

**A NOVA AGENDA URBANA E A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO BRASIL ENTRE O HORIZONTE E O ABISMO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 80/2019 E O ESVAZIAMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE<sup>1</sup>**

**THE NEW URBAN AGENDA AND LAND POLICY IN BRAZIL BETWEEN HORIZON AND THE ABYSM: CONSIDERATIONS ON THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROPOSAL Nº 80/2019 AND THE EMPTYING OF THE PROPERTY'S SOCIAL FUNCTION**

**Ricardo Hermany<sup>2</sup>  
Guilherme Estima Giacobbo<sup>3</sup>**

**RESUMO**

Os avanços em torno do Direito à Cidade no Brasil, mesmo após o advento da Nova Agenda Urbana, resultante da conferência Habitat III, se encontram ameaçados por propostas legislativas que visam retirar o condicionamento do direito de propriedade ao cumprimento da função social. Analisou-se, primeiramente, a consolidação do direito à cidade enquanto norteador a política urbana nacional, a partir da Constituição Federal de 1988, bem como a ameaça de esvaziamento de seu conteúdo, cristalizada na Proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019. Utilizou-se o método de abordagem dedutivo, utilizando técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e procedimento monográfico, centrando-se na premissa da incompatibilidade da proposta em análise com o

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) com doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Advogado e consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios - CNM; Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328> E-mail: [guilhermegiacobbo@gmail.com](mailto:guilhermegiacobbo@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutorando na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade 1; Doutorando sanduíche CAPES na Universidade do Minho (PT); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2015) e Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho/Portugal (2015); Especialista em Direito Público (2012); Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Bolsista de doutorado na assessoria de assuntos jurídicos da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Universidade do Minho – Uminho – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0003-0350-6501> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8066543598062750> E-mail: [guilhermegiacobbo@gmail.com](mailto:guilhermegiacobbo@gmail.com)

conteúdo constitucional referente à política urbana. Concluiu-se que a proposta tem grande carga de retrocesso ao desenvolvimento da política urbana, além de incompatibilidade constitucional pelo esvaziamento da função social da propriedade, bem como se encontra em oposição aos objetivos dispostos na Nova Agenda Urbana, compromisso internacional para o desenvolvimento urbano sustentável da qual o Brasil é parte.

**Palavras-Chave:** Direito à cidade; Espaço local; Função social da propriedade; Nova Agenda Urbana; Política fundiária.

#### **ABSTRACT**

The advances in the Right to the City in Brazil, even after the advent of the New Urban Agenda, resulting from the Habitat III conference, are threatened by legislative proposals that aim at removing the conditioning of property rights to fulfill social functions. Firstly, it was analyzed the consolidation of the right to the city as a guideline for national urban policy, starting with the Federal Constitution of 1988, was analyzed, as well as the threat of emptying its content, crystallized in the Proposed Constitutional Amendment nº 80/2019. The deductive approach method was used, using bibliographic and legislative research technique and monographic procedure, focusing on the premise of the incompatibility of the proposal under analysis with the constitutional content referring to urban policy. It was concluded that the proposal has a major setback for the development of urban policy, in addition to constitutional incompatibility due to the emptying of the social function of property, as well as being in opposition to the objectives set out in the New Urban Agenda, an international commitment to sustainable urban development of which Brazil is a part.

**Keywords:** Social function of property; Land policy; Local space; New Urban Agenda; Right to the city.

## **1. INTRODUÇÃO**

O Direito à Cidade, especialmente na América Latina, vem sendo debatido conjuntamente com os rumos da política urbana, de modo mais intenso, sob o ponto de vista teórico-conceitual e prático, nos últimos vinte anos. No Brasil, a partir da edição da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e, em países como o Equador (com a nova Constituição da República) e o México (a partir

da Constituição da Cidade do México), se menciona expressamente o “Direito à Cidade” como um dos pressupostos da política urbana.

No Brasil, os debates em torno do direito à cidade ganham especial relevância em face do déficit habitacional e do processo de segregação urbana que acabaram por criar verdadeiras cidades “clandestinas”, localizadas nas zonas periféricas dos centros urbanos, constituídas basicamente por moradias precárias. Essa cidade informal, em regra, cresce e se desenvolve em regiões de baixo valor de mercado ou que apresentam riscos ambientais, das quais não despertam interesse imobiliário. Localizam-se, frequentemente, em regiões desprovidas de infraestrutura urbana e de serviços e equipamentos públicos.

Depois de mais de uma década de debates e lutas, os movimentos sociais urbanos conseguem garantir, na Assembleia Constituinte de 1987, um capítulo na Constituição dedicado à política urbana. É a partir de 1988 que surgem os primeiros instrumentos de controle do uso do solo, bem como a previsão do instituto da função social da propriedade como premissa inafastável e limitadora do direito de propriedade. Apesar da resistência conservadora de parte do movimento constituinte e do abrandamento de grande parte da agenda dos Movimentos Sociais Urbanos, se logrou descentralizar as competências para a edição de normas urbanísticas ao poder local, resguardando à União a regulamentação geral do capítulo dedicado à Política Urbana – cuja regulamentação levaria ainda mais dez anos, até a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

A partir da lógica de descentralização, ocorrida em 1988, a responsabilidade pela criação de uma política de desenvolvimento urbano, consoante disposto no artigo 182 da Constituição, bem como a gestão e o planejamento urbano, foram atribuídas aos governos locais. Essa atribuição pressupõe, também, a participação da sociedade, especialmente na elaboração e revisão do plano diretor – instrumento que se constitui como instrumento básico da política urbana nos municípios. O princípio da gestão democrática da cidade, ínsito no Estatuto da Cidade, reforça a necessária participação da comunidade na tarefa de planejar a cidade.

Constata-se, no entanto, que passados mais de 30 anos do advento da Constituição Federal e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, o contexto de exclusão urbana e apropriação do solo urbano como espaço de reprodução do capital, não se alterou de forma significativa, embora tenha havido avanços na política habitacional e iniciativas singulares em alguns municípios no que se refere ao planejamento urbano democrático, nas leis de parcelamento do solo e na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade.

Completadas três décadas da consagração de um capítulo dedicado à política urbana no país e, diante de um extenso rol de desafios, que perpassam pela democratização do acesso à terra urbanizada, pelo controle do mercado especulativo, pela capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias por parte dos municípios e pela gestão compartilhada do planejamento urbano, a política urbana se vê ameaçada pela possibilidade de um retrocesso jamais experimentado: a redução da função estratégica e política do Ministério das Cidades, com esvaziamento do orçamento, conjugada ao esvaziamento do conceito de função social da propriedade, conforme preconizado pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 80/2019, que propõe uma alteração conceitual no direito de propriedade que o vincula a um modelo arcaico, envolto em uma aura sacralizada – incompatível com o século XXI – e que remonta às clássicas definições traçadas por John Locke, ainda no século XV.

A partir disso, o artigo busca investigar o eventual impacto da PEC nº 80/2019 do Senado Federal ao conteúdo constitucional dedicado à política urbana, bem como seu efeito à autonomia local quanto à prerrogativa dos municípios de definirem o conteúdo função social da propriedade urbana por meio dos planos diretores.

Baseando-se no método de abordagem dedutivo, utilizando técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa e procedimento monográfico, centra-se na premissa da incompatibilidade da proposta em análise com o conteúdo constitucional referente à política urbana, assim como seu potencial retrocesso ao desenvolvimento da política urbana executada nos últimos anos, bem como sua completa oposição aos objetivos dispostos na Nova Agenda Urbana, compromisso internacional para o desenvolvimento urbano sustentável da qual o Brasil é parte.

## **2. O DIREITO À CIDADE E O HORIZONTE DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**

No Brasil, assim como em vários países de capitalismo periférico, boa parte da população urbana está excluída do direito à cidade e do mercado formal, buscando o acesso à moradia por meio do emprego de seus próprios e precários recursos. A maioria desse segmento populacional edifica suas casas sem o conhecimento técnico adequado, sem recursos de financiamento formal e observância da legislação fundiária, urbanística e edilícia, cuja prática, comum na realidade latino-americana, é denominada de autoconstrução.

Esse contexto se dá pelo fato da força de trabalho nacional não ter incorporado ao salário, especialmente no período desenvolvimentista, o custo da moradia no Brasil, estimando-se que

apenas 30% da população tenha acesso à moradia no mercado privado. Nem mesmo o ganho real do poder de compra do salário e os programas de habitação popular na última década são suficientes para transformar esse quadro, pois o custo da cidade acaba por absorver esse acréscimo com o aumento do custo do transporte coletivo e da especulação imobiliária (MARICATO, 2015).

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica, contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento de solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. (MARICATO, 2015, p. 85)

Assim, o Estado tem papel essencial na produção do espaço urbano, pois controla o fundo público para investimentos, cabendo a ele, sob a forma de poder local, regulamentar e controlar seu uso e a ocupação do solo, seguindo os planos diretores e demais regulamentos aprovados nas esferas legislativas. O Estado consubstancia-se então como o “principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis” (MARICATO, 2015, p. 25).

Esse processo de ocupação do solo urbano de maneira informal é o resultado da combinação de mercados especulativos de terras, sistemas políticos clientelistas, práticas de planificação urbanas elitistas e regimes jurídicos excludentes que tem sustentado há muito tempo os direitos absolutos de propriedade individual sobre o princípio constitucional da função social da propriedade. O processo de desenvolvimento urbano de modo informal no Brasil tem sido a regra e não uma exceção desde muito tempo, caracterizando-se como a principal forma socioeconômica de produção do espaço urbano no país. (FERNANDES, 2012, p. 496)

O surgimento do direito à cidade remonta a um contexto peculiar que conseguiu convergir tanto o âmbito acadêmico, nas universidades, quanto as manifestações populares, em uma ocasião em que a academia ocupou as ruas e os protestos ocuparam a universidade. Sua gênese se dá a partir da obra de Henry Lefebvre (*le droit à la ville*), foi marcada por um duplo registro: uma vertente teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa; tal configuração se mantém na atual rediscussão do conceito. (TAVOLARI, 2016, p. 94)

No plano nacional, o Direito à Cidade começa a ganhar forma com os movimentos sociais de Reforma Urbana, na assembleia constituinte de 1987, que resultaram no capítulo da

Constituição de 1988 sobre Política Urbana. Somente na atual Constituição elevou-se a função social da propriedade rural e urbana como requisito indispensável ao direito de propriedade.

No plano urbano, a Constituição federal em seu artigo 182, parágr. 2º, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”. Isto significa dizer que é o poder local que vai definir, em seu plano diretor, o conteúdo da função social de acordo com as características locais.

Na América Latina, em geral, um crescente movimento sociopolítico de reforma tem se baseado nos dois pilares propostos por Lefebvre como o núcleo do "direito à cidade", isto é, o direito de viver a cidade – incluindo o direito à habitação – e o direito de participar das decisões na e para a cidade. No contexto brasileiro, o paradigma da mudança tem marco em 10 de julho de 2001, com o avanço legal sem precedentes a partir da promulgação da lei federal 10.257, denominada “Estatuto da Cidade”, que regulamenta o capítulo original sobre política urbana, introduzido pela Constituição Federal de 1988, em que o "direito à cidade" é reconhecido como um direito coletivo (FERNANDES, 2012, p. 508).

Harvey (2014, p. 28) afirma que o direito à cidade é mais amplo do que um direito de acesso de indivíduos ou grupos aos recursos que a cidade incorpora, mas um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos, de dimensão muito mais coletiva do que individual. Afinal, não há dúvida de que reinventar a cidade depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização, que é majoritariamente controlado por atores privados e hegemônicos financeiramente.

Lefebvre concebe o direito à cidade como o direito de um cidadão não ser excluído da centralidade urbana, um poder de “reapropriação do espaço-tempo que retome o urbano como uma obra dos próprios indivíduos e coletividades” e que esse direito à cidade seria um poder de criação e invenção que só poderia ser explicado por meio de um conjunto de práticas que escapam da dupla captura do estável – representado pela burocracia estatal, tecnocrática e centralizadora – e do efêmero - diluição das múltiplas atividades, serviços e redes do urbano pelas estratégias econômicas das organizações empresariais. (MENDES, 2018, p. 12)

No caso brasileiro, o direito à cidade tem acento constitucional, estando positivado em lei ordinária como diretriz da política urbana e conta, agora, com respaldo no Direito Internacional com a Nova Agenda Urbana da Declaração de Quito. Em que pese sua conformação constitucional e previsão em leis ordinárias, a eficácia do princípio da função social da cidade e da propriedade ainda permanece deficitária.

O maior obstáculo para a efetividade do Estatuto da Cidade e, portanto, do próprio direito à cidade é uma disputa de fundo entre uma velha ordem jurídica nucleada pelo direito individual de propriedade e a nova ordem jurídico-urbanística que emerge com o Estatuto da Cidade, na qual a função social da propriedade e o direito à cidade passam a ser novos centros para o ordenamento jurídico, agora policêntrico. (GRASSI, 2016, p. 336).

É necessário que esse alegado direito à cidade seja incorporado nos princípios orientadores do Direito Urbano e como um mandato dentro das leis estruturais que regulam o planejamento urbano. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade liga as autoridades, governos locais e nacionais, parlamentares e organizações internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade em nossas cidades. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, assim como outras declarações internacionais, devem servir como um guia no tratamento do planejamento urbano seja no momento de criação ou revisão.

Ao mencionar o "desenvolvimento urbano equitativo e sustentável", a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em seu artigo 5º, transparece sua essência:

As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbano-ambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e equitativa. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006)

Esse "Direito à Cidade", estabelecido pela Carta Mundial, se consagra como um direito coletivo dos habitantes das cidades. No entanto, sabe-se que é necessário ir muito além da mera positivação de direitos coletivos, pois a tarefa de consolidação e garantia da materialidade dos direitos sociais e coletivos é diária, sendo primordial que todos os níveis de governo respeitem e se apropriem das recomendações da carta mundial para com as cidades e os assentamentos humanos, de modo a proporcionar à totalidade dos habitantes a segurança para viver e se desenvolver.

Este é o desafio e a meta pela qual as cidades devem ser pensadas e deve balizar os instrumentos de planejamento, de modo a fornecer a população em geral o acesso à habitação, espaços de convivência, infraestrutura e serviços públicos de qualidade em um ambiente saudável. Tais fatores, hoje, estão restritos a uma pequena parcela da sociedade que reside nas zonas mais valorizadas das cidades, sendo inacessíveis ao restante da população. Nesse contexto, os municípios brasileiros destacam-se por sua responsabilidade no planejamento urbanístico, controle da política de solo e aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da

propriedade urbana, previstos em capítulo específico na Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Portanto, se deve ir além da mera positivação do direito à cidade, considerando que esse só será direito, no sentido forte, na medida em que prevalecerem os fundamentos políticos, culturais e jurídicos para tal. Tal é a razão de se considerar o Direito à Cidade como um direito continente, passível de abarcar múltiplos sentidos e possuir pouco ou nenhum conteúdo concreto, passível de ser subsumido como norma programática. Assim, não se está tratando de um direito consolidado carente de implementação, mas, se consubstancia como um direito em permanente disputa, cujo fundamento não está apenas no sentido técnico, mas também no viés de construção democrática. Um direito a um bem coletivo que não se identifica nem com o direito individual privado e nem com o público-estatal. (PILATI; GRASSI, 2018)

Em 2016 a cidade de Quito (Equador) sediou a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (*Habitat III*). Esse encontro sucedeu as duas primeiras conferências Habitat, realizadas em Vancouver, em 1976, e Istambul, em 1996. A ONU-Habitat surge como o Programa das Nações Unidas que tem como foco a urbanização sustentável e os assentamentos humanos. Dentre os assuntos tratados, atualmente, pelo programa, se encontram o planejamento e desenho urbano local e metropolitano; a legislação urbana, solo e governança; a economia urbana e finanças municipais; a habitação e assentamentos precários/informais, dentre outras linhas de ação.

A conferência *Habitat II* (realizada em Istambul, em 1996) tinha como cerne o direito à moradia como principal debate internacional das cidades. O direito à moradia, ainda que figure como uma pauta fragmentada do Direito à Cidade, era uma reivindicação histórica de movimentos sociais e uma urgência global. A agenda resultante da *Habitat II* foi acompanhada pela descentralização das políticas urbanas, uma pauta também defendida por vários movimentos sociais, que mais tarde acabou servindo à retórica de políticas mais arraigadas às correntes do neoliberalismo.

A descentralização, preconizada na *Habitat II* e referendada nos acordos internacionais que se seguiram, mais que significar uma democratização da agenda e pauta urbana, serviu para o “enxugamento” do Estado-nação. *Pari passu*, agências e bancos internacionais de desenvolvimento ditaram políticas de produção industrial de habitação em massa, contrariando em muito as ideias de produção social da moradia e da cidade, presentes na origem da luta pelo direito à moradia. (BALBIM, 2018)



A *Habitat III* teve como resultado a aprovação da chamada Nova Agenda Urbana, documento com 175 parágrafos e que contém a Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis. Esse documento contempla uma visão compartilhada dos chefes de Estado signatários, bem como elenca princípios e compromissos, além de um plano de ação. Em seguida, se aprovou também o Plano de implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana, um documento que traz uma série de compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável, além de estratégias para sua efetiva implementação, acompanhamento e revisão. (ONU-HABITAT, 2019)

Embora a expressão “direito à cidade” tenha aparecido nos documentos técnicos que antecederam a conferência Habitat III o termo e sua concepção não restaram reconhecidos na *Nova agenda* e tampouco no relatório oficial do Brasil para a *Habitat III*, optando-se pela adoção do tema mais conservador de “direito a cidades sustentáveis”, tratando a temática sem reconhecer e assegurar os valores que a estruturam. Essa expressão é a mesma do Estatuto da Cidade e que sintetiza um rol de direitos que não se configuram, do ponto de vista ontológico, como um novo direito a ser implementado.

Em que pese os objetivos programáticos da Nova Agenda Urbana tenham sido menos incisivos do que o necessário, a *Habitat III* converge para o consenso entre a crescente desigualdade nas cidades e atenta para a necessidade de intervenção mais ativa dos governos locais, sob dois aspectos fundamentais:

I Necessidade de fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade, de modo a frear o processo de especulação imobiliária em um contexto da globalização financeira onde a reprodução dos capitais passa pela urbanização;

II Aumento da participação democrática na definição do planejamento urbano, especialmente nos planos diretores que, ao final, vão delimitar o conteúdo e expressão da função social da propriedade e cumprir.

A função social da propriedade é objeto de análise no próximo ponto, a partir de uma abordagem histórica com início no século XX e sua consequente constitucionalização no México e na Alemanha. Esse princípio exsurge como verdadeiro contraponto à liberdade absoluta dos proprietários usufruírem e disporem de seus imóveis.

No âmbito urbano nacional, ganha especial conotação por ser um mecanismo de mitigação dos processos de retenção especulativa e diretamente relacionado ao direito à cidade, estando previsto em diversos pontos na Constituição Federal e tendo instrumentos específicos de

fiscalização e sanção, como o parcelamento, edificação, utilização compulsória (PEUC) e o IPTU progressivo.

### **3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS NA DEFINIÇÃO DE SEU CONTEÚDO**

O conceito de propriedade privada, inicialmente concebido enquanto um direito individual sagrado e absoluto, positivado como tal no Código Civil Napoleônico e presente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e na Constituição Norte Americana, vem sendo tensionado e modificado nos ordenamentos jurídicos do mundo desde o início do século XX.

Enquanto obra da modernidade jurídica, a concepção desse direito de propriedade absoluto – dotado de uma aura sacralizada e incontestável, que dá ao proprietário o poder irrestrito de usar, fruir e dispor sem oposição – encontra oposição na figura da função social da propriedade, que remonta às raízes jurídicas romanas no tratamento da propriedade imóvel.

Na era moderna, embora as primeiras referências à concepção da propriedade enquanto função social apareçam nas obras de Augusto Comte, ainda na metade do século XIX, é Leon Duguit (1920), por ocasião de uma série de conferências, quem difunde a concepção de propriedade-função enquanto contrapeso à concepção liberal de propriedade enquanto direito individual natural, de caráter absoluto e imprescritível.

A partir disso o direito constitucional do Século XX, sob a influência dessas doutrinas da função social, começa a adotar nos ordenamentos modernos esse princípio como condição de validade do direito de propriedade. A Constituição mexicana de 1917<sup>4</sup> e a Constituição alemã de Weimar, em 1919<sup>5</sup>, são as primeiras a positivarem esse princípio, embora com conteúdo

---

<sup>4</sup> CONSTITUCION DE MEXICO DE 5 DE FEBRERO DE 1917, Art. 27º: [...]:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se los dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.

<sup>5</sup> Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, Artigo 14 [Propriedade – Direito de sucessão – Expropriação]:

indeterminado, relegando ao legislador ordinário a imposição de deveres positivos ou implementação de políticas públicas em consonância com esse princípio.

O histórico do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico nacional se dá a partir da Constituição de 1934 que traz, no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais, a ressalva de que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo na forma da lei (art. 113, nº 17). A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe a figura da desapropriação por interesse social, inscrita no artigo 141 § 16º, e o uso pelo proprietário condicionado ao bem-estar social, deixando ao legislador ordinário a possibilidade de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

A Constituição de 1967 incorpora duas novidades correlatas ao instituto da função social: a desapropriação por títulos da dívida pública na desapropriação da propriedade rural, consagrados nos artigos 150 § 22 e 157 § 1º, ao passo que a Emenda Constitucional nº 01 de 1969, tratando do capítulo referente a “Ordem Econômica e Social”, elenca expressamente:

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I -liberdade de iniciativa;

II -valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III -**função social da propriedade**; [...]

Portanto se observa que, mesmo no período de maior déficit democrático da história constitucional brasileira, o princípio da função social figurou no ordenamento e foi paulatinamente aprimorado, embora com baixa operatividade. É a partir da Constituição federal de 1988, no entanto, que se tem uma delimitação conceitual mais clara do princípio, com várias menções ao longo do texto. No artigo 5º, no artigo subsequente à garantia do direito de propriedade (inciso XXII) se condiciona esse direito ao cumprimento da função social.

A função social também está entre os princípios gerais da atividade econômica, no artigo 170. A Constituição trata de diferenciar os requisitos de cumprimento da função social entre a propriedade urbana (182 e 183) – o qual relega aos municípios a definição de seu conteúdo, por

---

(1) A propriedade e o direito de sucessão são garantidos. Seus conteúdos e limites são definidos por lei.

(2) A propriedade obriga. Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao bem comum.

(3) Uma expropriação só é lícita quando efetuada para o bem comum. Pode ser efetuada unicamente por lei ou em virtude de lei que estabeleça o modo e o montante da indenização. A indenização deve ser fixada tendo em justa conta os interesses da comunidade e dos afetados.

meio das exigências de ordenação nos respectivos planos diretores participativos – e propriedade rural (artigos 184 a 191), trazendo expressamente os requisitos, para seu cumprimento.

Pilati (2013) refere que a grande questão para explicar a ineficácia do princípio da função social reside justamente na falta de resgate do coletivo – concepção diversa do público-estatal e do individual-privado – e que não haverá como esperar algo diferente enquanto esse princípio estiver associado ao espectro político-jurídico da propriedade comum dominial como uma espécie de solidariedade social. Assim, sem constituir o arcabouço institucional e infraconstitucional do coletivo constitucionalizado, o princípio estará sempre dependente do voluntarismo estatal, manifesta por meio de desapropriações por interesse social e de menções isoladas da doutrina e jurisprudência. Portanto, a tarefa da Pós-modernidade consistiria em instituir um sistema estruturado na tríplice dimensão romana baseado no Coletivo X Privado X Estatal.

Pilati (2013) refere que a função social, no entanto, tem apresentado uma função meramente simbólica e que apenas terá a eficácia devida quando se realizar o resgate institucional da dimensão participativa preconizado pela Constituição de 1988, pois ela corresponde à dimensão coletiva. Isso porque a função social não tem natureza público-estatal, mas, de espaço coletivo que carece de estrutura participativa e democrática. Assim, sua esfera política não repousaria na maioria representativa, mas na esfera do consenso, por pertencer por essência e natureza ao plano do social e não apenas do estatal.

No debate da Assembleia Constituinte, que perdurou de 1987 a 1988, a Emenda Popular da Reforma Urbana trouxe instrumentos urbanísticos de controle da função social à discussão, buscando construir uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano, orientado por objetivos voltados a maior democratização do solo urbano e ao combate da especulação imobiliária do setor privado, mitigando o poder dos proprietários e trazendo o acesso à moradia e o direito à cidade para o centro das atenções. (DENALDI; et. al., 2015, p.13).

No entanto, permanecia a imprescindibilidade de normas que efetivassem os instrumentos previstos constitucionalmente, no intuito de conferir operatividade ao direito urbanístico, bem como, rechaçar alguns dogmas da legislação tradicional, precisamente, a civilista e a administrativa. É nesse contexto que, com mais de uma década de atraso, se aprova o Estatuto da Cidade, buscando concretizar o direito urbanístico brasileiro e, por meio de conceitos determinados, a regulamentação de instrumentos urbanísticos.

Trata-se de um novo paradigma de acordo com o qual, além das limitações administrativas tradicionais, a noção da função social da propriedade

consiste no poder de obrigar o proprietário (através de obrigações de fazer, de não fazer, de suportar, como parcelar ou edificar compulsoriamente), com o que o planejamento urbano além de regulatório, pode ser também indutor de um desenvolvimento mais justo e redistributivo. (Fernandes; ALFONSIN, 2016, p. 13)

Assim, o parcelamento, a edificação e utilização compulsória, bem como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, se constituem como instrumentos fundamentais para a concretização, no âmbito local, da função social da propriedade urbana, abrangendo de forma mais ampla a função social da cidade. Importa referir que “a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções” (GRAU, 2002).

Importa ressaltar que a efetivação da função social da propriedade urbana não é ato discricionário, ou seja, não é uma opção ao gestor local, mas uma obrigação do município. O que é discricionário é a definição, no plano diretor, da área de abrangência dos instrumentos urbanísticos como o PEUC e seus sucedâneos. Essa definição levará em conta as estratégias de urbanização do município e geralmente engloba as áreas centrais com diagnóstico de imóveis subutilizados.

Considerando que a gestão dos instrumentos do PEUC e do IPTU progressivo são instrumentos de competência local e que são os planos diretores de cada município que vão definir quais as áreas urbanas onde tais instrumentos serão aplicados, conclui-se que a indução do adequado aproveitamento da propriedade imobiliária urbana irá variar de acordo com cada especificidade local, considerando sua densidade demográfica, características geográficas e suas opções políticas. (DENALDI; et. al, 2015, p. 11)

É comum nas cidades latino-americanas, especialmente nos grandes centros urbanos, a retenção especulativa de imóveis vazios e terrenos vazios em áreas com boa provisão de serviços e equipamentos urbanos a fim de maximizar os lucros com a valorização dessas áreas. No entanto, é nítido que essas práticas atentam diretamente contra a função social da cidade e da propriedade, gerando graves consequências socioeconômicas e ambientais, forçando o processo de horizontalização das cidades e gentrificação – expulsando os moradores de baixa renda para as zonas periféricas da cidade – para zonas de menor custo, justamente pela falta de provisão de infraestrutura urbana e equipamentos públicos. (SOTTO, 2016, p. 106)

O município, assim, adquire importância estratégica no planejamento urbano, seja pela prerrogativa de definir, por meio da sociedade local, as diretrizes do plano diretor, instrumento guia da política urbana local, indispensável à definição da função social da propriedade urbana, seja pela responsabilidade de fiscalizar e efetivar o seu cumprimento por meio dos mecanismos

previstos no Estatuto da cidade, assegurando a sustentabilidade das ocupações humanas, tanto na área urbana quanto rural. (RECH; Et al., 2016, p. 141).

Contudo, apesar da lenta e gradual evolução jurídica e doutrinária do conceito de função social na tentativa de mitigação do caráter absoluto da propriedade privada individual, erigida pelo modelo liberal econômico e garantida pelo monismo jurídico, esse princípio encontra-se ameaçado de ter seu conteúdo esvaziado.

Todos os esforços empregados na construção da possibilidade de um uso da propriedade coadunado com o bem-estar coletivo – seja no meio rural ou urbano – de modo a respeitar os regulamentos ambientais, as relações que favoreçam o bem-estar dos trabalhadores, a vocação natural do solo e evitando a retenção especulativa da terra em um contexto de aprofundamento do processo de gentrificação e déficit habitacional estão, hoje, colocados em cheque.

O próximo ponto analisa o conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019 como um novo capítulo do processo de tentativa de mercantilização da cidade e esvaziamento dos instrumentos de controle social do uso do espaço urbano. Além de esvaziar o conteúdo da função social, diminuindo em muito a margem de exigência para seu cumprimento, a proposta usurpa competência do espaço local na definição das exigências fundamentais de ordenação.

#### **4. A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 80/2019: A POLÍTICA URBANA FRENTE AO ABISMO**

A agudização do uso da urbanização como principal modo de reprodução dos capitais, em um novo estágio da globalização financeira busca novas formas de, por meio de um aparato legislativo, facilitar o uso da cidade como espaço de negócio, tornando o urbano como espaço exclusivo do valor de troca. Isso ocorre, nesse momento, pela tentativa de absolutizar novamente o instituto da propriedade privada, criando uma série de empecilhos legais pra declaração de descumprimento da função social e pelo esvaziamento de seu conteúdo, como veremos a seguir.

O ponto de partida análise da PEC 80/2019 deve perpassar pela crítica de que o capitalismo pós-industrial - baseado agora em serviços e tecnologia da informação – e financeiro (especulativo) provocou a crise em relação à propriedade enquanto sistema e como ordem jurídica. Isso porque, ao mesmo tempo em que relaxa na proteção do mérito proprietário, é extremamente conivente com formas de especulação e reprodução do capital por meio da urbanização, oferecendo, em contraponto, uma falsa segurança jurídica aos interesses individuais em detrimento do coletivo.

É justamente esse o objetivo primordial da PEC em análise: esvaziar o conteúdo jurídico da função social da propriedade em nome da garantia de uma falsa segurança jurídica. Tal proposta, contudo, usurpa a competência local dos municípios na definição, por meio dos planos diretores, do conteúdo da função social da propriedade urbana, colocando em cheque a subsistência de instrumentos como o PEUC.

A PEC nº 80/1019 propõe alterar apenas dois pontos: O artigo 182, que trata da propriedade urbana, e o artigo 186 que trata da propriedade rural. A abordagem desse artigo, calcada na análise do processo de urbanização e do Direito à Cidade, recairá apenas na análise da tentativa de alteração do artigo 182, sem olvidar a importância da função social da propriedade rural e seu impacto sobre os processos de exclusão social no campo e da manutenção dos latifúndios improdutivos.

A proposição é suficiente para desfigurar o conteúdo jurídico da função social e impingir um retrocesso equivalente a um século de construção doutrinária e jurisprudencial com relação à responsabilidade do proprietário de um imóvel com o coletivo. Torna impraticável, ainda, parte dos instrumentos sancionatórios ao descumprimento da função social previstos pelo Estatuto da Cidade. Observe-se, ademais, a alteração proposta ao artigo 182 a despeito da propriedade urbana:

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

"Art. 182 . . . . .

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

I - parcelamento ou edificação adequados;

II - aproveitamento compatível com sua finalidade;

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

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

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

A primeira inconsistência da proposta de alteração reside no fato de subtrair a competência dos municípios na definição, por meio dos planos diretores participativos, dos requisitos para cumprimento do conteúdo da função social da propriedade em cada local, de acordo com as

particularidades intrínsecas a cada região, indicando, ela mesma, essas hipóteses. Segundo, o dispositivo propõe que o cumprimento da função social da propriedade estará satisfeito se cumpridas **alternativamente** uma das hipóteses de ordenação da cidade, previstas nos incisos I a III do § 2º. Isso, na prática, significa dar aval ao descumprimento integral das outras duas hipóteses.

Para inviabilizar de forma ainda mais profunda a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, enquanto sanções ao descumprimento da função social, o § 5º do referido artigo propõe que descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo ou por decisão judicial.

Na análise da constitucionalidade do projeto a relatoria demonstra, ao longo da tentativa de justificação jurídica da necessidade de alteração, uma superficialidade de conceitos, se vinculando a uma concepção abandonada há um século pela doutrina constitucionalista, remontando às correntes civilistas do início do século XX: “

Entendemos que o direito de propriedade é fundamental para a existência de uma sociedade aberta na qual as pessoas possam exercer, em toda a sua amplitude, a liberdade de dispor de seus bens como quiserem, desde que não prejudiquem o direito dos outros. (Parecer CCJ-PEC 80/2019: 03)

Não menos superficial é a justificativa da oposição à adoção da função social da propriedade enquanto elemento de validade do direito de propriedade, vinculando o seu elemento condicionante, como uma garantia da coletividade, aos regimes totalitários. Nesse trecho a justificativa escapa de toda pertinência teórica do princípio e faz um apelo a clichês, relacionando a função social com o autoritarismo estatal de meados do século XX:

Os regimes totalitários, em especial o nazismo e o comunismo, que foram responsáveis pelas maiores tragédias humanas do Século XX, tinham em comum a ideia de que o Estado ou o partido hegemônico estavam acima dos interesses pessoais e detinham o poder coercitivo para limitar muitos aspectos da vida de cada indivíduo, especialmente no que se refere à liberdade para adquirir e dispor de seus bens. (Parecer CCJ-PEC 80/2019: 03)

A função social, conforme já se demonstrou nos capítulos anteriores, remonta ao arcabouço jurídico romano, em um primeiro momento, e em um segundo momento às Constituições democráticas de Weimar, anterior à ascensão do nazismo, e à Constituição mexicana. Para fins históricos, jamais se utilizou do instituto da função da propriedade para realizar



desapropriações nem na Alemanha nazista – cujas expropriações foram realizadas despojando judeus e etnias não desejadas pela ideologia nazista – nem na União Soviética cujas expropriações visavam à coletivização geral as propriedades agrárias. Portanto, a justificativa da supressão do princípio, que consta nas constituições brasileiras desde 1936, não resiste a uma análise científica e histórica mais séria. Por fim, a pretensa justificativa final para o parecer favorável à PEC refere:

A proposta, ora em exame, ao estabelecer uma nova definição para a função social da propriedade, que não deve ser exigida quando a sua utilização não ofender direitos de terceiros, vai ao encontro do direito fundamental da livre iniciativa, indispensável ao exercício do pluralismo político que caracteriza as verdadeiras democracias liberais que garantem às pessoas não serem vítimas do avassalador poder estatal de limitar a sua liberdade, especialmente a de adquirir ou ter propriedade urbana ou rural. (Parecer CCJ-PEC 80/2019: 04)

Há uma dificuldade latente dos governos locais em aplicar os instrumentos sancionatórios previstos no Estatuto da Cidade, conforme demonstrado ao longo do trabalho. Os processos especulativos do solo urbano e a incapacidade do poder público em coibir a retenção especulativa, efetuar a recuperação das mais valias urbanísticas, realizar as atualizações dos valores venais dos imóveis para fins de IPTU e exigir contrapartidas em grandes partidas revelam que não se verifica o “avassalador poder estatal de limitar a liberdade”, senão uma inoperância frente a um processo agudo de financeirização da urbanização com consequentes processos de segregação e gentrificação.

Além disso, o trecho citado ignora que o princípio da função social da propriedade está presente no mesmo capítulo que garante a livre iniciativa, bem como no artigo que garante a propriedade privada, fato que leva em um caso concreto, no máximo, a uma ponderação de princípios.

Verifica-se que na tentativa de aproveitar o momento do avanço de forças conservadores e a nova correlação de forças no Congresso Nacional levou os principais representantes dos interesses corporativos, tanto na cidade – representado pelas grandes incorporadoras e proprietários dos escassos estoques de terra urbana – quanto no campo – notadamente pelo agronegócio e proprietários de latifúndios – a intentar suprimir, por via constitucional, o conteúdo da função social da propriedade.

Não o fez, no entanto, se utilizando de justificativas científicas, históricas e empíricas minimamente razoáveis, os quais não resistem a uma análise mais aprofundada acerca do tema. Isso, entretanto, não exime o perigo da aprovação da proposta, colocando em risco os avanços

duramente conquistados nas últimas décadas pelos movimentos sociais urbanos e inviabilizando a série de desafios empreendidos pela nova agenda urbana ao Estado brasileiro e os governos locais para a consecução, em última análise, do direito à cidade e do urbano para além do valor de troca, enquanto mercadoria, mas, sobretudo, enquanto valor de uso e de espaço de convivência democrática.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a investigar o eventual impacto da PEC nº 80/2019, do Senado Federal, ao conteúdo constitucional dedicado à política urbana, bem como seu efeito à autonomia local quanto à prerrogativa dos municípios de, por meio dos planos diretores, definirem a função social da propriedade urbana.

A premissa inicial da investigação versava sobre a incompatibilidade da proposta de emenda constitucional com o atual escopo constitucional referente à política urbana, bem como seu potencial retrocesso ao desenvolvimento da política urbana, preconizada pelo Estatuto da Cidade e sua completa oposição aos objetivos dispostos na Nova Agenda Urbana, compromisso internacional para o desenvolvimento urbano sustentável da qual o Brasil é parte. A partir disso se constatou que a política urbana encontra-se em uma permanente disputa, acirrada recentemente por duas visões de mundo antagônicas.

A política urbana tem sob o horizonte a tarefa de consolidar um direito à cidade, cuja defesa surge na década de 1970 com a luta dos movimentos sociais de reforma urbana e que tem sua constitucionalização em 1988 com um capítulo dedicado à política urbana. Esse prevê a função social da propriedade e uma série de instrumentos sancionatórios para seu descumprimento, aptos a evitar os abusos do proprietário e a retenção especulativa da terra urbana em um contexto de utilização da urbanização cada vez mais como espaço de mercantilização da cidade e da privatização de espaços públicos.

A nova Agenda Urbana, surgida na conferência *Habitat III*, em que pese não tenha ousado mais em sua proposta, reconhece a urgência da construção de uma cidade sustentável, a precariedade de assentamentos humanos periféricos e a necessidade de se construir uma cidade democrática, com acesso aos equipamentos públicos e infraestrutura urbana de maneira equitativa. Nesse contexto, há um horizonte a ser conquistado que perpassa pelo controle da função social da propriedade, da apropriação democrática na elaboração e revisão dos planos diretores e pela recuperação de mais-valias urbanísticas pelo poder público local. Nisso reside o

conteúdo, aberto, do direito à cidade, um direito coletivo que necessidade ser constantemente construído, ressignificado e que se encontra em permanente disputa.

Por outro lado, a política urbana nacional encontra-se face ao abismo, em função do recente proposta de alteração constitucional que implica no esvaziamento do conceito de função social da propriedade e que simboliza a pressão de grupos financeiros hegemônicos que disputa cada vez mais acirradamente o solo urbano para o reinvestimento do excedente de capital. No estágio atual do capitalismo financeiro, a urbanização exerce um papel preponderante como retardante das crises de excedente e como vetor de acumulação por meio da destruição e reconstrução constante nos centros metropolitanos, cada vez mais valorizados. Nesse contexto a especulação imobiliária e a flexibilização de regulamentos ambientais e urbanísticos são fatores capazes de exercer influência decisiva na maximização dos lucros. A PEC nada mais traz do que a materialização dessa tentativa de dar aval jurídico à sobreposição dos lucros individuais sobre o bem estar coletivo.

A agenda de retrocessos sociais encampada nos últimos três anos, com eco na atividade legislativa do Congresso Nacional, continua a mostrar sinais de contundência. Em mais um capítulo do processo de acumulação do capital, no qual o foco paira sobre a cidade e sobre o bem-estar coletivo, a política urbana encontra-se, mais do que nunca, entre o horizonte e o abismo.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

À CIDADE, CARTA MUNDIAL DO DIREITO.. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vpwse7d>> Acesso em 06 mai. 2019.

BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: Costa, M. A.; Thadeu, Marcos; Favarão, Cesar Bruno. **A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ulq5hor>> Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** - Lei 10.257/01 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 11 jan. 2020

CONSTITUCION DE MEXICO de 5 de Febrero de 1917. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wumxv3x>> Acesso em 22 dez. 2019.

DENALDI, Rosana; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; BRAJATO, Dânia; FROTA, Henrique Botelho; CORREA, Lidia Forghieri Mendes. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU**

**progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

DEUTSCHER BUNDESTAG. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**, 1919. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso em 22 out. 2019.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón.** tradução de Carlos G. Rosada. Madrid: F. Beltran, 1920.

FERNANDES, Edesio. **La construcción del “derecho a la ciudad en Brasil.** La ciudad y el Derecho. UNIANDÉS, 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/t6elhal>> Acesso em 09 nov. 2019.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania. **A Construção do Direito Urbanístico na América Latina.** Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2016.

GRASSI, Karine. **Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Trad. FORTUNA, Carlos. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: expressão popular, 2015.

MENDES, Alexandre F. O Conceito de Direito à Cidade entre o Estável e o Efêmero. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (orgs.) **Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PILATI, José. Isaac; GRASSI, Karine. (2018) A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade. In: Carvalho, C. O. de; Grassi, K.; Graziano S<sup>o</sup>.; Sérgio F. C. (Orgs.) **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências.** Ebook. Caxias do Sul: Educs, 2018.

RECH, Adir. Ubaldio; Rech, A. (2016). **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul: EDUCS.

SOTTO, Débora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson A; FERRAZ, Sérgio. (Orgs.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001.** 3.ed. v. 10, n. 2. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos, n. 104, p. 92, 2016.  
Disponível em:  
< <http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/#58ed31f64e057>> Acesso em 22 out. 2018.

Trabalho enviado em 28 de janeiro de 2020  
Aceito em 03 de dezembro de 2020