

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À CIDADE: TEORIA E PRÁTICA ATUAL

Colin Crawford

Pesquisador pelo Programa de Cooperação Internacional (Procin) no Ipea. Professor de direito ambiental; e diretor de estudos em desenvolvimento global da Universidade de Tulane. *E-mail:* <colin.crawford@tulane.edu>.

Este texto se inicia com uma reflexão básica, mas muitas vezes esquecida, acerca dos sistemas de propriedade. A pesquisa retoma a identificação de sistemas diversos de propriedade, desde o conceito individualista que vem de autores como John Locke até sistemas de propriedade coletiva de alguns povos indígenas (Pereira e Diegues, 2010; Moore, 2004). Os conflitos sobre a propriedade ficam no alvo de disputas revolucionárias desde a Revolução Bolchevique, no início do século passado, até a Primavera Árabe, em 2011, que começou, convém lembrar, com uma disputa na Tunísia sobre o direito de um vendedor ambulante de frutas obter uma licença – um tipo de propriedade. Desse modo, observa-se que muitos pensadores procuram soluções para gestão e distribuição de propriedades envolvendo o respeito às diversas necessidades e maneiras de viver (Bonilla e Foster, 2011).

O trabalho examina questões que tratam das demandas diversas que existem para a propriedade. Primeiro, são consideradas as raízes intelectuais de dois conceitos celebrados e discutidos no Brasil e no mundo, especificamente a função social da propriedade – consagrada pela Constituição Federal de 1988 – e o direito à cidade, garantido pela Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade). No Brasil, assim como em muitos países, a maioria da população mundial mora em cidades. Embora o país respeite o direito de os indivíduos terem propriedade particular, a propriedade em si tem que respeitar a função social. O conceito de “função social” de uma propriedade está aberto à discussão. Uma propriedade cumpre com a sua função social tanto no momento em que uma comunidade está sendo removida para ser construído em seu lugar um *shopping* como quando se decide instalar um parque para ampliar as oportunidades de lazer numa região. Nesse sentido, o conceito da função social é um conceito neutro em termos ideológicos.

Em contraste, o direito à cidade contempla uma organização social mais comunitária, imaginando

a necessidade de assegurar a todos os cidadãos um cardápio enorme de benefícios e oportunidades urbanas, desde transporte eficiente e cômodo até áreas verdes de lazer.

Exatamente porque essas duas ideias vêm de origens tão diferentes, é interessante oferecer duas observações – primeiramente, notando as origens distintas das duas ideias e, em segundo lugar, analisando como, apesar das origens diferentes, elas estariam aplicadas juntas no Brasil. De fato, este trabalho sugere que a união dessas duas ideias no Brasil é intrigante do ponto de vista intelectual.

A função social da propriedade foi delineada pelo jurista francês León Duguit, em 1912, em parte como reação intelectual ao extremismo das ideias socialistas (e, em seguida, comunistas) da época. Duguit estava tentando implicitamente navegar entre dois polos – o da brutalidade do capitalismo e o das tendências autoritárias de socialismo. De certa forma, a ideia de função social da propriedade de Duguit colocou um rosto humano na propriedade. A noção do proponente da ideia do direito à cidade, o filósofo francês Henri Lefebvre, entretanto, foi bem distinta, com consequências bem diferentes para o conceito de propriedade. Embora tenha formulado um conceito que vem da sua posição como intelectual marxista, ele queria equilibrar as oportunidades e os usos disponíveis em ambientes urbanos para toda a população. Não estava procurando uma maneira de diminuir a injustiça nos modelos de capitalismo industrial. Não obstante, na articulação brasileira dessas duas ideias, os dois conceitos são considerados complementares, como resultado da forma pela qual as duas ideias têm sido usadas com frequência para defender a noção de uma vida urbana mais justa e equitativa.

Em uma demonstração do bem-sucedido casamento intelectual dos dois conceitos, o texto examina ainda mais de trinta casos da jurisprudência de tribunais brasileiros em que se alegam violações

do direito à cidade e à função social da propriedade. Embora exista uma percepção comum de que os tribunais brasileiros são conservadores quanto aos assuntos urbanos, esta pesquisa mostra um alto nível de conscientização acerca da função social da propriedade e do direito à cidade pelos tribunais, os quais têm garantido os respectivos direitos da população e concluído que tanto a função social da propriedade deve ser respeitada quanto todos os cidadãos têm direito à cidade. A pesquisa se concentra em um caso específico de Salvador, na Bahia, onde o tribunal mais importante do estado rejeitou o Plano Diretor da cidade por falta de participação pública (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, 2014). Como o texto explica, nesse caso e em muitos outros, os tribunais brasileiros estão envolvidos constantemente numa avaliação das definições dos termos “função social da propriedade” e “direito à cidade”, além de afirmar as garantias legais que essas ideias contêm.

Em conclusão, sugere-se que, no futuro, outros setores da sociedade se mobilizem para realizar as promessas dos referidos conceitos, usando, para tanto, as decisões favoráveis dos tribunais. Para terminar com uma contribuição nesse esforço, o texto oferece um rascunho das medidas necessárias para começar a conceitualização da ideia de “participação pública”, desde ações antecipadas que temos que tomar quando uma intervenção urbana está sendo contemplada até as ações contemporâneas, a serem tomadas quando um projeto está sendo implementado.

REFERÊNCIAS

BONILLA, Daniel; FOSTER, Sheila R. The social function of property: a comparative perspective. **Fordham Law Review**, v. 80, n. 3, p. 1003-1015, 2011.

MOORE, Sally Falk (Ed.). **Law and anthropology: a reader**. Malden: Blackwell, 2004.

PEREIRA, Bárbara Elisa; DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. Conhecimento de populações tradicionais como possibilidade de conservação da natureza: uma reflexão sobre a perspectiva da etnoconservação. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 22, p. 37-50. Curitiba: UFPR, 2010.

SUMÁRIO EXECUTIVO