada pelo Prefeito, nos parece que ele já ouviu falar do assunto, mas não tem profundo conhecimento do mesmo. Também não demonstra grande interesse em resolver a questão, afinal o grupo de estudo até o presente momento não foi criado.

Também percebesse o viés “pró-proprietário” na fala do chefe do poder executivo. Mais ainda, na atitude de nunca ter buscado a regularização ou a regulamentação das áreas sujeitas à legislação.

Portanto, destarte fica evidenciado que houve uma falha que comprometeu a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade urbana no município de Campo Largo, a falta da regulamentação da Lei 1819/2005.

4.2 ENTREVISTA COM O ASSESSOR DE PLANEJAMENTO URBANO DO GABINETE DA PREFEITURA DA CIDADE DE CAMPO LARGO:

A segunda entrevista foi com o assessor especial do gabinete do Prefeito, responsável por questões estratégicas de planejamento.

Inicialmente a pergunta dirigida ao entrevistado foi em relação aos vazios urbanos localizados no centro da cidade.

Bom, enquanto o poder público não tinha um mecanismo, até o advento do estatuto da cidade, que pudesse estimular para que fossem usados esses vazios. Agora como nosso plano diretor já prevê que tem que ser considerados vazios urbanos e criou o mecanismo do imposto progressivo, cabe aos municípios agora fazer com que isso vire realmente realidade e que se cobre. Mas você sempre vai bater na questão política, quando você aumenta o imposto isso traz desgaste para o gestor, então o IPTU progressivo pode ser uma ideia interessante em termos de administração de cidade, mas para o pessoal da política, para gente que dá as cartas, fica uma situação meio complexa. Então hoje, Campo Largo tem a lei criada, falta regulamentação e aplicação.

Já de plano o entrevistado revela que a dificuldade está na vontade política, que a lei existe e o que há é falta de vontade política em vê-la regulamentada e aplicada, devido ao desgaste que isso geraria para o gestor político.

A segunda questão procurou aprofundar mais a discussão em torno da política e o entrevistado foi arguido no tocante ao principal impeditivo para efetivação dessa legislação, se a dificuldade era apenas política ou era técnica.

Tecnicamente você pode fazer um híbrido entre a planta genérica de valores e aplicá-las em regiões onde você estabelece que cabe esse tipo de intervenção pública. Eu acho a questão é resultante política mesmo. Aliás os planos diretores em geral viram

letra morta por falta de vontade política, e a gente reconhece que existe o desgaste, como o maior indutor dentro da gestão pública; chama-se eleição. Então, tudo que remeter a perda de votos vai ser visto com olho muito crítico da parte do gestor.

O entrevistado traz a tona duas questões delicadas. Primeiro que uma legislação que garanta a efetividade da função social da propriedade urbana dificilmente será cumprida, pois gerará desgaste político e a segunda é que o maior indutor da gestão pública é a eleição e tudo gira na perda ou ganho de votos.

Em seguida, o entrevistador perguntou qual seria o benefício urbanístico para cidade de uma legislação como essa, uma vez superada a questão política.

Então, qual é o objetivo da criação desse mecanismo do IPTU progressivo? É para que as pessoas que tem um terreno, que já está servido de uma infra-estrutura, isso está custando para o município manter a instalação de água, energia, em um terreno que não esta sendo usado. A mensagem da criação disso é que você tem um lote organizado: ocupe! Porque isso está custando muito caro pro erário, então qual é o mecanismo que a gente tem, eu vou ter que pagar mais caro por não usar esse terreno. Então eu acho que a essência da lei está muito boa, esbarro novamente no que estava falando que é a questão política eleitoral.

Na fala do entrevistado destaca-se a coerção imposta pela lei como forma de incentivo ao proprietário em utilizar seu imóvel, o qual já foi “beneficiado” com a estrutura oferecida pelo município, na visão do mesmo.

Em seguida o entrevistado foi questionado se existiriam outras formas de função social de uma propriedade urbana que não apenas a edificação.

A questão da função social já é garantida pela constituição federal e estadual e no o plano diretor municipal. A questão da

edificação do prédio em si é discutível, porque você pode ter uma área de preservação ambiental dentro do seu terreno que é de interesse da união, do estado e do município que se preserve, então você está impondo a ela uma questão social sem edificar. A questão de preservação ambiental pode ser uma questão social, principalmente no nosso município, pois aqui é limitado pela questão ambiental na preservação da qualidade da água, de conservação de nascentes, então você; no nosso município vai esbarrar muito provavelmente com frequência na questão ambiental, se você preservar e não construir pode ser uma atitude social.

Na análise do entrevistado existem outras formas de um imóvel urbano contribuir para o coletivo, não só com a edificação, mas com a preservação ambiental da área, por exemplo.

Aproveitando a experiência do entrevistado na gestão pública e na questão do planejamento urbano, o próximo tema foi em relação às grandes áreas vazias no perímetro central da cidade.

Eu vejo principalmente nessa questão; não quero tirar nossa responsabilidade, mas quero imputar que grande parte desse problema é criado pela demora e pela morosidade do governo estadual na aprovação do loteamento. Hoje ninguém mais quer fazer loteamento, por que? Porque leva mais de dois anos pra aprovar. Se essa legislação e essas análises por parte do governo fossem mais rápidas, com certeza os empreendedores pensariam mais em fazer Ai já não é mais uma característica só de Campo Largo, mas quase no Brasil todo, está partindo para condomínios. Condomínios têm uma legislação muito mais rápida, tramita a nível municipal, junta-se a isso a questão da segurança, criam-se células isoladas dentro da cidade, isso é muito ruim. Então quem não tem condições de fazer condomínio, já descartou a questão do loteamento e ficam aquelas glebas sem uso no meio da cidade. Deixando que a especulação imobiliária deixe essas áreas imobilizadas para que elas ganhem valor para comercializar. Ai que

entraria a questão do IPTU progressivo, para não deixar que a especulação tomasse conta do desenvolvimento da cidade. Mas não está funcionando ainda na nossa cidade de Campo Largo – o IPTU progressivo ainda falta regulamentação.

A resposta demonstra que devido a entraves legais e administrativos existe dificuldade em se aprovar um loteamento. Por razões econômicas um condomínio, às vezes, é um empreendimento inviável e por conta da falta de legislação adequada os proprietários deixam seus imóveis à sorte da especulação imobiliária.

A próxima questão indagou qual é a visão do urbanista, o que deve prevalecer, quando a propriedade tem que cumprir sua função social e aparece o conflito entre o individual e o coletivo.

Com certeza o coletivo, porque você não tem um mecanismo para considerar caso a caso, senão você ficaria maluco. A gente tem mais de 40 imóveis cadastrados e se cada um resolver impor o seu ponto de vista o governo, o Estado perde a sua função. Eu não falo hierarquia, o que o Estado disser é isso e pronto, mas existiu o tempo correto de se manifestar, o plano diretor passou por audiência pública, consulta a população. A gente esbarra em outro ponto que parece que vai mudar, dentro dessa CICI 2011 o próprio Jayme Lerner criticou: zoneamento em manchas, que quer dizer o seguinte: se estabelece zonas residenciais, parâmetros, o que pode e o que não pode, mas isso não é justo, existem vários usos que são compatíveis, com a zona residencial que poderiam ser tolerados, como que nos vamos fazer na sequência eu não sei, mas eu acho que estamos caminhando para que tenha um mecanismo criado na conferência das cidades que se chama conselho das cidades. Esse conselho, se for bem estruturado com uma participação técnica social, você vai conseguir analisar caso a caso, para usos, não é cada proprietário dizer que concorda e que não concorda, existe uns que são toleráveis, e esses toleráveis podem ser estudados e analisados pelo conselho.

O entrevistado defende a ideia da propriedade privada a serviço do bem coletivo e adere à proposta de que determinados usos dos imóveis urbanos sejam decididos por um conselho que atuaria dentro das cidades.

Voltando ao tema específico da função social da propriedade urbana, enquanto política pública para o problema dos vazios urbanos, o entrevistado foi questionado sobre qual seria a importância desse princípio para os urbanistas.

Essa questão é a direcionadora dos trabalhos dos urbanistas. Se o urbanista perder o foco social do funcionamento da cidade dentro do funcionamento da questão da sociedade a gente fica sem função. Então eu tenho trabalhado, daqui um tempo vou trabalhar na área de regularização fundiária se você me pergunta hoje qual é o maior problema de Campo Largo: a geração de lotes urbanizados. Ou seja, nós não temos mais lotes urbanizados, nós temos glebas que você está sujeito a legislação municipal ou você faz uma subdivisão ou você está deixando o terreno, até por culpa do Estado, deixando o terreno sem uso. E criamos muitos empecilhos para aprovação de loteamento e fica muito fácil para fazer condomínios. Então a cidade está se desenvolvendo de uma maneira orgânica e meio questionável. Então a gente avançou agora com o IBINO, a lei nova de condomínios já coibiu um pouco, deixando de trazer para Campo Largo a realidade de Curitiba, a qual não é a mesma, o valor, o preço do terreno é diferente do nosso, mas não precisamos colocar gente morando num terreno de 90 metros quadrados. Não sei por que se importar com o problema, Campo Largo ainda tem muita área a ser ocupada. Então eu acho o seguinte, nós, urbanistas, temos o foco social sim, apesar de não parecer, e nós não podemos perder isso de vista. Eu só quero deixar claro que vamos lutar na sequência para que a regularização fundiária vire uma realidade e que criemos alguns mecanismos fixos de planejamento. Foi proposto o instituto para criar no penúltimo ano eu fui um dos que optou por não criar, se for pra criar um elefante branco sem objetivo claro, então não se cria, o prefeito achou melhor não criar.

O entrevistado considera a legislação em tela essencial para a função do urbanista. Também coloca ao final sobre a não criação de um instituto municipal de urbanização.

A entrevista do Assessor de Planejamento do Gabinete da Prefeitura demonstra uma abordagem mais técnica do assunto, de tal forma que o entrevistado faz várias queixas em relação a atuação política eleitoreira em detrimento de mecanismos essenciais, na opinião dele, à boa condução da gestão pública.

5 A TEORIA SOCIAL, OS CONCEITOS DE PROPRIEDADE E A RELAÇÃO COM A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Para elaborar o artigo como o ora apresentado, cujo estudo parte de um não exaustivo conceito de propriedade, para depois relacioná-lo com o princípio da função social, é necessário aplicarmos as técnicas da interdisciplinaridade. Em específico aqui, as questões relacionadas entre a teoria jurídica e a teoria social.

Durante todo o desenvolvimento deste texto e até agora, tratamos fundamentalmente o tema do ponto de vista da ciência jurídica.

Vale atentar que a função social da propriedade oscila entre as teorias jurídicas e políticas advindas a partir da metade do século XX e está encoberta entre as ideias de Estado de Direito e de Estado Benfeitor. O que ocorre é que a política acaba transferindo seus conflitos e transformando-os em conflitos jurídicos. Essa é a sublimação jurídica do conceito de função social da propriedade, a qual resulta em uma espécie de generalização simbólica das expectativas políticas na forma de expectativas normativas, ou seja, a política transforma, por meio do direito, o conflito político em conflito jurídico.

É claro que o conceito de sublimação jurídica do conceito de função social da propriedade exarado no parágrafo anterior é vago e superficial, seria necessário aprofundar os estudos para um melhor entendimento sobre este conceito, o que, para o presente artigo, será dispensado.

Muitos são os autores que discorrem sobre propriedade e a sua função social, estando ou não relacionados entre si,

partindo-se dos clássicos até os contemporâneos, conhecidos ou não.

Assim, na sequência deste artigo, apresentaremos breves entendimentos dos cientistas sociais: John Locke, Émile Durkheim, Karl Marx e Hannah Arendt acerca da matéria.

5.1 LOCKE E A PROPRIEDADE

Para o presente estudo é fundamental buscarmos as teorias de John Locke, principalmente as concernentes à propriedade, pois foi esse autor, a partir da revolução industrial, que conceituou o tema sobre o ponto de vista liberal, apresentando seus entendimentos sobre propriedade privada.

John Locke defendia a igualdade entre os homens, a despeito de ser um defensor da escravidão. Há que se ressaltar que a escravidão defendida por ele não residia em raça ou em etnia, ela estava relacionada com inimigos capturados em guerra, onde os mesmos poderiam ser mortos ou suas vidas seriam poupadas desde que trocassem a liberdade pela escravidão. Em que pese que toda forma de escravidão deva ser condenada. Para Locke (2002, p.36)

Seria esta a condição acabada de escravidão, nada mais que o estado de guerra permanente entre o conquistador legítimo e o cativo. Ora, se entre eles se ajusta um pacto, um acordo visando a limitação do poder de um lado e obediência de outro, cessa o estado de guerra e de escravidão enquanto vigorar o pacto.

Citar a posição do autor em defesa da escravidão é base para introduzir a discussão sobre a propriedade. Locke só defendia a escravidão com base nos seus conceitos de direito de propriedade.

Para o autor, a origem real do poder político, de governo, estava diretamente relacionada ao contrato social, o qual estaria ligado enfaticamente à bondade e a racionalidade naturais do ser humano. Ele também entendia que a liberdade do povo era relativa, que parte desta liberdade era cedida em nome da sensação de segurança.

Segundo Locke, na intenção maior de conservarem suas propriedades os homens se unem em sociedades políticas e aceitam se submeterem a um governo; e desta maneira, através de um contrato social, o Estado é fundado.

Em comparação com o presente estudo é interessante observar que a função da propriedade em Locke está ligada diretamente à liberdade e a racionalidade do indivíduo, enquanto atualmente o que se discute é uma função da propriedade além do indivíduo, algo relacionado ao bem estar coletivo.

Contudo, o conceito de propriedade deste autor começa no entendimento de que a pessoa é a primeira propriedade do homem, assim o direito de propriedade seria a base da liberdade humana. Nesse sentido, somos levados a crer que o governo seria mero garantidor e protetor desse direito. Então a liberdade começaria com a propriedade da pessoa.

5.2 DURKHEIM E A PROPRIEDADE

O princípio constitucional da função social da propriedade urbana advém de uma relação social, de um fato social, do envolvimento do proprietário de terras urbanas com a coletividade. Esse princípio, materializado na sociedade por meio de legislação tem a pretensão de regular os interesses individuais e coletivos, partindo da premissa que a coletividade é mais importante do que o indivíduo. Nesse sentido e sob o aspecto da interdisciplinaridade, o presente estudo buscará os entendimentos de Emile Durkheim sobre as relações do indivíduo com a coletividade e com a propriedade privada.

Para Durkheim os fatos sociais são o objeto de estudo sociológico. Esses fatos sociais são experimentados, existem para o indivíduo, como realidade independente e preexistente

Assim, para Durkheim, uma sociedade pode estar em risco, ou doente, quanto mais um fato social estiver em desalinho com a harmonia e com o consenso social, quanto mais estiver em desacordo com a coletividade. Durkheim (2001, p. 42 e 43)

Com efeito, para as sociedades como para os indivíduos, sendo a saúde boa e desejável, é a doença, ao contrário, algo ruim que deve ser evitado. Se, então, encontrarmos um critério objetivo, inerente aos próprios fatos, que nos permita, nas diversas ordens de fenômenos sociais, distinguir cientificamente a saúde e a doença, a ciência seria capaz de esclarecer a prática, muito embora se conservando fiel ao método que lhe é próprio.

Portanto, essa generalidade que mantém a sociedade em estado de normalidade não está baseada no consentimento do indivíduo, não está alicerçada na vontade individual, está sim formatada a partir do interesse coletivo, este baseado no consenso, no acordo.

No que diz respeito à função social da propriedade urbana enquanto legislação, considerando-se as teorias de Durkheim, poderíamos dizer se tratar de uma norma restitutiva, pela qual o proprietário que não desse destino social, que não contribuísse para a coletividade por meio do seu imóvel, estaria sujeito a restituir o prejuízo causado.

Essa restituição se daria de maneira coercitiva, por mandamento da lei, através, por exemplo, do IPTU progressivo no tempo, ou até da desapropriação do imóvel pelo ente público.

5.3 MARX E A PROPRIEDADE

No “Manifesto Comunista”, Marx e Engels analisam a propriedade sobre o prisma da divisão de classes, do contraponto entre o modo de produção capitalista e os interesses sociais. Para Marx e Engels (1999, p. 14):

A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos.

Aglomerando a população, em centros urbanos, a burguesia que

concentrava a propriedade também mantinha concentrada a mão de obra.

Marx defendia que o proletariado não tinha nada que era seu, nem família, nem propriedade, de tal modo não tinha o que perder. Marx e Engels (1999, p. 25):

Nas condições de existência do proletariado já estão destruídas as da velha sociedade. O proletário não tem propriedade; suas relações com a mulher e os filhos nada têm de comum com as relações familiares burguesas.

O autor defendia uma ruptura do proletariado com o modelo, por acreditar que: “(...)sua missão é destruir todas as garantias e seguranças da propriedade privada até aqui existentes” (1999, p. 25).

Portanto, há que se concluir considerando o Manifesto Comunista, escrito por Marx e Engels, que não se pode falar em “função social da propriedade”, seja ela de que espécie for, vez que a propriedade no modo de produção capitalista está concentrada nas mãos da burguesia. Sendo assim, o termo “social” que a expressão carrega não teria lugar, pois o mesmo remeteria à coletividade, ao proletariado.

5.4 ARENDT E A PROPRIEDADE

Enquanto Marx e Engels negam a propriedade do ponto de vista do proletariado, do social, e afirmam que a propriedade pertence apenas à burguesia, ao privado, Arendt demonstra existir uma profunda conexão entre o privado e o público, no que diz respeito à propriedade privada e no nível mais elementar da questão. Contudo a mesma segue a linha do conflito, quando a propriedade só terá real função social a partir da ruptura com o privado.

A autora alerta para o risco da má interpretação de sua afirmação, uma vez que, no entendimento moderno, a propriedade está diretamente ligada à riqueza, em um extremo, e, de outro lado, a falta dessa propriedade está relacionada à pobreza. Para Arendt (2009, p. 71):

Esta falha de interpretação é tão mais importuna quanto ambas, a propriedade e a riqueza, são historicamente de maior relevância para a esfera pública que qualquer outra questão ou preocupação privada, e desempenharam, pelo menos formalmente, mais ou menos papel como condição para a admissão do indivíduo à esfera pública e à plena cidadania.

Portanto, propriedade e riqueza não constituem a mesma coisa, vez que existem sociedades potencialmente ricas, mas onde não existe propriedade, pois a riqueza dos cidadãos consiste na participação do mesmo na renda anual da sociedade em geral.

Para Arendt, que segue a mesma matriz teórica de Marx e Engels acerca da propriedade, como vimos anteriormente, a propriedade privada organizada no modo de produção capitalista não pode cumprir nenhum tipo de função social, por estar afastada dos interesses coletivos.

De tal maneira, a propriedade privada só teria função social na medida em que essa desse lugar à propriedade comum, ainda que de maneira forçada, então a propriedade deixaria de ser privada dando lugar à propriedade comum, sob os interesses do bem comum.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aplicar o princípio constitucional da função social da propriedade urbana seria garantir a democratização urbana do centro das cidades brasileiras, privilegiando o coletivo em detrimento do particular.

A maior pretensão deste artigo estava em relacionar o dispositivo legal e a aplicabilidade da norma no caso concreto e efetivo, ou seja, como se comporta a legislação na sociedade estudada.

Envolvido ao tema está não apenas a aplicabilidade da lei, de um princípio constitucional. Está relacionada a vontade e as intenções humanas, regidas, neste caso, por interesses pessoais norteados pelo lucro e pelo poder político. Uma legislação como essa pode diminuir a lucratividade da exploração imobiliária, bem como, pode prejudicar pretensões eleitorais.

De outro lado está o latifundiário urbano, travestido de “proprietário defendendo seu direito adquirido”, que por suas posses, pode contribuir tanto para o interesse do lucro, como para o interesse eleitoreiro.

Não há como se falar em justiça social enquanto o interesse do particular prevalecer e não há como se aplicar o princípio da função social da propriedade urbana no atual modo de produção. Enquanto houver propriedade privada, o interesse coletivo será relegado à segundo plano.

Nesse sentido, não existe proposta a ser deixada nesse artigo, apenas uma obviedade constatada: se fosse mesmo do interesse da municipalidade levar à termo o princípio constitucional da função social da propriedade urbana, bastaria regulamentar a lei, equipar adequadamente os departamentos competentes e investir em pessoal.

A implicação, o prejuízo social apurado por meio desta pesquisa, está na conclusão que os mecanismos legais desenvolvidos para o benefício da coletividade não são utilizados nesse sentido. Quanto à formação da lei, essa demonstra aparência de possuir função social, quanto à sua aplicação, ao menos no caso estudado, essa expectativa se dissolve em nome do interesse individual.

Portanto, a legislação como um todo, tanto a federal como a municipal, nessa última faltando mero detalhe administrativo, está redigida apenas para o eventual cumprimento da função social da propriedade urbana. Porém, no caso concreto, na prática, a legislação não se aplica, ela não pode ser efetivada por falta de vontade política dos agentes envolvidos.

Referências

- ARENDDT, H. **A condição humana**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BEZOS, C. **Desapropriação em nome da política urbana**, in Estatuto da Cidade – Comentários a Lei Federal 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CONSTITUIÇÕES – **Constituições da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ (Acesso: 18/10/2011).
- DALLARI, A. A. **Instrumentos da política urbana**, in Estatuto da Cidade – Comentários a Lei Federal 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- _____. **As regras do método sociológico**. 16.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.
- _____. **Fato social e divisão do trabalho**. Apresentação e comentários: Ricardo Musse. São Paulo: Ática, 2007.
- FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas 2009.
- IBGE – **Dados sobre o censo demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home> (acesso: 18/10/2011).
- IPARDES – **Dados sobre os municípios do Paraná**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br> (acesso: 18/10/2011).
- LEGISLAÇÃO ESPARSA – **Leis federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ (acesso: 18/10/2011).
- LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - **1819/2005** da Cidade de Campo Largo. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/topsearch.pl> (acesso: 18/10/2011).
- LOCKE, J. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- _____. **Segundo Tratado Sobre Governo**. Texto Integral. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. Edição: ebooksbrasil.com, 1999.
- MATTOS, L. P. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.
- OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses**. São Paulo: Pioneira, 2001.
- PIRES, L. R. G. M. **Função social da propriedade urbana e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- PLANO DIRETOR – **Cidade de Campo Largo-PR** – Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/topsearch.pl> (acesso: 18/10/2011).
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: Métodos e Técnicas**. 3.ed. revista e ampliada. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMIONI, R. L. A sublimação jurídica da função social da propriedade. **Lua Nova**, São Paulo, 2006, p.109-137.

SUNDFELD, C. A. **O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais**, in Estatuto da Cidade – Comentários a Lei Federal 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.

VADE MECUM, (**compilado de códigos e leis**). Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 3.ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

Recebido em 02/06/2012

Aprovado em 18/07/2012