

## EXCLUSÃO SOCIAL, OCUPAÇÃO URBANA E MORADIA A LUZ DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES

### SOCIAL EXCLUSION, OCCUPATION URBAN AND HOUSING FROM THE PERSPECTIVE OF PRINCIPLE OF SOCIAL ROLE OF CITIES

Dalvanir Avelino Silva<sup>1</sup>

Raquel Araújo Lima<sup>2</sup>

Aline Virgínia Medeiros Nelson<sup>3</sup>

#### RESUMO

O princípio constitucional da função social das cidades impõe uma nova ética urbana, através do amplo acesso a direitos e oportunidades básicas, que retratam condições de dignidade, como o de moradia adequada. Objetiva este trabalho estabelecer a relação entre o princípio da função social das cidades estabelecido na Constituição de 1988 e a exclusão social, a fim de esclarecer sobre as repercussões quanto à ocupação e regulação do espaço urbano e sobre o direito de moradia. Para tanto, o percurso metodológico compreendeu a pesquisa bibliográfica e o uso da pesquisa quantitativa, através da análise de dados divulgados por organizações nacionais e internacionais. O trabalho justifica-se em decorrência da necessidade de fomentar o debate acerca de como o poder econômico interfere no desenho das cidades e no processo decisório quando da formulação e implementação das políticas públicas, evidenciando a falta de planejamento urbano. Ao final, pretende contribuir para a compreensão do tema, abrindo caminhos para novas discussões.

#### ABSTRACT

The constitutional principle of the social function of cities impose a new urban ethics, through broad access to basic rights and opportunities that depict dignity conditions, such as adequate housing. But how to achieve this purpose? It starts with the hypothesis that it is. exclusion. This work aims to establish the relationship between the principle of the social function of cities and social exclusion, in order to clarify about the repercussions as to the occupation and control of urban space and the right to housing. To this end, adopts mainly hermeneutic research methodology, by literature review, but also making use of quantitative empirical research, through the analysis of data published by national and international organizations. The work is justified due to the need to foster debate about how economic power interferes in the design of cities and choices in public policy, especially by the lack of urban planning. In the end, it aims to contribute to the understanding of the subject, opening the way for further discussions.

**Palavras-chave:** Função social das cidades. Planejamento urbano. Exclusão social.

**Keywords:** Social function of cities. Urban planning. Social exclusion

<sup>1</sup> Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Doutorado em Ciências Sociais (UFRN).

<sup>2</sup> Graduada em Tecnologia em Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) (2007). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (2008). É mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (2011). Atualmente é professor assistente da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) e cursa doutorado em direito na Universidade de Brasília (UNB).

<sup>3</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2005), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013) e doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2015). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Quando se pensa em cidade, fala-se, na verdade, em organizações humanas, as quais podem ser percebidas por duas óticas distintas, mas intrínsecas: a condição material e sua organização. A primeira condição envolve a produção material da vida social e a segunda se refere às regras que definem as formas das relações entre as pessoas, entre indivíduo e coletividade e entre comunidades. É particularmente no âmbito da organização e, portanto, das regras que definem as relações sociais que se desenvolveu este trabalho, cujo objetivo geral é estabelecer a relação entre o princípio da função social das cidades estabelecido na Constituição de 1988 e a exclusão social, a fim de esclarecer sobre as repercussões quanto à ocupação e regulação do espaço urbano e sobre o direito de moradia. Como objetivos específicos, pretende: a) expor como as relações entre poder econômico e Administração Pública interferem na regulação fundiária, no uso e na ocupação do meio urbano; b) analisar como políticas fundiárias podem provocar o deslocamento da população dentro dos próprios municípios, servindo a atuação estatal como causa de aumento da exclusão social e de falta de efetivação do direito de moradia.

Parte-se da hipótese de que a exclusão social, como fenômeno pluridisciplinar, é afetada pela expansão urbana, a regulação fundiária e o modo como se realizam os investimentos em infraestrutura. A investigação realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa quantitativa, a partir de dados divulgados por organizações nacionais e internacionais.

Quanto à estrutura do trabalho, inicialmente discute-se a relação entre exclusão social e sustentabilidade urbana e interação da Administração Pública com demais atores sociais. Em seguida faz-se uma análise sobre políticas fundiárias, alicerçadas ao direito de propriedade e articulações políticas e econômicas entre os atores sociais.

No curso das últimas décadas, a industrialização provocou grande concentração populacional nas zonas metropolitanas, as quais cresceram sem planejamento, denotando um fenômeno de hiperurbanização, que leva à ideia de crescimento além do suporte das cidades. O deslocamento populacional, a industrialização e a concentração de renda são só alguns dos vários aspectos que envolvem a complexidade do desenvolvimento urbano.

Segundo relatório Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, publicado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (IPEA; 2010) a população urbana brasileira passou de trinta e um milhões de habitantes, em 1960, para mais de cento e sessenta e nove mil habitantes, em 2000 (2010). Ainda, segundo o mesmo relatório, mostram-se como características dessa hiperurbanização para as cidades a reprodução de injustiças e de desigualdades, formadas por áreas centrais ricas e bem estruturadas e áreas periféricas ilegais, precárias e pobres.

O IBGE (2010) constatou, no censo de 2010, que 84% (oitenta e quatro por cento) da população vive em meio urbano. Esse crescimento acentuado, sem planejamento e desacompanhado de políticas públicas sólidas, provocaram sério quadro de discrepâncias. Segundo dados do Ministério das Cidades (2014), a população urbana – distribuída em 5.561 (cinco mil quinhentos e sessenta e um municípios brasileira) - é constituída por aproximadamente cento e oitenta milhões de pessoas. Destas, quarenta e cinco milhões não têm acesso à água potável; oitenta e três milhões ao sistema da rede de esgotos; sete milhões e duzentas mil pessoas estão desabrigadas e doze milhões estão privadas da coleta de lixo.

Nesse cenário, atores sociais excluídos tendem a ocupar territórios economicamente marginalizados e desvalorizados, degradando-os ainda mais e alimentando círculos viciosos de agravamento da condição de marginalidade e construindo-se mercado informal de habitação em áreas de pobreza (BRYANT; BAILEY, 1997).

Na perspectiva urbana, o que se observa no Brasil é que, seguindo a diretriz não intervencionista do liberalismo, poucas cidades tiveram crescimento induzido por decisões locais do Setor Público, tanto através de investimento na estrutura produtiva como por investimento em infraestrutura em serviços básicos. Assim, os espaços urbanos foram definidos pelo Setor Privado, primordialmente nos anéis metropolitanos das principais capitais, demonstrando a complexidade da força do mercado na organização urbano-regional do país. Como consequência desse processo, por um lado, surgiram lugares com ostentação de luxo e de riquezas; por outro, novas formas de pobreza e de marginalização. E assim, formaram-se três zonas claras de organização nos centros urbanos: integração, vulnerabilidade e exclusão.

De acordo com as Nações Unidas, através da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (2011), para alcançar a concretização dos direitos básicos, deve-se contar com uma estrutura legal e administrativa adequada, já que há necessidade de instrumentalidade da atuação estatal por meio de leis e de regulamentos, que estabeleçam de forma clara a repartição de competências sobre execução e controle das políticas públicas. É preciso deixar claro que não basta vontade política, sendo necessária a discussão e arcabouço jurídico que sustente a atuação do Estado. Dessa conjuntura, de logo, esclarece-se que este trabalho adota a proposta de um conceito estratificado do princípio constitucional da função social das cidades, baseando-se nas múltiplas dimensões do desenvolvimento, as quais encerram quatro eixos de inclusão: o social, o econômico, o cultural e o político. Por isso, a perspectiva de função social das cidades coincide com a própria sustentabilidade social, em seu sentido amplo, e com a expectativa da cidade inclusiva, compreendida como aquela que se mantém aberta à sua população, para que dela possa usufruir plenamente, tendo acesso a todas as duas oportunidades.

Nessa perspectiva o planejamento público assume um papel relevante no processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, as quais objetivam aumentar os níveis de renda e bem-estar da comunidade, assim como envolve a ordenação sistemática de um conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos com eficiência.

Disso advém a importância da criação dos Conselhos Municipais de gestão para instituição de uma gestão democrática para participação efetiva da comunidade. De acordo com o artigo 12 da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais deverão criar conselho que envolva a participação de entidades públicas e privadas e de segmentos da sociedade voltadas à área de habitação, garantido a escolha de seus representantes, bem como proporção de um quarto das vagas aos representantes dos movimentos populares.

Neste sentido, importante aspecto são o das responsabilidades públicas, no qual são identificáveis três esferas de atuação conjunta para garantia de políticas urbanas eficientes. São elas: a) administração pública exercida pelos Entes Federativos; b) a sociedade, que pode agir em seus mais diferentes setores e com grande diversidade de interlocutores; e c) os indivíduos, atuando em seus próprios espaços de interação.

A intervenção governamental no processo de desenvolvimento urbano pode ocorrer através da intervenção de políticas federais, estaduais e municipais. No âmbito da intervenção municipal, esta pode ocorrer em vários níveis, dentre esses se cita a interação entre o urbanismo e do planejamento público, para construção de uma concepção de uma política de desenvolvimento urbano. Nesse sentido é válido dizer que o Estado deve equilibrar a organização do espaço físico, com a montagem de programas, de programação orçamentária, investimento e coordenação intersetorial (BARAT, 1979). Esse planejamento de políticas públicas deve estar em equilíbrio com políticas estaduais e federais de desenvolvimento.

A intervenção estatal para o desenvolvimento das cidades também pode ocorrer através de engenharia, obras, serviços e política urbanística. Nesta hipótese, a intervenção ocorre através da contratação, execução, supervisão e manutenção de serviços e obras públicas, bem como por meio do controle e fiscalização do uso do solo e das edificações e pela preservação do meio ambiente urbano. O aumento das escalas decorrentes do processo de urbanização, por vezes retira a competência local, transferindo encargos de investimento e de operações para administrações estaduais e federais (BARAT, 1979).

Assim, a partir de um planejamento urbano consciente, que deve abranger todos os entes federativos, necessita-se buscar integrar todas as dimensões da função social da cidade, de modo a permitir a todos, indistintamente, uma sadia qualidade de vida.

Nesse sentido a Constituição Federal referenda aos Estados a competência para equilibrar e organizar o desenvolvimento entre os Municípios e faz uma distinção, no artigo 25,§3º entre regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões. Todas devem ser concebidas através de Lei Complementar estadual e significam agrupamentos de municípios limítrofes dentro de um mesmo Estado.

Assim, ao se conceber a intervenção do Estado, em âmbitos federal, estadual e municipal, no Setor Urbano é possível verificar ao menos quatro níveis de combinação de intervenção governamental: i) intrassetorial/intra-urbano, que são investimentos de um setor em uma cidade ou microrregião; ii) intersetorial/intra-urbano, concebido como coordenação de programas, integração de serviços ou planejamento de complementariedade de diversos setores em uma cidade ou microrregião. É o chamado planejamento local-integrado; iii) intrassetorial/interurbano, que são investimentos e implantação de políticas em um sistema de cidades; e iv) Intersetorial/ interurbano, os quais se apresentam investimentos e implantação de políticas em vários sistemas de cidades (BARAT, 1979).

Nesse sentido, é possível definir urbanismo como conjunto de medidas estatais destinadas a melhorar as condições de vida nas comunidades e a organizar os espaços habitáveis, sendo estes entendidos como aqueles em que o homem exerce alguma das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação (MEIRELLES, 2013).

Dentro da proposta urbanista contemporânea está a busca em se conceber uma economia ecológica, interdisciplinar, aberta a pesquisadores de todos os ramos científicos e com a tarefa de propor uma organização econômica, preocupada com o bem-estar global dentro dos limites impostos pela sustentabilidade.

Numa perspectiva global, a sociedade é como um todo indivisível, isso significa que admitir o hiato riqueza-pobreza é admitir a permanência da instabilidade, pois a riqueza desperdiça e a pobreza significa a falta de opção e incapacidade para realizar investimentos com eficiência (ERIKSSON, 2002). Destas perspectivas, para alcance do desenvolvimento

pleno, é preciso pôr em prática ações que garantam nas comunidades os eixos da sustentabilidade: econômico, político, social e cultural.

## **PRINCÍPIOS DA FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES: INTERFACES A REGULAÇÃO FUNDIÁRIA E A POLÍTICAS DE MORADIA**

---

A exclusão social pode ser compreendida em seu sentido amplo e em seu sentido restrito. Em sentido amplo, está relacionada aos vértices de exclusão de uma forma geral, em sentido estrito, a exclusão social relaciona-se tanto à carência de serviços públicos básicos, envolvendo satisfação de necessidades físicas, quanto à concretização dos direitos sociais.

No âmbito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 buscou institucionalizar uma reforma na Administração Pública, oferecendo instrumentos necessários para adoção de políticas econômica e social que oportunizem redistribuição de renda e abertura de espaços democráticos para a democracia participativa, bem como consolidando valores para o desenvolvimento pleno das comunidades e dos indivíduos.

O artigo 182 da CF/88 faz previsão de uma política para o desenvolvimento urbano ordenado por dois princípios: a função social das cidades e a garantia de bem-estar dos moradores das cidades. Notam-se dois objetivos, em que o primeiro se mostra como objetivo-meio do último, objetivo fim (HARADA, 2015). Esses princípios deverão ser realizados – obrigatoriamente em cidades com mais de vinte mil habitantes- através do Plano Diretor ou Plano Integrado.

Partindo-se do pressuposto de que os “problemas urbanos”, gerado pelas desigualdades, não atingem a todos de forma homogênea, delinea-se a política nacional urbana, na qual o governo central traça objetivos, metas e diretrizes para organização dos espaços (BRASILEIRO, 198) e para o desenvolvimento equitativo das regiões, percebe-se que ainda há muito a ser feito, a fim de garantir o amplo acesso a condições dignas de moradias.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome- MDS (2008), em setenta e um municípios foram identificadas 31.922 (trinta e um mil novecentos e vinte e duas) pessoas em situação de rua nas cidades pesquisadas vivendo em calçadas,

rodovias, praças, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos e lixões. Vale salientar, entretanto, que não foram encontrados relatórios amplos e recentes sobre o problema de moradia no Brasil. O IBGE (2015), desde 2013, desenvolve experiências metodológicas para esta pesquisa, que, entretanto, somente começou de forma piloto, neste ano de 2015, o que denota uma ausência de subsídios sólidos para construir um diagnóstico e realizar uma análise adequada de condições para elaboração/implementação de políticas públicas.

O princípio da função social das cidades pode ser percebido como ampliação do princípio da função social da propriedade, o qual deixa de ser visto unicamente como direito subjetivo do indivíduo e passa a ser concebido também como um dever dos cidadãos para com o meio em que vivem.

Segundo definição de Celso Ribeiro Bastos (2002), a função social da propriedade representa o conjunto de normas da Constituição que objetiva recolocar a propriedade em na sua trilha normal, podendo utilizar, para alcance deste objetivo medidas de grande gravidade jurídica. E acrescenta que não há um regime único da função social, já que são diversos os domínios sobre os quais se exerce a propriedade.

Ora, no direito clássico, a propriedade é revestida por três características básicas: absolutismo, exclusividade e perpetuidade. Entretanto, hoje o ordenamento jurídico faz previsão de uma série de restrições, não somente voluntárias - como usufruto, servidões, cláusulas de inalienabilidade, por exemplo - mas também imperativas (HARADA, 2015), decorrentes dos novos valores constitucionais e dos princípios gerais do direito, como coibição do abuso de direito e da solidariedade e cooperação a todos imposta na busca do alcance do bem-estar social.

Por consequência, tais restrições legais atingem o caráter absoluto da propriedade por limitarem a forma de dispor do domínio, submetendo-o ao interesse da sociedade. O princípio também foi expressamente ratificado Código Civil, no artigo 1228, §1º, segundo o qual o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais.

A função social da propriedade urbana é alcançada, conforme artigo 182, §2º, através do que for definido no plano diretor de cada Município, o que equivale dizer que a

propriedade atinge sua função social quando cumpre com as normas municipais de ordenação das cidades. O que também afeta a característica da perpetuidade ao passo que do descumprimento da função social mencionada decorrem as sanções de confisco (artigos 118 e 243 da CF/88) e de desapropriação (art.5, incisos XXIV, XXV e artigo 282, §4º, III; artigo 184).

É preciso ser lembrado, que, desapropriação, prevista como última medida, o §4º do artigo 182 da CF/88, confere outros instrumentos de execução de política urbana para as áreas incluídas no Plano Diretor, como o parcelamento ou edificações compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo.

Especificamente sobre a desapropriação, a Magna Carta prever a aplicação desse instrumento tanto para imóveis que não cumprem sua função social, quanto para aqueles que desempenham essa função, entretanto, estabelece consequências jurídicas diferentes. Ratificando tal posicionamento, o artigo 1228, § 3º do Código Civil expressa que o proprietário pode ser privado imóvel, “nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente”.

Nesta última proposição, cujos limites estão previstos no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3365/41, é necessário o pagamento prévio de justa indenização em dinheiro. Já na primeira hipótese, a desapropriação pode ser vista como um instrumento de política de desenvolvimento urbano, devendo o pagamento ser feito mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e juros legais.

Por essas considerações gerais é possível verificar que o princípio da função social das cidades envolve duas visões. O primeiro, diz respeito ao fato de que a propriedade não pode mais ser concebida como uniforme e inalterável em qualquer circunstância, posto que sua senhoria, a extensão de seus direitos elementares está diretamente relacionada à natureza do bem que lhe serve de objeto. Título ilustrativo dessa assertiva é considerar que a propriedade utilizada para produção de bens de capital tem os direitos e limites ao exercício de uso e gozo diferentes daquele a utiliza para habitação, por exemplo. Já a segunda visão diz respeito ao fato de que a construção das cidades desenvolvidas não

podem ser realizações privadas, ocasionadas por conveniência e interesse dos proprietários dos lotes, posto que a busca pelo desenvolvimento sempre será constituído por realizações públicas, fatos coletivos por excelência, pois o prisma é a implantação do bem-estar coletivo e não individual (LIRA, 2007).

Além disso, deve ser ressaltado que o processo de ordenação do espaço urbano é algo que envolve questões bem mais complexas. O valor dos lotes de terra é definido pelas regras do mercado, o qual é influenciado pelas variáveis que representam investimento público – prestação de serviço público de qualidade, acessibilidade e equipamentos urbanos -, que tendem a se concentrar em áreas apropriadas pela população de renda média e alta. Assim, a organização das cidades inclina-se segundo os interesses e necessidades dos que detém o poder econômico - incorporadores, construtores, por exemplo- seguido dos detentores do poder político. Os demais tentam pelos instrumentos que possuem influir na configuração desses espaços (ONU-HABITAT, 2011).

Esse processo, conhecido como “jogo estratégico local” (GUERRA, 2005, p.347), é identificável através das inter-relações complexas que se desenvolvem entre os atores –. Nesse sentido, Rawls (2008) aponta que as pessoas, em regra, possuem objetivos comuns de bem-estar, porém, essas necessidades comuns podem torná-las inimigos. Daí ratifica-se a importância do Estado regulador, que deve atuar como mediador desses interesses, inclusive fazendo uso do denominado índice de prosperidade, criado pela ONU (ONU-HABITAT, 2011), que leva em consideração cinco áreas da vida das pessoas nas cidades: produtividade, infraestrutura, igualdade, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental.

Na perspectiva liberal, a garantia de bem-estar – a qual envolve direitos mínimos como acesso a saneamento básico, energia elétrica, segurança, água encanada, transporte público e coleta de lixo – está diretamente relacionada à investimento em infraestrutura. Entretanto, numa perspectiva crítica, a decisão sobre aplicação desse investimento, em regra, conforme já salientado, ocorre cumprindo interesse econômico.

A consequência são cidades formadas por regiões bem estruturadas e outras periféricas, com pouca assistência estatal. Com o crescimento urbano, a tendência é que o interesse econômico “empurre”, desloque a população mais pobre para longe dos centros.

O investimento público passa, então, a tornar-se fator de segregação espacial, não se mostrando suficientes as disposições contidas nos parágrafos 5º e 6º do artigo 2º da Lei nº 6.766/ 1979, o qual orienta que a infraestrutura básica dos parcelamentos deve ser formada pelos equipamentos urbanos “de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

Implicação direta a esse processo de ocupação do espaço e a política urbana está relacionada à regularização fundiária nas cidades, destinada à titulação das áreas de assentamento das favelas, palafitas e loteamentos irregulares. Diante da conjuntura relatada, indaga-se se seria constitucional a remoção de favelas face o direito à moradia, à dignidade e ao pleno emprego.

Na análise do caso concreto, ocorrido na década de 1960, da remoção da Favela da Catacumba, que era situada às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, para região longínqua de Santa cruz, Ricardo Pereira Lira verifica que as mães, que exerciam trabalho de coqueiras, babás, diaristas, em empresas e em residências, foram obrigadas a deixar seus empregos e se mudarem com os seus filhos. Os pais de família, operários da construção civil em bairros próximos, não puderam acompanhar suas esposas e passaram a dormir nos próprios canteiros de obras. A desagregação familiar e o próprio rompimento aos direitos fundamentais desses indivíduos são consequências inadmissíveis para o nosso ordenamento (LIRA, 2007).

Diante das distorções verificadas na prática, a remoção de favelas só deve ocorrer de forma bastante excepcional, somente nas situações em que a ocupação irregular gera risco de vida aos moradores.

Para cumprimento dos princípios da função social das cidades e da garantia de bem-estar, a proposta para regularização fundiária deve ocorrer embasada em um mapeamento fundiário nacional, no qual se identifique as ocupações irregulares, indicando as áreas públicas (federais, estaduais e municipais) e as áreas privadas. Para regularização das áreas públicas, um instrumento adequado seria o de concessão gratuita de uso especial para fins de moradia, previstos no artigo 1º e 2º, da Medida Provisória nº 2220/2001, tanto na forma individual, quanto coletiva, dependendo das circunstâncias concretas, no qual é dada aos

ocupantes a posse direta dos espaços ocupados. Já para as ocupações em propriedades particulares, deveria se adotar a usucapião de imóvel urbano, conforme artigos 9º e 10º do Estatuto das Cidades (LIRA, 2007).

Além disso, outro instrumento importante é a reabilitação urbana, a qual se apresenta como um processo de recuperação e adaptação de áreas urbanas consolidadas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação com o objetivo de reintegrá-las à dinâmica urbana, construindo-se condições e instrumentos necessários para conter os processos de esvaziamento de funções e atividades. Desse modo, repovoam-se essas áreas, respeitando-se as habilidades originais de cada um dos centros, o que deve ser constatado através de pesquisas a serem realizadas no processo de elaboração e implantação dos planos de reabilitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012).

Neste tocante, segundo estudo realizado pelo Ministério das Cidades (2012) dois fatores principais deveriam ser levados em conta para decisão da destinação e priorização dos investimentos públicos, a fim de justificar a reabilitação como uma excelente política pública, de inclusão, diversidade, cidadania e de garantia ao direito de moradia. O primeiro é o potencial imobiliário subutilizado em relação ao déficit habitacional, ou seja, qual a capacidade de utilizar os imóveis vazios e ociosos a fim de reduzir o déficit de habitação. O segundo é o custo da infraestrutura para promoção de novas urbanizações em áreas de expansão em relação ao custo de implantação de atividades nas áreas centrais onde essas infraestruturas já se encontram presentes e, muitas vezes, também subutilizadas.

Por isso, alerta-se que a questão da moradia social em áreas centrais urbanas terá mais chances de sucesso, em âmbito de política local, caso haja integração de uma política habitacional nacional que inclua a regulamentação do mercado e os programas subvencionados destinados àqueles que não têm acesso ao mercado privado. Deixa-se claro que um governo municipal deve implantar a política de moradia social em área central, independentemente de iniciativas em outros níveis de governo, porém os desafios serão maiores, já que terá que buscar alternativas de diálogo e de integração com as forças econômicas locais (MARICATO, 2002).

Assim, para a construção de um novo ciclo de desenvolvimento autossustentado e politicamente suportado será necessário a realização de uma reflexão sobre a natureza das

novas relações entre Estado, sociedade civil e setor privado, assim como a disposição da sociedade em eleger prioridades que poderão, por vezes, ir de encontro aos interesses do mercado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O artigo 182 da CF/88 previu uma política para o desenvolvimento urbano ordenado por dois princípios: a função social das cidades e a garantia de bem-estar dos moradores das cidades, em que o primeiro se mostra como objetivo- meio do último, objetivo-fim.

Apesar dos instrumentos legais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, tem sido difícil a organização do espaço e a garantia do direito às cidades a todos. A ocupação de um espaço urbano com infraestrutura adequada, a qual envolve distribuição justa de alocação de recursos, atende, na realidade, interesses econômicos e políticos, exigindo a realização do planejamento urbano, com políticas sistematizadas e que considere a necessária interação entre todos os entes federativos.

Por fim, é possível concluir que o princípio da função social das propriedades apresenta-se como instrumento para o alcance da função social das cidades, entendida como aquela que garante o equilíbrio econômico, urbanístico e cidadão a todos os seus habitantes. Porém, a inclusão urbana, entendida como a própria sustentabilidade social depende de uma reforma estrutural, realizada através do compromisso entre poder público, mercado e sociedade civil, sendo este o maior desafio enfrentado pelo Estado na atualidade.

## REFERÊNCIAS

---

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988.  
\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº10406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Planalto, 2002.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2220 de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho

Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Planalto, 1979.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília: Planalto, 1941.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2009.

BARAT, Josef. **Política de desenvolvimento urbano:** aspectos metropolitanos e locais. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1979.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil.** Vol 07. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais das cidades:** conceitos e instrumentos. Paraná: Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Dissertação do Programa de Mestrado em Gestão Urbana, 2006.

BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide? In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do urbanismo.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

BRYANT, Raymond L. BAILEY, Sinéad. **Third World Political Ecology.** New York: Routledge, 1997.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A nova carta de Atenas 2003:** a visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do século XXI. Lisboa, 20 de novembro de 2003.  
DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.789, de 13 de julho de 2012.** Altera o Decreto nº 32.898, de 03 de maio de 2011, e dá outras providências. Brasília: SINJ-DF, 2012.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social:** pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ERIKSSON, Karl-erik. Ciência para o desenvolvimento sustentável. Traduzido por Mary de Araújo. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.  
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Somos mais urbanos. In: Vou te contar: a revista do senso. N°19, Nov/dez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de População em Situação de Rua - teste piloto**. Disponível em < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=152](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=152) >. Acesso em 24 de julho de 2015.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, Estatuto das Cidades e regularização fundiária. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (org.). **Estudos de Direito Constitucional urbanístico: em homenagem à professora Magnólia Guerra**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

MARICATO, Ermínia. Reabilitação de Centros Urbanos e Habitação Social. In: **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17 ed. Malheeiros, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática**. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades**, n. 3, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programas e ações do Ministério das Cidades**. Brasília: Governo Federal, 2014. Disponível em < <http://www.capacidades.gov.br/> > Acesso em 06 de janeiro de 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DO COMBATE A FOME. **Sumário Executivo: Pesquisa Nacional Sobre A População Em Situação De Rua**. Brasília, 2008. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario\\_executivo\\_pop\\_ua.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_ua.pdf) > Acesso em 24 de julho de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - ONU-CEPAL. **Protección social inclusiva: una mirada integral: um enfoque de derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

\_\_\_\_\_. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS - ONU-HABITAT. **Estado das Cidades do Mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações**. Brasília: IPEA, 2011.

RAWLS, Jonh. **Uma teoria de Justiça**. Traduzido por Jussara Simões. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS; IPEA. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: programa de reabilitação de áreas urbanas centrais. Brasília: Ipea, 2010, p. 2-3, disponível em <  
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100705oficinamobilidadeiphan.pdf> >. Acesso em 20 de setembro de 2011.