

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO**

**Marco Aurélio Denis Zazyki**

**DIREITO DE PROPRIEDADE URBANO BRASILEIRO  
E BEM-ESTAR SOCIAL**

Santa Maria, RS  
2017

**Marco Aurélio Denis Zazyki**

**DIREITO DE PROPRIEDADE URBANO BRASILEIRO E BEM-ESTAR SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Economia e Desenvolvimento**.

Orientador: Prof Dr. Paulo Ricardo Feistel  
Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Solange Regina Marin

Santa Maria, RS  
2017

Marco Aurélio Denis Zazyki

**DIREITO DE PROPRIEDADE URBANO BRASILEIRO  
E BEM-ESTAR SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia e Desenvolvimento.

Aprovado em 17 de fevereiro de 2017:



Paulo Ricardo Feistel, Dr. (UFSM)  
(Presidente/Orientador)



Julio Eduardo Rohenkohl, Dr. (UFSM)

  
Melody de Campos Soares Porsse, Dra. (UFPR)

Santa Maria, RS  
2017

## DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à instituição que é a base da minha vida: minha família.

Ao meu pai, que só pôde me acalantar num curto período da minha vida, mas que deixou amalgamado em mim o legado da busca constante pelo aperfeiçoamento e cujo caminho de retidão guiou meus passos até aqui.

À minha mãe, mulher fronteiriça, filha de mãe brasileira e *padre Oriental*, forjada na “Fronteira Seca onde o marco ronda a linha”, fonte inesgotável de generosidade, apoio irrestrito e esforço incondicional. Tua valentia em não desistir de lutar pela vida e determinação em assistir a mais uma conquista de um filho, serviram de incentivo e exemplo para mim.

À minha irmã pela confiança inabalável em meu potencial. Teu carinho, dedicação à família e forma positiva de enfrentar as dificuldades da vida, foram incentivos determinantes para eu chegar até aqui.

“Visto que o fundamento da propriedade é a utilidade, onde não houver utilidade possível não pode existir propriedade”.

(Jean Jacques Rousseau)

## AGRADECIMENTOS

Sinto-me obrigado a prestar muitos agradecimentos às pessoas que colaboraram para minha formação acadêmica e, sobretudo, pessoal.

Agradeço primeiramente ao Pai Celestial, pelas provações diárias de seu amor e misericórdia.

Ao Exército Brasileiro pela disponibilidade em atender minhas demandas acadêmicas, especialmente à Família Espínola, nas figuras do saudoso Cel Rodrigo Espínola Araújo (*in memoriam*) e de seu irmão Cel Fabiano Espínola Araújo, fundamentais para a concretização deste sonho.

Aos meus colegas de farda, Cap Souza Silva, Ten Gritzenco, Ten Machado, Sgt Adelar e Sgt Vitor, por terem me apoiado e suprido minhas eventuais ausências em virtude de aulas e provas.

Ao PPGE&D/UFSM que acolheu meu projeto de pesquisa e ofereceu as condições acadêmicas necessárias para o seu desenvolvimento.

Ao Professor Doutor Paulo Ricardo Feistel pela acolhida dentro do PPGE&D. Sua serenidade e lealdade auxiliaram significativamente minha caminhada.

À Professora Doutora Solange Regina Marin, pelos exemplos de competência, confiança, direcionamentos e correções de rumo, decisivos para minha formação e elaboração desta dissertação.

À minha namorada Priscila, pelo suporte dado a mim para a consecução deste objetivo.

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento  
Universidade Federal de Santa Maria

### **DIREITO DE PROPRIEDADE URBANO BRASILEIRO E BEM-ESTAR SOCIAL**

**AUTOR: MARCO AURÉLIO DENIS ZAZYKI**

**ORIENTADOR: PAULO RICARDO FEISTEL**

**CO-ORIENTADORA: SOLANGE REGINA MARIN**

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 17 de fevereiro de 2017.

Esta dissertação tem como objeto de estudo a análise do direito de propriedade urbano e o bem-estar social à luz da CF/88. Analisa-se como o Estado propõe a regulação do direito de propriedade com o intuito de promover o bem-estar social. A metodologia é caracterizada por um estudo exploratório a partir de uma revisão de literatura referente ao processo de urbanização brasileiro, a abordagem sobre do direito de propriedade: sob o ponto de vista de Douglass North além de como a CF/88 trata o tema. É analisada a relação entre direito de propriedade e bem-estar com as críticas ao utilitarismo sob a visão de Amartya Sen, de acordo com a teoria das capacitações para avaliar o bem-estar. As ideias de North, Chang e Sen mostraram-se adequadas na discussão do tema, revelando-se limitações sobre a aplicabilidade dos direitos de propriedade e a visão utilitarista de bem-estar, presente na normatização destes.

**Palavras-chave:** Urbanização brasileira. Direito de propriedade urbano. Bem-estar social.

## **ABSTRACT**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento  
Universidade Federal de Santa Maria

### **BRAZILIAN URBAN PROPERTY RIGHTS AND SOCIAL WELFARE**

**AUTHOR: MARCO AURÉLIO DENIS ZAZYKI**

**ADVISOR: PAULO RICARDO FEISTEL**

**CO-ADVISOR: SOLANGE REGINA MARIN**

Date and Place of the defense: Santa Maria, 17 de fevereiro de 2017.

The master thesis has as object of study the analysis of urban property rights and welfare in light of Brazilian Law/88. It is analyzed how the state proposes the regulation of property rights in order to promote social welfare. The methodology is characterized by an exploratory study from a literature review related to Brazilian urbanization process, the approach of property rights: from the point of view of Douglass North, Ha- Joon Chang and how the Brazilian law/88 it addresses the issue. It was analyzed the relationship between property rights and well-being with the criticism of utilitarianism in the view of Amartya Sen, according to the theory of training to assess welfare. The ideas of North, Chang and Sen proved to be appropriate in the discussion of the topic, revealing limitations on the applicability of property rights and the utilitarian view of well-being, present in the regulation of these.

**Key words:** Brazilian urbanization. Urban property rights. Social welfare.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - A cidade real.....	27
Figura 2 - Os impactos dos programas de titularização.....	59
Figura 3 - A função social da propriedade.....	75
Figura 4 - Função social no ordenamento jurídico nacional.....	78
Figura 5 - Análise da Função social da propriedade urbana à luz da Constituição Federal do Brasil de 1988.....	88
Figura 6 - Elementos para o cumprimento constitucional da Função Social da propriedade urbana.....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Brasil, taxa de crescimento anual da população total, urbana e rural (%), 1940-2010.....	19
Gráfico 2 - Brasil, incremento absoluto médio anual da população total, urbana e rural (%), 1940-2010.....	20
Gráfico 3 - Brasil, contribuição da população urbana segundo o tamanho das cidades para o crescimento da população urbana total (%), 1940-2010.....	22

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Brasil, população total e urbana, grau de urbanização e incremento médio anual da população urbana, 1940-2010.....	18
Tabela 2 - Distribuição da população urbana segundo o tamanho das cidades, 1940-2010.....	20
Tabela 3 - Contribuição dos residentes nas cidades, segundo o tamanho, para o incremento da população urbana total, 1940-2010.....	21

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	12
<b>2. O BRASIL URBANO: A CIDADE QUE TEMOS.....</b>	17
2.1 A DINÂMICA POPULACIONAL.....	17
2.2 IMPACTOS DA URBANIZAÇÃO.....	22
<b>3. DIREITO DE PROPRIEDADE SOB A ÓTICA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....</b>	28
3.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE POR DOUGLASS NORTH.....	34
<b>3.1.1 Estado e direito de propriedade.....</b>	34
<b>3.1.2 Path dependence e evolução Institucional.....</b>	37
<b>3.1.3 Estado e Sociedade.....</b>	38
<b>3.1.4 Direito de Propriedade e os Custos de Transação.....</b>	41
3.2 REPENSANDO O DIREITO DE PROPRIEDADE POR HA-JOON CHANG.....	44
<b>4. A ANÁLISE DO BEM-ESTAR.....</b>	47
4.1 A TEORIA DO BEM-ESTAR COM BASE NA UTILIDADE.....	47
4.2 A CRÍTICA DE SEN À ABORDAGEM UTILITARISTA DO BEM-ESTAR.....	49
4.3 A TEORIA DO BEM-ESTAR COM BASE NAS CAPACITAÇÕES E FUNCIONAMENTOS.....	52
4.4 CRÍTICAS À CONCEPÇÃO DE AMARTYA SEN SOBRE IGUALDADE E CAPACIDADE.....	54
<b>5. A RELAÇÃO ENTRE DIREITO DE PROPRIEDADE E BEM-ESTAR.....</b>	57
5.1 IMPACTOS ECONÔMICOS.....	59
<b>5.1.1 Investimentos na propriedade.....</b>	59
<b>5.1.2 Valor da propriedade.....</b>	62
<b>5.1.3 Acesso ao crédito.....</b>	65
<b>5.1.4 Rendimento domiciliar e emprego.....</b>	67
5.2 IMPACTOS SOCIAIS.....	69
<b>5.2.1 Aumento da segurança da ocupação.....</b>	69
<b>5.2.2 Status social, integração e inclusão social.....</b>	71
<b>6. AS INOVAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE INTRODUZIDAS PELA CF/88.....</b>	72
6.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	74
<b>6.1.1 Constituições anteriores a 1988.....</b>	75
<b>6.1.2 Constituição Federal de 1988.....</b>	77
6.2 PLANO DIRETOR.....	81
6.3 ESTATUTO DA CIDADE - LEI N° 10.257/10.....	85
6.4 MODELO PARA ANÁLISE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA CF/88.....	86
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	95
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	99

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação se propõe a tratar de um tema que tem sido raramente explorado sob o ponto de vista acadêmico: a função social da propriedade urbana no Brasil<sup>1</sup>.

A instituição das sesmarias, sob o ponto de vista jurídico, deu a tonalidade do sistema de propriedade no Brasil, até a sua extinção, no século XIX. Nesse mesmo século tivemos a promulgação do Estatuto da Terra e a elaboração do projeto do Código Civil que estabeleceram os princípios que passaram a nortear a propriedade no Brasil.

Entretanto, considerando que, desde sua origem, o Brasil foi um país essencialmente agrário (ciclos de desenvolvimento econômico: cana-de-açúcar, extrativismo mineral e café) nosso legislador não teve, ao menos no primeiro momento, preocupação em estabelecer os critérios e limites de uma propriedade urbana. Nossa primeira lei regulamentando a cidade, seus limites e desenvolvimento data da terceira década do século XX.

A partir dessa década, assistimos à promulgação de uma série de leis disciplinando a ocupação e o uso do solo urbano. A título de ilustração, podemos citar o Decreto-lei nº 58/1937, a Lei nº 649/1949, a Lei nº 4.380/1964, o Decreto-lei nº 271/1967 e a Lei nº 6.766/1979. Foi, entretanto, a partir da Constituição de 1988 que a propriedade urbana ganhou destaque. O referido diploma, além de manter a propriedade como direito e garantia fundamental<sup>2</sup>, estabeleceu a exigência de plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão das cidades, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes<sup>3</sup>, além de manter o consagrado princípio da função social da propriedade urbana<sup>4</sup> e de estabelecer a usucapião especial urbana. A citada norma constitucional, inscrita no art. 182, deu origem ao denominado Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), promulgado com a finalidade de definir as atividades que caracterizam o uso adequado da propriedade urbana e os parâmetros mínimos e máximos de utilização que caracterizam o uso racional dessa propriedade.

O resultado do censo demográfico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 2010 mostrou que a população urbana do Brasil correspondia a 84,4% e que parcela expressiva desse contingente populacional residia nas principais regiões

---

<sup>1</sup> Considerando a extensão do tema, procuramos estudar os aspectos gerais da legislação federal sobre o tema da propriedade, em especial da propriedade urbana, deixando, portanto, de tecer comentários, salvo os de caráter meramente exemplificativos, sobre as legislações estaduais e/ou municipais específicas.

<sup>2</sup> A Constituição de 1967 já assegura tal direito no art. 150, que foi mantido pela Constituição de 1969.

<sup>3</sup> Cf. art. 182, § 1.º.

<sup>4</sup> Cf. art. 182, § 2.º.

metropolitanas. Ao fazer um comparativo com os censos anteriores é percebida a tendência crescente de habitantes residindo em áreas urbanas. Em 2000, o número de habitantes em áreas urbanas era de 81,2%, e ao comparar com dados ainda mais antigos, observa-se em 1940 uma população urbana correspondente a 31,2% dos habitantes (IBGE 2001). Porém, afirmar que ingressamos em uma sociedade urbana vai além da sua expressão demográfica. A pobreza urbana e as favelas são um fenômeno mundial crescente. Segundo o relatório do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas, *The Challenge of Slums*<sup>5</sup>, um sexto da população mundial - ou 924 milhões de pessoas - vive em favelas.

Muitos domicílios brasileiros em condições de pobreza e desigualdade social não apresentam os direitos de propriedade bem definidos, atribuídos e assegurados. Diante desse problema, dar uma função social a propriedade urbana consiste no desafio institucional para promoção do desenvolvimento das cidades. As questões urbanas são hoje encaradas como matérias interdisciplinares e revela, por um lado, que é cada vez mais evidente a sua natureza complexa, multidimensional (e até intangível) enquanto objeto de estudo.

Em 2015, o projeto de cooperação técnica internacional *Impactos do Desenvolvimento Econômico e suas Consequências sobre o Processo de Urbanização em Países Emergentes, em especial no Brasil*, resultado de parceria entre o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Cidades, o Ministério das Relações Exteriores e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), produziu seis importantes estudos<sup>6</sup>. Com o objetivo de apontar recomendações para a garantia de políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável, com especial foco em habitação, os estudos elaborados tratam da situação brasileira e de casos inovadores na África do Sul e na Colômbia.

Os resultados apresentam grande potencial para subsidiar políticas urbanas sustentáveis como parte de uma mudança de paradigma que vem sendo debatida no âmbito de transição da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e futuros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e da Conferência Habitat III, realizada em outubro de 2016. Trata-se de um momento de mobilização nacional e internacional oportuno para reafirmarmos o lugar central das cidades e do desenvolvimento urbano.

---

<sup>5</sup> (O desafio das favelas) publicado em outubro de 2003 pelo Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (ONU-Habitat)

<sup>6</sup> Segue a lista dos estudos elaborados por esse projeto: 1) Mobilidade urbana sustentável: questões do porvir; 2) Mudanças e saneamento básico: impactos, oportunidades e desafios para o Brasil; 3) Sustentabilidade na produção da habitação de interesse social; 4) A formulação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça socioambiental; 5) A mobilidade urbana como indutora dos projetos urbanos integrados (PUI): o caso de Medellín; e 6) Análise sobre desenvolvimento urbano sustentável em larga escala na África do Sul, com foco na cidade de Joanesburgo.

Há a necessidade do surgimento de uma nova matriz urbana que incorpore a escala de valores habitacionais, que vá além do bem-estar welfarista, elemento norteador destas políticas públicas. Durante esses debates envolvendo Chefes de Estado e de Governo ficou demonstrado que a maioria da população mundial já vive em áreas urbanas e que essa situação só tende a aumentar. Daí a necessidade de continuarem os esforços para que as cidades sejam cada vez mais espaços de **equidade, inclusão, justiça socioambiental e bem-estar**.

O tema da função social da propriedade está intimamente ligado com a contemporânea inexistência da dicotomia rígida entre o direito público e o direito privado<sup>7</sup>, a hermenêutica e a interpretação conforme a Constituição, e a concretização dos princípios fundamentais, em especial da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

A finalidade social da propriedade é elemento fundamental para a própria legitimidade da propriedade, evitando as insurgências sociais. Enquanto a propriedade é um direito fundamental do proprietário, portanto, um direito privado, a função social da propriedade é um direito coletivo da sociedade de não sofrer violações em seu bem-estar diante de uma propriedade mal utilizada ou inutilizada. Diante o exposto a presente dissertação se propõe a responder: de que forma a CF/88 confere a função social ao direito de propriedade e de que maneira pode ser relacionada ao bem-estar dos indivíduos?

Busca-se analisar o Brasil urbano, e como o Estado propõe a regulação do direito de propriedade com o intuito de promover o bem-estar social. A análise de Douglass North e Ha-Joon Chang nos proporciona fundamentos teóricos sobre o papel das Instituições nesse ordenamento. A contribuição de Amartya Sen torna-se valiosa no que diz respeito às críticas à visão utilitarista e dessa forma a necessidade de se construir um conceito de bem-estar diferente do proposto em políticas públicas.

Cabe ressaltar que o objetivo deste estudo não é esgotar o tema, que devido à sua amplitude e complexidade não permitiria tal mister, mas trazer à lume algumas questões relacionadas à função social da propriedade urbana no Brasil, que, ao nosso ver, merecem maior atenção por parte do legislador. O dinamismo da vida urbana, especialmente das grandes cidades, submete o espaço urbano a uma gama de problemas, que exigem

---

<sup>7</sup> O fenômeno da interação entre direito público e privado se dá sob a pressão de duas forças: a dos interesses e a das ideologias. Os primeiros estimulam o direito público a assumir vestes privatistas, a fim de agilizar a ação administrativa, obstaculizada pelos vínculos publicísticos. As segundas operam em favor da limitação do domínio do direito especial e da subtração da administração ao direito privado, mantido aquele mais conforme ao regime da liberdade.

o estabelecimento de regras, muitas vezes criativas, no sentido de solucionar tais problemas ou, quando não, no sentido de contornar ou minimizar seus efeitos.

A metodologia adotada na construção da dissertação se assentou nas seguintes etapas: 1) revisão bibliográfica sobre o processo de urbanização brasileiro, o direito de propriedade e bem-estar para a construção de uma contextualização para o problema e a análise das possibilidades presentes na literatura consultada para a concepção do referencial teórico da pesquisa; e 2) coleta e organização de artigos, dissertações e teses no contexto do objeto de estudo em análise, procurando reconhecer como o tema é tratado por outras perspectivas e objetivando organizar informações sobre a realidade econômica e político-social do País.

Esta dissertação é composta por seis seções, numeradas a partir desta introdução. A seção a seguir, apresenta os aspectos gerais da urbanização brasileira. Com uma pesquisa bibliográfica foi realizado um apanhado sobre este último, suas nuances referentes mais detalhadamente à sua dinâmica populacional e os impactos deste processo, causador de exclusão social provocada pela maneira rápida pela qual desenvolveu-se.

Na terceira seção foi realizada uma contextualização sobre o direito de propriedade sob a ótica da economia institucional, com o intuito de promover uma análise mais pormenorizada deste componente do tema da dissertação. Na sequência, fruto de uma revisão de literatura, traremos a colaboração do Economista Douglass North (Nova Economia Institucional) para elucidar a questão envolvendo o Estado e o direito de propriedade, o conceito de *path dependence* e a evolução Institucional, a relação entre Estado e Sociedade, além do Direito de propriedade e os Custos de Transação. O Prêmio Nobel Douglass North desenvolveu suas ideias por um longo período, que vai desde o início dos anos 1970 ao final dos anos 1990. À medida que desenvolveu sua análise histórica, North se tornou convicto da existência de um vínculo positivo entre crescimento econômico e liberdades. Ele estabeleceu um programa de pesquisa para novos desenvolvimentos analíticos e históricos, na medida em que foi bem-sucedido na caracterização da barganha entre Estado e sociedade na especificação de direitos de propriedade (FIANI, 2016). Esta foi a dimensão explorada por Douglass North (1990) na área macro institucional.

A análise de Douglass North nos proporciona fundamentos teóricos sobre o papel das Instituições na regulação do direito de propriedade. O novo pensamento institucionalista, do qual North é sem dúvida o representante mais destacado, oferece os elementos necessários para a incorporação das instituições como atores do processo de normatização dos direitos de propriedade visando o bem-estar. Quanto melhor definidos e mais garantidos esses direitos,

mais eficientes serão seus benefícios no tocante ao bem-estar. Estes, ao reduzirem os custos de transação, atenuam o problema da incerteza e facilitam a coordenação econômica e social. Entretanto North (1981) admite que os direitos de propriedade, em razão do conceito de *path dependence*, e a relação entre Estado e Sociedade em nada garantem que o quadro institucional em uma dada sociedade evoluirá sempre rumo a maior eficiência.

Somadas as limitações acima relacionadas ao direito de propriedade, apresentaremos a argumentação de Ha-Joon Chang (Neo-institucionalismo) sobre os problemas envolvendo os direitos de propriedade privada e sua “relação quase determinística com o desenvolvimento”. A escolha deste autor deve-se ao fato de que a conexão entre a proteção aos direitos de propriedade e o desenvolvimento não se constitui uma unanimidade. A perspectiva do economista Ha-Joon Chang, professor na Universidade de Cambridge, oferece alguns argumentos sobre a ênfase exagerada nos direitos de propriedade presente na literatura ortodoxa.

A quarta seção do estudo volta-se ao bem-estar social objeto das políticas públicas. Revela as críticas ao utilitarismo sob a visão de Amartya Sen, sua contribuição com a teoria das capacitações para avaliar o bem-estar e as críticas que recebe sua perspectiva normativa. Com o intuito de analisar o bem-estar objetivado com a normatização dos direitos de propriedade, avançaremos com uma reflexão sobre a teoria do bem-estar baseada na utilidade, seus prós e contras, fazendo o uso das contribuições do economista Amartya Sen além de trazer sua proposta para uma construção abordagem mais adequada em se tratando de bem-estar. Com relação ao bem-estar social, julga-se oportuno lembrar as considerações apresentada por Sen em relação a esse conceito, avocado na função social. Este último quando é tratado de maneira utilitarista, tem sua magnitude relativizada, pois não abarca a diversidade dos indivíduos que compõe a sociedade. De acordo com o economista indiano, a base informacional do bem-estar gerado pela WAIF deixa em aberto a forma como combinar o bem-estar das diferentes pessoas de forma a avaliar os estados e ações. A base para os direitos de propriedade privada ainda segue os preceitos da economia ortodoxa (a la utilitarismo) e o que se observa é justamente a necessidade de mudança nessa base com a proposta de Sen e a abordagem das capacitações para avaliação de bem-estar.

Na quinta seção são apresentadas considerações sobre as implicações econômicas e sociais existentes fruto da relação entre o direito de propriedade e bem-estar<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Estudos empíricos realizados ao redor do mundo apontam que o direito de propriedade bem definido tem implicações econômicas diretas com os investimentos realizados na propriedade, seu valor de mercado, o acesso

Na última seção apresentaremos o ordenamento jurídico nacional que trouxe em seu bojo, inovações ao direito de propriedade introduzidas pela CF/88, dando uma nova abrangência e finalidade a função social da propriedade urbana. São apresentados e analisados os mecanismos infraconstitucionais que regulam sua ação e que alertaram o legislador sobre a necessidade do estabelecimento do o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, com regras básicas objetivando seu desenvolvimento sustentado. Igualmente nesta seção apresentamos uma proposta de interpretação da Função Social da propriedade urbana segundo a perspectiva da Teoria das Capacitações e Funcionamentos.

Nas considerações finais será exibido o resumo das argumentações que foram desenvolvidas, as conclusões sobre o estudo e suas eventuais limitações.

## **2. O BRASIL URBANO: AS CIDADES QUE TEMOS**

A presente seção tem por objetivo apresentar aspectos da dinâmica populacional brasileira e os impactos causados pela sua urbanização.

### **2.1 DINÂMICA POPULACIONAL**

A partir da revolução industrial, o fenômeno de urbanização vem se alastrando pelas cidades mundiais. Segundo Milton Santos (2008), o início da urbanização no Brasil data desde o século XVI, mas, em seu começo, tratava-se mais da criação de cidades do que propriamente urbanização<sup>9</sup>. O acelerado processo de urbanização no Brasil, muito superior ao dos países desenvolvidos, foi uma notável novidade (*United Nations, 2012*). O Censo de 1970 registrava pela primeira vez que, durante os anos sessenta, a população urbana tinha superado a rural.

Do ponto de vista histórico, trata-se de um fenômeno recente. Entretanto, neste curto espaço de tempo, a segunda metade do século passado, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões de habitantes, com uma taxa de crescimento média anual de 4,1%.

---

ao crédito além do rendimento domiciliar e emprego. Os impactos sociais também são mensurados através de percepções relevantes quanto ao aumento da segurança da ocupação bem como, o status social, integração e inclusão social.

<sup>9</sup> Considerando urbanização como sendo um “processo de afastamento das características rurais de um lugar e região” e ao “desenvolvimento da civilização e da tecnologia” além da “redistribuição das populações das zonas rurais para assentamentos urbanos.”

A cada ano, em média, foram acrescentados 2.378.291 habitantes às cidades, fazendo com que a população urbana, em meio século, apenas, aumentasse 7,3 vezes (Tabela 1).

No período inicial do processo de urbanização acelerado, as taxas de fecundidade ainda estavam relativamente altas e, certamente foram fundamentais para o seu ritmo, apesar do seu declínio ter se iniciado logo na segunda metade da década de sessenta. Sem dúvida, foram as migrações internas as grandes responsáveis pela grande aceleração do processo de urbanização. Cavalho (2003) estima que, entre 1960 e o final dos anos oitenta, auge do ciclo migratório, saíram do campo para as cidades quase 43 milhões de pessoas, considerando, inclusive os “efeitos indiretos da migração”, ou seja, os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades.

Tabela 1 – Brasil, população total e urbana, grau de urbanização e incremento médio anual da população urbana, 1940-2010

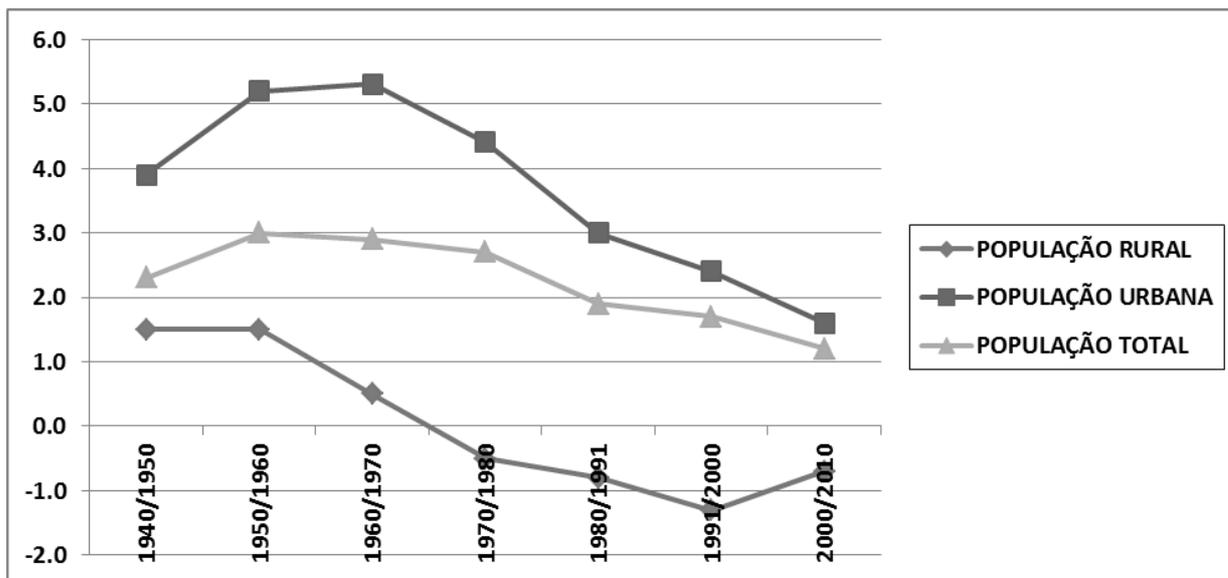
<b>Período</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Grau de Urbanização</b>	<b>Incremento</b>
<b>1940</b>	41.236.315	12.880.182	31.24	-
<b>1950</b>	51.944.397	18.782.891	36.16	590.271
<b>1960</b>	69.930.293	31.214.700	44.64	1.243.181
<b>1970</b>	93.139.037	52.084.984	55.92	2.087.144
<b>1980</b>	119.502.716	80.436.419	67.31	2.835.144
<b>1991</b>	146.825.475	110.990.990	75.59	2.777.688
<b>2000</b>	169.544.443	137.697.439	81.22	2.967.383
<b>2010</b>	190.755.799	160.925.792	84.36	2.322.835

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A velocidade do processo de urbanização pode ser melhor observada nos Gráficos 1 e 2. No primeiro, destaca-se que a que a população urbana cresceu a taxas superiores a 4% ao ano durante três décadas seguidas, ou seja, entre 1950 e 1980.

Entre 1950 e 1970 elas estiveram acima de 5%, quando começaram a decrescer acentuadamente, chegando à primeira década do século XXI com uma taxa de 1,7%. Um patamar relativamente baixo no seu ritmo histórico de crescimento.

Gráfico 1 – Brasil, taxa de crescimento anual da população total, urbana e rural (%), 1940-2010.



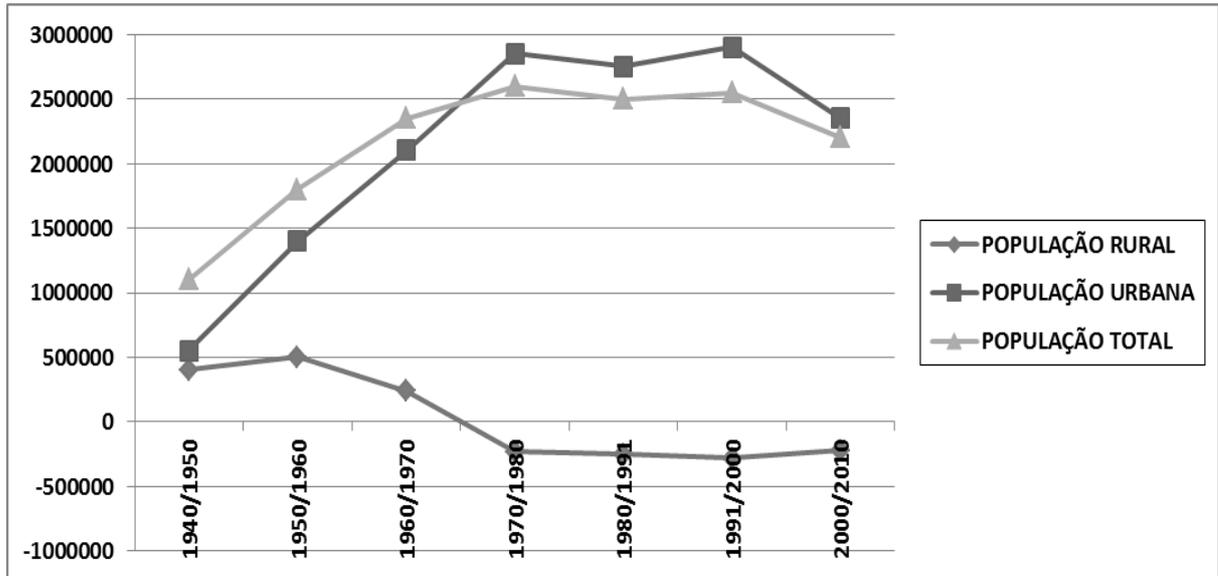
Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Porém, observando o Gráfico 2, nota-se que foi tamanha a velocidade do crescimento nas décadas anteriores, e, conseqüentemente, o estoque acumulado de população, que o incremento médio anual da população urbana expandiu-se aceleradamente até a última década do século passado.

Entre 2000 e 2010 houve uma redução do incremento médio para 2.322.835 habitantes, com a população urbana apresentando, pela primeira vez, uma tendência ao declínio no seu ritmo de crescimento absoluto.

Mesmo assim, esse incremento ainda é notável, pouco abaixo daquele da segunda metade do século XX, apesar do impacto da fase atual da transição demográfica, com taxas de fecundidade abaixo do nível de reposição, assim como do acentuado declínio da migração rural-urbana.

Gráfico 2 – Brasil, incremento absoluto médio anual da população total, urbana e rural , 1940-2010.



Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A população urbana residente tem uma distribuição diferenciada segundo o tamanho das cidades (Tabela 2). Ela tende a se concentrar nas cidades maiores do que 100.000 habitantes. Em 1940 e 1950, mais de 60% da população urbana residia em cidades menores do que 100.000 habitantes, principalmente naquelas menores do que 20.000 habitantes. Já em 1970, quando o processo de urbanização começa a se acelerar, mais da metade da população residia em cidades maiores do que 100.000 habitantes, sendo que, 34% em cidades maiores do que 500.000 mil. Essa tendência à concentração da população urbana prevalece nos últimos dados censitários e pode ser considerada uma tendência estrutural da sociedade brasileira.

Tabela 2 – Distribuição da população urbana segundo o tamanho das cidades, 1940-2010

Tamanho das Cidades	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Até 20.000	46,82	38,78	33,77	26,92	21,36	19,34	18,81	17,13
20 a 50.000	9,41	13,01	11,61	12,04	11,40	12,44	11,49	11,83
50 a 100.000	7,65	8,86	9,57	7,80	10,50	10,23	10,57	9,93
100 a 500.000	14,55	13,43	16,06	19,59	21,92	24,43	26,11	27,34
>500.000	21,57	25,92	29,00	33,65	34,83	33,55	33,01	33,78
>1.000.000	36,12	39,36	45,05	53,24	56,75	57,98	59,12	61,12
<b>Total Absoluto</b>	12.878.647	18.775.779	31.867.324	52.097.260	80.437.327	110.990.990	137.953.959	160.925.792

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Os dados também revelam que há certa estabilidade na proporção de residentes em cidades maiores do que 500.000 habitantes, desde 1970, e um aumento na porcentagem dos residentes nas cidades entre 100 e 500.000 habitantes. A análise ficará enriquecida se forem considerados os residentes nos diferentes tamanhos de cidade para o incremento absoluto anual da população urbana (Tabela 3).

Tabela 3 – Contribuição dos residentes nas cidades, segundo o tamanho, para o incremento da população urbana total, 1940-2010

<b>Tamanho das cidades</b>	<b>1940/50</b>	<b>1950/60</b>	<b>1960/70</b>	<b>1970/80</b>	<b>1980/91</b>	<b>1991/2000</b>	<b>2000/2010</b>
<b>Até 20.000</b>	21,23	26,58	16,13	11,13	14,05	16,63	6,98
<b>20 a 50.000</b>	20,85	9,61	12,72	10,21	15,19	7,59	13,89
<b>50 a 100.000</b>	11,48	10,59	5,01	15,46	9,53	11,98	6,03
<b>100 a 500.000</b>	10,99	19,82	25,16	26,19	31,04	33,05	34,69
<b>&gt;500.000</b>	35,44	33,40	40,97	37,02	30,19	30,75	38,41
<b>&gt;100.000</b>	46,44	53,22	66,14	63,21	61,23	63,80	73,10
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

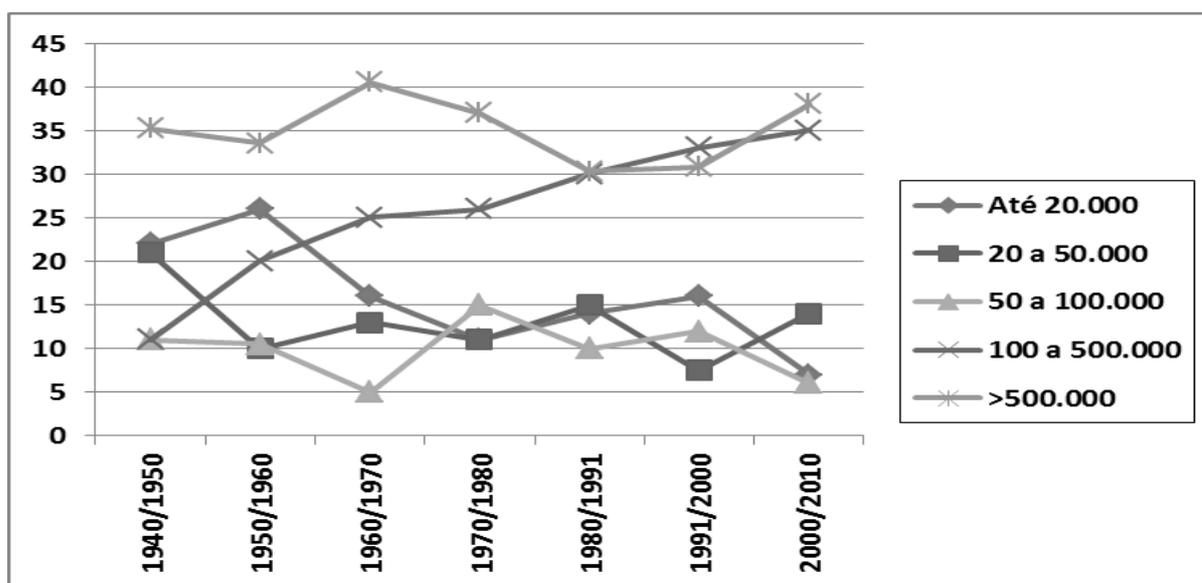
Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A contribuição dos residentes em cidades maiores do que 100.000 habitantes têm uma tendência a permanecer sempre acima dos 60% desde a década de 60, exceção do período entre 1970 e 1991. Na última década, a população residente em cidades maiores do que 100.000 habitantes era responsável por 73% do crescimento da população urbana, um nível superior àquele encontrado nos anos sessenta, no início da aceleração do processo de urbanização.

Essas variações refletem a crescente participação dos residentes nas cidades entre 100 e 500.000 habitantes que, desde os anos oitenta passaram a ter uma contribuição relativa um pouco superior ao grupo de cidades com população superior a 500.000.

Uma conclusão preliminar é que o acelerado processo de urbanização no Brasil, alimentado pela maciça migração rural-urbana, tem sido, desde o seu início, não só acelerado, mas concentrador da população em cidades maiores do que 500.000 habitantes, com uma relativa tendência recente favorável às cidades médias, ou seja, aquelas entre 100 e 500.000. (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Brasil, contribuição da população urbana segundo o tamanho das cidades para o crescimento da população urbana total (%), 1940-2010



Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Nesta subseção foi possível identificar a dinâmica populacional brasileira, fruto de um crescimento rápido e desordenado. Na próxima subseção apresentaremos as consequências relacionadas à moradia causadas pela urbanização no Brasil.

## 2.2 IMPACTOS DA URBANIZAÇÃO

O processo de urbanização tem a transição urbana como dimensão marcante, já que esta envolve a passagem para a predominância da população urbana em determinado espaço, com enfoques diferenciados conforme a sociedade que se esteja considerando. Autores como Ojima (2006) e Silva e Monte-Mór (2010) apontam, em linhas gerais, que a transição urbana teria duas fases, uma primeira transição urbana seria o momento em que a população urbana supera a população rural e o grau de urbanização se eleva de maneira sustentada. O que se entende como segunda transição urbana deriva do fato de que as tendências de crescimento populacional urbano perdem sua força para dar lugar à luta da população para se localizar dentro de seu tecido urbano e garantir seu acesso aos serviços, bens e oportunidades da cidade. Nessa perspectiva, a primeira transição representaria uma dimensão mais quantitativa do processo de urbanização, enquanto a segunda a uma dimensão mais qualitativa.

Portes e Roberts (2005) trazem questões relevantes quanto ao que pode ser interpretado como a segunda transição urbana ou essa acomodação de que Ojima (2006) e Silva e Monte-Mór (2010) tratam, ao abordar as transformações do urbano na América Latina na mudança de uma economia caracterizada pela industrialização via substituição de importações e outra marcada pelo livre-mercado.

A primeira das etapas seria articulada à primeira transição urbana, através de uma pressão demográfica intensa via migrações e fecundidade alta, que levam a população urbana a ser a maioria e tem como consequência uma produção urbana descontrolada, uma lógica da desordem (KOWARICK, 1979). Autoconstruções, invasões, a luta por espaço para moradia e melhorias nos serviços públicos seriam questões essenciais.

A etapa mais recente de urbanização, conforme Portes e Roberts (2005), se caracteriza por uma menor pressão demográfica, mas com uma diversificação de demandas, que resultariam em lutas e pressões sociais pelo aprofundamento de direitos em uma lógica de produção do espaço urbano controlado pelo mercado, ainda que com importante apoio estatal, no qual a segregação socioespacial se ampliaria.

A urbanização das cidades brasileiras ocorreu de maneira rápida e excludente, e os resultados deste processo são visíveis hodiernamente. Em 1940, a população urbana brasileira somava-se a 18,8 milhões de habitantes e, no ano de 2000, chegou a aproximadamente 138 milhões (MARICATTO, 2001), cerca de 80% da população brasileira residia nas cidades (FERNANDES, 2001). Este acelerado e não controlado processo acarretou uma série de problemas socioeconômicos para as urbes brasileiras. A população rural migrou para cidade em busca de emprego, para obter melhores condições de vida. Contudo, em face da legislação, do mercado de terras e de políticas elitistas, a grande parcela sem renda foi forçosamente excluída da possibilidade de obter moradia que estivesse devidamente enquadrada nas leis das cidades. Maricatto (2001) observa que o baixíssimo salário recebido pelos trabalhadores impossibilitava-os de adquirir moradia no mercado formal. Este fato ensejou na formação da cidade informal, constituída principalmente por favelas, cortiços e loteamentos irregulares ou clandestinos.

Maricatto (2001) considera que denominam-se favelas os assentamentos que se constituíram via autoconstrução de moradia, consolidadas em áreas não urbanizadas públicas ou privadas, que não serviam para o mercado imobiliário, localizadas tanto na periferia quanto nos centros da cidade. Os cortiços são casarões e prédios abandonados que são invadidos pela população em busca de moradia. Nesses imóveis, um número acentuado de indivíduos divide

o mesmo teto, de forma a deixar um espaço mínimo para cada família. Apesar da aglomeração, é comum o trabalhador optar por este tipo de moradia, pelo fato de, muitas vezes, estes imóveis estarem localizados nos centros da cidade e facilitar o acesso ao local de trabalho. Nos loteamentos irregulares e clandestinos, existe a figura do loteador. Nestes últimos, o projeto de loteamento nem sequer foi apresentado ou aprovado pelo órgão público competente, é totalmente informal.

Maricatto (2001) ainda avalia que os loteamentos irregulares passaram pelo crivo do poder público municipal, porém contém alguma irregularidade: ou o loteador não observou todas as etapas indispensáveis para ocorrer a implantação ou o loteamento foi executado em desconformidade com o que foi aprovado. Em ambas as situações o lote de terra é vendido por preço mais acessível, no entanto o comprador obtém a posse e não a propriedade; o lote vendido não está devidamente registrado. Estas ocupações informais ocorrem geralmente em locais com alguma especificidade ambiental que as tornam impróprias para o uso habitacional – áreas como encosta de rios, topo de morro, dentro de áreas de preservação permanente – o que causa enormes catástrofes humanas e ambientais:

[...] nesse sentido, podemos afirmar que grande parte das catástrofes “naturais” que atingem principalmente as populações pobres, como o fenômeno das enchentes, por exemplo, consiste, na verdade, em catástrofes sociais. Não só pelas suas consequências, mas pela lógica que organiza a ocupação e o uso do solo em nossas cidades e que leva a que grandes parcelas da população sejam obrigadas a viver em situações urbanas “de risco” – ou seja, sujeitas à inclemência das condições ambientais. (CARDOSO, 1991, p. 118-119)

É possível afirmar que mais da metade da população das grandes cidades está vivendo em habitações que se encontram fora dos padrões legais (ROLNIK, 2009). Devido a esse volume de assentamentos informais, formaram-se dois tipos de cidade e cidadão: o formal e o informal. A este, por não estar enquadrado nos ditames legais, o poder público, por muitos anos, esquivou-se de fornecer o mínimo de infraestrutura necessária para a obtenção de habitações salubres. Já àquele, foram até mesmo criadas leis específicas para a sua melhor regulamentação. Esta exclusão territorial ensejou a segregação social da população residente dessas áreas. Fato que contribui para o cenário de pobreza e miséria no Brasil. Além do descumprimento de um direito social – o direito à moradia – os efeitos desta exclusão vão além da esfera dos habitantes destas áreas. Refletem-se no aumento na violência urbana, na emergência do mercado informal, bem como na contribuição para a degradação ambiental de

maneira geral nas cidades, uma vez que, por exemplo, em muitos destes locais, não existe saneamento básico nem recolhimento de lixo.

A informalidade da propriedade da terra, implantação imprópria no meio físico (áreas inadequadas à edificação como margens de corpos d'água e várzeas ou áreas protegidas ambientalmente), péssimas condições físicas e de salubridade da moradia, frágil relação com a malha e as infraestruturas urbanas, e distanciamento dos centros de trabalho (gerando mais custos de locomoção e mais gastos energéticos), riscos diversos, especialmente de inundação e desmoronamento, proximidade de lixões e ocupação de áreas contaminadas são exemplos de como a urbanização desigual tornou-se um grave problema ambiental. As frequentes tragédias que ocorrem no país, a cada ano, mostram o trágico preço pago por tal situação<sup>10</sup>.

Até o início dos anos de 1980, as grandes cidades brasileiras ainda dispunham de certa disponibilidade de terras urbanizáveis que, com o crescimento intenso, foram rareando. Isso resultou na ocupação cada vez mais recorrente das áreas ambientalmente frágeis, exacerbando o conflito entre urbanização e preservação ambiental. A existência de leis de proteção ambiental<sup>11</sup>, que teoricamente limitariam essa ocupação, e, ao mesmo tempo, a constatação de sua ineficácia mostram que o modelo tradicional baseado no binômio regulação-fiscalização não é capaz de alterar essa dinâmica, cuja solução deveria estar, mais do que na fiscalização, na mudança dos paradigmas de urbanização, com oferta adequada de moradia para todos nas áreas urbanizadas (BRASIL, 2015).

A autoconstrução em loteamentos periféricos aos grandes centros econômicos passou a ser, de meados do século XX em diante, a forma comum de acesso à moradia pela população de baixa renda, buscando responder, na limitada medida do possível, não só à falta de teto para morar, mas também à ausência de terra urbanizada, infraestrutura, espaços coletivos e comunitários, equipamentos públicos, em resposta à inação do Estado que, infelizmente, desonerava-se assim de suas obrigações (MARICATTO, 1982). A generalização da precariedade habitacional, que assume a forma de favelas, cortiços, loteamentos irregulares, palafitas, tornou-se regra em todo o mundo subdesenvolvido, como mostrou Mike Davis em

<sup>10</sup> Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas conseqüências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20: volume 3 habitação social e sustentabilidade / Tarcisio Nunes..., [et al]. Organizadores: Brasília: MMA, 2015.

<sup>11</sup> No Brasil, a lei de maior incidência nos parcelamentos urbanos foi a Lei Federal nº 6.766/1979. As áreas de Proteção Permanente (APPs) foram assim denominadas no Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.775/1965), e as primeiras referências às APPs-Urbanas foram incorporadas pela Lei nº 7.803/1989. Devido á importância social, política e ambiental desse tema, o meio acadêmico também passou a pesquisá-lo, culminando na realização do primeiro Seminário Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano em 2007, na USP, que teve continuidade em edições posteriores em Natal (na UFRN) em 2012, e em Belém (na UFPA) em 2014.

seu livro *Planeta favela* (DAVIS, 2006), sendo hoje a favela a forma predominante de moradia nos países mais pobres<sup>12</sup>.

No Brasil, o modelo de industrialização e crescimento econômico do “desenvolvimentismo autoritário” (MANTEGA, 1997), a partir da década de 1960, baseado na concentração da renda como geradora de poupança e nos baixos salários como garantia de baixos custos da reprodução da força de trabalho (MARICATTO, 1997), promoveu uma matriz de urbanização marcada pela desigualdade social e o não atendimento à demanda habitacional por parte da população de baixa renda. Nossa urbanização ocorreu baseada na diferenciação econômica dos espaços urbanos e na segregação socioespacial.

A ausência proposital do Estado ao longo da sua industrialização<sup>13</sup> foi interessante para manter o baixo custo da mão de obra que sustentou o crescimento econômico dos países do Sul, mas, hoje, os elevados custos dessa não urbanização tornaram-se um passivo urbano ambiental de difícil solução para seus governos<sup>14</sup>.

A presença do Estado é importante para a melhoria das condições socioeconômicas e a inclusão social, não apenas a partir de projetos de urbanização e da oferta de serviços públicos, mas também na definição e garantia dos direitos de propriedade dos imóveis. Os assentamentos informais são considerados, em geral, espaços de ocupação ilegal desprovidos de serviços públicos essenciais. O crescimento desordenado dos grandes centros urbanos, aliados a processos de urbanização diferenciados acabaram mostrando as diversas faces que uma mesma cidade pode apresentar, dependendo do bairro e da classe social da população que o ocupa. A face mais visível é a existência de duas cidades dentro da cidade, que convivem e coexistem pacificamente, lado a lado: a cidade legal onde se encontra presentes todos os serviços e infra-estrutura urbana, e a cidade ilegal ou clandestina, que se caracteriza pela ausência de normas legais e urbanísticas.

---

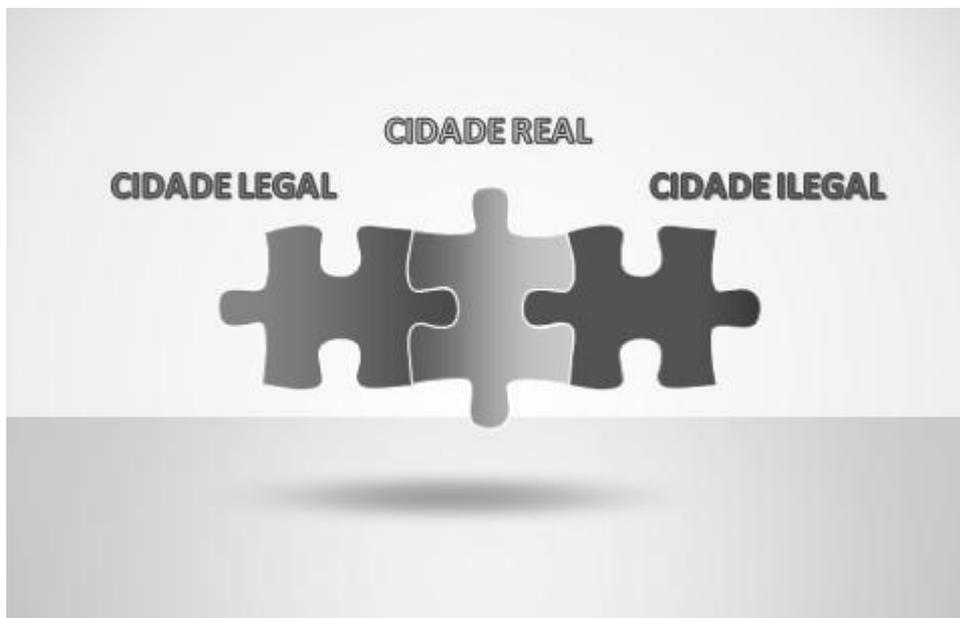
<sup>12</sup> Segundo o ONU-Habitat, entre 1990 e 2010, embora a sua proporção tenha diminuído em relação à população urbana total, de 46% para 33% (pois o mundo todo vem sendo urbanizado rapidamente), a população morando em habitações precárias no planeta passou de 650 a 830 milhões nesse período. Fonte: REKACEWICS, P.; STIENNE, A. *Le paradoxe des bidonvilles (Cartographie)* In: *Le Monde Diplomatique*, Manière de Voir, n. 114, décembre 2010 – janvier 2011. p. 60.

<sup>13</sup> Constitui-se uma marcante diferença institucional entre os países desenvolvidos e os atrasados fornecedores de commodities. O processo de urbanização acelerada que os países fornecedores de commodities sofriram a cada um desses ciclos, sem que tivessem os meios de financiamento dos países desenvolvidos e o acesso à tecnologia para a realização desses investimentos, ocasionava um processo de urbanização degradada em suas cidades, em especial pela constituição de áreas específicas onde não se construíam os sistemas de infraestrutura de serviços públicos para a população que migrava da área rural para as cidades.

<sup>14</sup> No Brasil, o dado que expressa a dimensão do problema habitacional é o déficit habitacional, que chegou, em 2008, ao total de 5.546.310 moradias, sendo cerca de 83% o déficit urbano.

A cidade legal pode ser identificada com o processo de expansão e de ocupação urbana planejada, amparada por instrumentos jurídicos e práticas políticas legais. É aquela que observa uma determinada ordem, é baseada em um projeto e costuma apresentar a chamada urbanização completa, onde todos os itens de consumo coletivo, de equipamentos e serviços encontram-se presentes. Já a cidade ilegal está associada ao processo informal de ocupação urbana, o qual ocorre sem qualquer participação do poder público ou de suas instâncias administrativas. O quadro que se estabelece neste estudo é de uma cidade real, que apresenta uma característica peculiar: uma porção legal, muitas vezes rica com infra-estrutura e investimentos públicos e uma cidade produzida espontaneamente, em que parte dela é ilegal, pobre e precária.

Figura 1 – A cidade real



Fonte: elaboração própria

A maioria dos domicílios não apresenta os direitos de propriedade bem definidos, atribuídos e assegurados. Diante desse problema, analisaremos o direito de propriedade na próxima seção.

### 3. DIREITO DE PROPRIEDADE SOB A ÓTICA DA ECONOMIA

A Análise econômica do direito de propriedade representa a linha de sustentação fundamental dos estudos das diferentes vertentes que estudam a Economia do Direito, entre as quais Mercurio e Medema (1997) citam a Escola de Chicago, a Teoria da Escolha Pública, a Escola Institucionalista e a Nova Economia Institucional, esta última releva a importância das instituições como promotoras do desenvolvimento econômico e as considera passíveis de análise.

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social se deu com o reconhecimento da ocorrência da ampliação das desigualdades sociais e a necessidade de garantir os direitos individuais e os direitos sociais aos cidadãos. O Estado, antes voltado a conferir eficácia à liberdade econômica, teve de assumir funções de regular as relações subjetivas e passou a intervir no processo econômico para estabelecer relações sociais mais justas, quer de forma direta, assumindo a gestão de determinados serviços sociais, quer de forma indireta, através da disciplina das relações privadas relacionadas ao comércio e de outras relações intersubjetivas que antes eram deixadas à livre autonomia privada. Ao contrário da não-intervenção reclamada pelos direitos individuais absolutos consagrados no Estado Liberal, ao Estado Social incumbe atuação pró-ativa no sentido de assegurar a fruição dos direitos individuais e sociais pelos destinatários, diante da qualificação de direitos prestacionais, que exigem, mais que a abstenção necessária ao respeito dos direitos-liberdade, também prestações estatais positivas para sua concretização<sup>15</sup>.

Nas últimas décadas, percebe-se a interação entre público e privado e a superação da dicotomia, chamada por Tepedino (2004) de “*summa divisio* do direito público e do direito privado”<sup>16</sup>: cada vez mais o Estado se utiliza de institutos jurídicos do direito privado (formas privatistas), estabelecendo relações negociais com os particulares, e conseqüentemente abrindo mão de instrumentos mais autoritários e impositivos – fenômeno da privatização do

<sup>15</sup> “Na nova concepção de direitos fundamentais, diretamente vinculantes, a Administração deve pautar suas atividades no sentido de não só violar tais direitos, como também de implementá-los praticamente, mediante a adoção de políticas públicas que permitam o efetivo gozo de tais direitos por parte dos cidadãos. [...] o juiz, no exercício da sua atividade jurisdicional, ao interpretar e aplicar o direito privado, deva também levar em conta as regras e os princípios constitucionais que tratam diretamente do tema objeto do litígio, [...] v.g. a função social da propriedade”. FACCHINI NETO (2006).

<sup>16</sup> A confluência do direito público e do direito privado produz uma refração dos institutos, pela qual as noções fundamentais do direito público (por exemplo: serviço público e ente público) se dilatam, desnaturam e degradam, até se tornarem indefiníveis, multiplicando estatutos, modelos e tipos por causa da sua hibridização. Esta atenuação das diferenças não reduz o dualismo dos direitos, que permanece, ainda que por formas diversas. CASSESE, Sabino. As transformações do direito administrativo do século XIX ao XXI. Revista Interesse Público, Sapucaia do Sul, n.24, 2004, p.20.

direito público – e o direito privado se desloca em direção ao público – fenômeno da publicização do direito privado –, como na categoria dos interesses transindividuais, e na funcionalização de inúmeros institutos típicos do direito privado, como no reconhecimento da função social da propriedade<sup>17</sup>.

A alteração dos confins entre o direito público e o direito privado, se dá de modo que a distinção deixa de ser qualitativa e passa a ser meramente quantitativa, nem sempre se podendo definir qual exatamente é o território do direito público e qual o território do direito privado. Podem-se determinar os campos do direito público ou do direito privado pela prevalência do interesse público ou do interesse privado, não já pela inexistência de intervenção pública nas atividades de direito privado ou pela exclusão da participação do cidadão nas esferas da administração pública (TEPEDINO, 1999). Consoante explicita Maria Celina Bodin de Moraes (1993, p. 65), ante as mudanças do Estado Liberal para o Estado Social, “direito privado e direito público tiveram modificados seus significados originários: o direito privado deixou de ser o âmbito da vontade individual e o direito público não mais se inspira na subordinação do cidadão”.

A regulação do Estado sobre as relações sociais e econômicas passou a ter tal importância que foi elevada à dignidade constitucional (fenômeno chamado de relevância constitucional das relações privadas). Daí a constitucionalização de certos institutos fundamentais do direito civil, como a família, a propriedade, o contrato e a atividade econômica, que, antes somente previstos nas codificações, agora passam a ser disciplinados imperativamente na Constituição (FACCHINI NETO, 2006).

Ao recepcionarem-se, na Constituição Federal, temas que compreendiam, na dicotomia tradicional, o estatuto privado, ocorreram transformações fundamentais nos pilares do sistema de direito civil clássico: na propriedade (não mais vista como um direito individual, de característica absoluta, mas pluralizada e vinculada à sua função social); na família (que, antes hierarquizada e formal, passa a ser igualitária no seu plano interno, e, ademais, deixa de ter o perfil artificial constante no texto codificado, que via como sua fonte única a constituição do vínculo jurídico do casamento. Desse modo, tornando-se plural quanto à sua origem, cedendo espaço à verdade sócio-afetiva) e nas relações contratuais (onde foram

---

<sup>17</sup> Já na Constituição Federal de 1934 havia traços da função social da propriedade, e depois na Constituição de 1946. Mas a expressão “função social da propriedade” somente apareceu na Constituição de 1967, e, agora, consagrada na Constituição de 1988, conforme se aborda no capítulo 4.

previstas intervenções voltadas para o interesse de categorias específicas, como o consumidor, e inseriu-se a preocupação com a justiça distributiva) (RAMOS, 1998).

Nas palavras de Gustavo Tepedino (2001, p. 22) tratam-se de:

[...] novos parâmetros para a definição da ordem pública, relendo o direito civil à luz da Constituição, de maneira a privilegiar, insista-se ainda uma vez, os valores não patrimoniais e, em particular, a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da sua personalidade, os direitos sociais e a justiça distributiva, para cujo atendimento deve se voltar a iniciativa econômica privada e as situações jurídicas patrimoniais [...].

Destarte, o fato de a Constituição contemplar princípios e regras tipicamente de direito privado faz com que todo o direito civil, naquilo que é atingido potencialmente por tais princípios, deva ser interpretado conforme a Constituição. Consequência desse processo é a imperatividade da força normativa constitucional sobre o direito civil, como constante critério de controle (AMARAL, 1993). Moraes (2000, p. 29) esclarece que “a norma constitucional assume, no direito civil, a função de, validando a norma ordinária aplicável ao caso concreto, modificar, à luz de seus valores e princípios, os institutos tradicionais.”

Como bem refere Facchini (2006, p. 48), “o fenômeno da constitucionalização do direito privado, ao implicar a leitura do direito civil à luz da tábua axiológica da Constituição, apresenta um direcionamento bastante claro, pois implica um necessário compromisso do jurista com a eficácia jurídica e com a efetividade social dos direitos fundamentais”.

A interpretação civil-constitucional “permite que sejam revigorados os institutos de direito civil, muitos deles defasados da realidade contemporânea e por isso mesmo relegados ao esquecimento e à ineficácia, repotencializando-os, de molde a torná-los compatíveis com as demandas sociais e econômicas da sociedade atual” (TEPEDINO, 1999). Nessa senda, não há como continuar a estudar, interpretar e aplicar o direito das coisas sem levar em consideração o princípio constitucional da função social da propriedade. O direito de propriedade (codificado) perde todos os seus contornos individualistas e seu pretense absolutismo, porque deve ser interpretado à luz do filtro hermenêutico constitucional (FACCHINI NETO, 2006).

Os direitos de propriedade têm sido discutidos por filósofos e políticos há muito tempo, antes que economistas buscassem examinar suas origens e consequências. Na Roma e Grécia antiga, os direitos de propriedade já eram discutidos e implicitamente compreendidos pelos estudiosos da época, entretanto entre os economistas modernos, provavelmente Hobbes tenha sido o primeiro a discutir os direitos de propriedade da forma como estes são analisados

atualmente por economistas e estudiosos do Direito. Pensadores iluministas como Blackstone, Hume, Locke e Smith também analisaram os direitos de propriedade (LUECK; MICELLI, 2006). Apesar da diversidade de pontos de vista, todos eles consideravam os direitos de propriedade como instituições de fundamental importância, não apenas para criar riqueza, mas também para prevenir conflitos desnecessários (LUECK; MICELLI, 2006).

Ao realizarem seus estudos em Economia Política, os economistas clássicos, como Smith e Marx, já mencionavam a importância das instituições para o desenvolvimento econômico (LEFEBVRE, 1966). Todavia, as instituições não eram o tema central dos seus estudos, por isso não foram discutidas com maior profundidade. A primeira análise aprofundada surgiu com a corrente denominada institucional original, surgida no fim do século XIX. Os seus membros concentravam-se, em sua esmagadora maioria, nos Estados Unidos.

Para os institucionalistas originais, associados aos nomes de Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley Mitchell, também conhecidos como antigos institucionalistas, o estudo da economia deveria interagir com outras disciplinas, como história, ciência política, sociologia, antropologia, filosofia, psicologia e o direito, assim como levar em consideração a importância dos hábitos, costumes, tradições, ideologias, religiões e outros campos de crença e experiências humanas. Todo esse conjunto moldaria as instituições, que seriam em grande parte responsáveis pelas trajetórias seguidas pelos países.

Muitas das ideias dos institucionalistas tradicionais foram aproveitadas pelos novos institucionalistas, porém existem diferenças marcantes entre ambas as correntes. Anos mais tarde, mais precisamente nas décadas de 1960 e 1970, um outro grupo de economistas, vindos de uma abordagem basicamente ortodoxa, começou a desenvolver uma nova perspectiva, preocupada também com aspectos micro e macroeconômicos das instituições. Esta escola ficou conhecida como a “nova economia institucional” (REGUEIRA, 2007).

A abordagem institucionalista foi influenciada pelas ideias de Darwin acerca da evolução das espécies (HODGSON, 2001), pois os institucionalistas renegavam o caráter estático, que eles entendiam que tinha sido atribuído à economia pelos defensores do pensamento neoclássico. Por exemplo, Ray Marshall (1993) refere-se à economia institucional como a proposta por Wendell Gordon (1980), cujas ideias podem ser agrupadas em quatro eixos: primeiro, a economia é vista como um "processo contínuo", que se opõe às hipóteses da economia ortodoxa, à medida que a "economia positiva" não está relacionada a tempo, lugar e circunstâncias; segundo, as interações entre instituições, tecnologia e valores são de

fundamental importância; terceiro, a análise econômica ortodoxa é rejeitada por ser demasiadamente dedutiva, estática e abstrata, constituindo-se mais em celebração das instituições econômicas dominantes, do que uma procura pela verdade e justiça social; e quarto, os institucionalistas enfatizam aspectos ignorados por muitos economistas ortodoxos, como os trabalhos empíricos e teóricos de outras disciplinas, que lhe conferem um caráter multidisciplinar.

Como sugere Brue (2005), ao invés de “perguntar o “O que é isso”?”, os institucionalistas perguntavam “Como chegamos até aqui e para onde estamos indo”? A evolução e o funcionamento das instituições econômicas deveriam ser, na visão dos institucionalistas, o tema central da economia.

Na nova visão institucionalista, a alocação de recursos escassos é parcialmente influenciada pelos choques de interesses entre os diversos grupos que concorrem entre si para incrementar seus rendimentos. As pessoas cooperam entre si quando seus interesses são similares, como por exemplo, pessoas que integram um mesmo grupo que possui um objetivo bem definido. Entretanto, quando existem grupos com interesses conflitantes, surgirão disputas no processo de alocação de recursos, e o vencedor será, provavelmente, aquele que possuir maior poder ou que estiver organizado.

Os novos institucionalistas pautam seus trabalhos por caminhos diversos. Demsetz (1967) analisou o surgimento dos direitos de propriedade e os seus desdobramentos na alocação eficiente de recursos. A relação entre o direito e a economia foi abordada por Posner (1958), no que ficou conhecido na literatura econômica como *Law and Economics*. Coase (1937) e Williamson (1975) dedicaram-se ao estudo do comportamento das empresas e da forma como estas se organizavam num mundo onde os custos de transação são onipresentes. Buchanan e Tullock (1962) deram origem à teoria da escolha pública, abordam temas como *rent seeking*, grupos de interesse, sistemas de votação e economia constitucional (Brue, 2005).

Todavia, entre os autores da NEI, Douglass North é o que exerceu maior influência sobre os trabalhos direitos de propriedade. North (1981,1990) questiona alguns dos princípios da teoria neoclássica por esta não reconhecer a importância das instituições no processo de tomada de decisões.

Até o século passado, a propriedade era concebida como um fundamental elemento a fim de garantir a subsistência do indivíduo mantendo-se inteiramente sujeita à vontade deste. O proprietário detinha caráter exclusivo sobre a coisa, ou seja, o *jus utendi, fruendi et abutendi*, quais sejam, “os poderes de usar, gozar e dispor da coisa” (ARAÚJO, 2009).

Para Filho (2003), a Constituição alemã de Weimar de 1919 foi pioneira ao trazer um elemento adicional à garantia da propriedade e ao reconhecê-la como direito fundamental, dada a sua função de proteção pessoal. A referida Constituição alemã, em seu art. 153, estabelece que *a propriedade e o direito de sucessão hereditária são garantidos. A sua natureza e os seus limites são regulados por lei. A propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar geral.*

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 trouxe aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no território nacional a garantia da *inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade* (art. 5º, *caput*, CRFB/88). Todos exaltados ao nível de direito fundamental:

Ao assegurar a propriedade como direito fundamental, o texto de 88 estabeleceu uma garantia, entendida não como remédio ou meio de defesa dos direitos, mas como barreira à ação dos Poderes Políticos, inclusive o legislativo, a fim de manter íntegro o direito reconhecido.

A CRFB/88 elevou o direito à propriedade ao *status* de princípio e, concomitantemente, desvaneceu o antigo pensamento individualista e privado que recaía sobre a propriedade. Com a supremacia do interesse público, bem como a predominância deste sobre o do particular, a propriedade passou a atender sua função social, trazendo benefícios para a coletividade e não somente para o proprietário.

A importância da definição e atribuição de direitos de propriedade para a alocação de recursos na economia é atestada nos direitos fundamentais consagrados na Constituição (art. 5º, II) e apontada por vários autores, incluindo-se, entre os mais destacados, Douglass North.

Segundo North (1981, 1990), o objetivo das instituições seria a redução da incerteza e dos custos de transação. Partindo de princípios presentes em suas obras, de 1973: *The rise of the western world: a new economic history*, de 1981: *Structure and change in economic history*, de 1988: *Institutions, economic growth and freedom: an historical introduction*, de 1989: *Institutions and economic growth: a historical introduction*, de 1990: *Institutions, institutional change and economic performance*, de 1992: *Transaction costs, institutions, and economic performance*, de 1997: *Some fundamental puzzles in Economic History development* e de 1999: *Understanding the process of economic change*, buscaremos analisar a definição, atribuição e garantia do direito de propriedade.

### 3.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE POR DOUGLASS NORTH

A partir da obtenção conjunta com Robert Fogel do Prêmio Nobel de 1993, Douglass North passou a ser referência para o estudo do desenvolvimento das economias no longo prazo. Economista estadunidense nascido em Cambridge, Massachusetts, professor da Washington University, St. Louis, Missouri, USA, dedicou-se a pesquisa em história econômica aplicando teoria econômica e métodos quantitativos em ordem para explicar mudanças econômicas e institucionais.

Desenvolveu, entre outros, uma série de trabalhos para entender o papel das instituições na evolução das sociedades, que culminam no livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1990. Numa obra com muitas incursões históricas e algumas inovações teóricas, o autor demonstra como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica, de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições.

A escolha deste autor justifica-se pelo fato que o mesmo atribui um peso importante às instituições. Para ele, o direito de propriedade por si só de nada adianta se não houver instituições que o garantam. A análise de Douglass North sobre a relação entre Estado, liberdades e crescimento econômico é o resultado de um longo processo de evolução: seu desenvolvimento vai desde o início dos anos 1970 e prossegue até o final dos anos 1990.

Nesse processo, vários conceitos foram elaborados, alguns progressivamente redefinidos e até mesmo abandonados. Nosso objetivo é destacar os principais pontos da análise de North que são representativos do papel institucional do Estado para resolver os litígios contratuais, como é o caso do direito de propriedade. Para isso é necessário, inicialmente, apresentar a relação que North (1999) estabelece entre Estado e direitos de propriedade nas economias modernas, caracterizadas economias urbanas desenvolvidas. A questão que se segue diz respeito aos determinantes da formação de direitos de propriedade eficientes ou ineficientes. Nesses determinantes, o Estado assume um papel de destaque, como será visto a seguir.

#### 3.1.1 Estado e direito de propriedade

Os ganhos obtidos da troca estão diretamente relacionados à definição e garantia dos múltiplos atributos que compõem uma dada cesta de direitos de propriedade. Quanto melhor

definidos e mais garantidos forem esses direitos, mais eficientes serão as instituições como sistema de incentivos ao crescimento, de acordo com North (1999, p. 21). Em grande medida, os custos de verificação e garantia dos direitos de propriedade podem ser reduzidos, em primeiro lugar, se os vínculos entre os agentes possuírem natureza mais pessoal:

*By personal exchange, I refer to a world in which we deal with each other over and over again in small-scale economic, political and social activity, where everybody knows everybody, and where under those conditions, to use a simple illustration from game theory, it pays to co-operate. That is, game theory says that human beings co-operate with each other when they play a game over and over again, when there is no end game, when they know the other parties to exchange, and when there are small numbers. (NORTH, 1999, p. 21).*

Quando existe uma rede densa de relações sociais, os custos de transação são baixos, mas os custos de produção são elevados. Mas essa não é a caracterização da sociedade moderna, pelo menos o mundo que surgiu com a indústria química alemã, na segunda metade do século XIX.

*The world that it has produced is characterized by impersonal exchange. It is a world in which our dependence rests upon people all over the world, whom we do not know; there are no repeated dealings; and large numbers of players are involved. Therefore it is a world in which the game is played differently. In game theory, we say such a world is one in which it pays to defect [...] (NORTH, 1992, p. 21).*

No mundo moderno, ao contrário das sociedades caracterizadas por redes densas de relações entre seus membros, os custos de transação são elevados:

*A pure model of this world of impersonal exchange is one in which goods and services or the performance of agents is characterized by many valued attributes, in which exchange takes place over time, and in which there are not repeated dealings. Under these forms of exchange, the costs of transacting can be high, because there are problems both in measuring the attributes of what is being exchanged and problems of enforcing the terms of exchange; in consequence there are gains to be realized by engaging in cheating, shirking, opportunism etc. [...] As a result, in modern Western societies we have devised formal contracts, bonding of participants, guarantees, brand names, elaborate monitoring systems, and effective enforcement mechanisms. In short, we have well-specified and well-enforced property rights [...] (NORTH, 1989, p. 1320)*

A divisão do trabalho nas economias modernas exige o desenvolvimento de uma estrutura institucional, compatível com a crescente complexidade nas interações entre os agentes econômicos. O papel do Estado perante essa exigência é assim definido por North:

*The institutional requirements that are necessary in order to be able to realize the productivity gains associated with the model of impersonal exchange outlined above entail both the development of efficient products and factor markets and of a medium of exchange with reliable features. The establishment of such a set of property rights will then allow individuals in highly complex interdependent situations to be able to have confidence in their dealings with individuals of whom they have no personal knowledge and with whom they have no reciprocal and ongoing exchange relationships. This is only possible as the result, first, of the development of a third party to exchanges, namely government, which specifies property rights and enforces contracts; and second of the existence of norms of behavior to constraint the parties in interaction [ ..] (NORTH, 1989, p. 1320).*

O Estado é caracterizado em North (1989) como fundamento das instituições econômicas em sociedades baseadas em trocas impessoais e complexas, isto é, das sociedades modernas. Essa constatação começa a responder à pergunta sobre os motivos da permanência de direitos de propriedade que produzem resultados econômicos ineficientes. Resulta, então, que o surgimento do Estado transforma o estabelecimento de regras que regulam os direitos de propriedade sem relação necessária com a eficiência econômica.

É importante chamar a atenção aqui para a noção de eficiência com que North (1981) trabalha. North (1981) considera como sendo eficiente uma especificação de direitos de propriedade que maximize o investimento privado, na medida em que torne desprezíveis quaisquer externalidades associadas a esses direitos. Essa noção de eficiência é muito distinta da noção neoclássica de eficiência que repousa sobre a norma paretiana de promover melhorias sob a condição de não piorar o estado de nenhum indivíduo na sociedade. North não exige a obediência à norma paretiana, e sim uma configuração de direitos que, ao maximizar a inversão privada, maximize também a taxa de crescimento, ainda que esta configuração piore a situação de algum indivíduo na sociedade.

A relação entre instituições e desenvolvimento econômico pode ser considerada complexa e depende das suas inter-relações com o ambiente institucional, composto tanto pelas demais instituições formais de suporte, como pelas instituições informais. Há razões para se acreditar que há mais de um formato eficiente de instituição que se encaixe no ambiente institucional. Um exemplo são os direitos de propriedade, que podem apresentar as mais variadas formas, sendo a sua eficiência dependente das instituições com que se relaciona. Há casos, também, em que as instituições informais, a cultura da sociedade, impedem que o resultado de determinada instituição seja satisfatório. É importante discutir com um pouco detalhe o conceito de *path dependence*, fundamental para entender a permanência de direitos de propriedade ineficientes.

### 3.1.2 *Path dependence* e evolução Institucional

Outro elemento importante do pensamento de North (1990) resulta do reconhecimento de que as instituições no presente condicionam os futuros desenvolvimentos institucionais.

Para expressar esse fato, North (1990) utiliza o conceito de *path dependence*:

*“Technological change and institutional change are the basic keys to societal and economic evolution and both exhibit the characteristics of path dependence. Can a single model account for both technological and institutional change? They do have much in common. Increasing returns is an essential ingredient to both”* (NORTH, 1990, p. 103).

A ideia de *path dependence* foi elaborada inicialmente com relação à presença de rendimentos crescentes a partir da escolha de um dado padrão tecnológico<sup>18</sup>. Esses rendimentos crescentes levam a uma situação de *lock-in*, isto é, uma situação em que um dado padrão tecnológico se generaliza e consolida, e a mudança de padrão tecnológico se torna extremamente difícil. Por consequência, isso leva ao fenômeno de *path dependence*, ou seja, o fato de as possibilidades de escolha no presente serem estritamente condicionadas pelas escolhas passadas<sup>19</sup>.

De acordo com North (1990, p. 95), também em relação às instituições se verificam processos de *path dependence*. Para entender o conceito de *path dependence* no estudo das instituições, é preciso considerar as causas de *path dependence* em tecnologias, isto é, o que termina por gerar uma situação de *lock-in*. Essas causas seriam: (1) custos fixos significativos, provocando uma redução expressiva dos custos à medida que a produção aumenta, (2) efeitos de aprendizagem, (3) efeitos de coordenação, derivados da cooperação entre agentes que enfrentam o mesmo tipo de situação, e (4) expectativas adaptativas (NORTH, 1990).

As instituições novas enfrentam elevados *set-up costs*, verificam-se efeitos de aprendizagem, derivados do conjunto de oportunidades oferecido pelo quadro institucional estabelecido, juntamente com efeitos de coordenação através de contratos com outras instituições e investimentos induzidos em atividades complementares e, finalmente, expectativas adaptativas, na medida em que o aumento do número dos contratos baseados em uma determinada instituição reduz as incertezas quanto ao futuro daquela instituição (NORTH, 1990).

<sup>18</sup> Ver Arthur (1994) e David (1985).

<sup>19</sup> Fiani, Ronaldo. "Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North." *Economia e Sociedade* 11.1 (2016): 45-62.

A definição e garantia dos direitos de propriedade possui papel fundamental no estudo da história econômica, e nada garante, em função da característica de *path dependence* no desenvolvimento das instituições, que o quadro institucional em uma dada sociedade evoluirá rumo à maior eficiência. North (1981) cita vários exemplos históricos de direitos de propriedade mal definidos, ou ainda definidos de forma ineficiente, por longos períodos de tempo. Um exemplo é o direito medieval das guildas de pastores de ovelhas na Espanha, as *Mestas*, de levarem suas ovelhas através do país, inclusive de impedir o fechamento das terras cultivadas a sua passagem. O direito à livre movimentação dos rebanhos teria atrasado, de acordo com North (1981), o desenvolvimento de direitos eficientes de propriedade na agricultura espanhola por séculos.

O exemplo histórico da Mesta espanhola exemplifica a importância do papel do Estado na definição dos direitos de propriedade. Isto é decorrência da visão de North, da sociedade de trocas impessoais, com elevado grau de especialização e divisão do trabalho, demandando uma maior intervenção deliberada na formulação das instituições (FIANI, 2006).

Há, divergências entre o que afirma Chang (2007) e os argumentos defendidos por North (2010). Chang (2007) insiste em que não são necessárias formas institucionais específicas — e sublinha que nem mesmo formas específicas do direito de propriedade — para que o desenvolvimento seja promovido. Há amplas possibilidades de escolha. Determinar quais formas institucionais específicas são, em cada sociedade, as mais justas é tarefa para a qual os elaboradores de políticas públicas certamente podem contribuir com especial aptidão.

### **3.1.3 Estado e Sociedade**

Também contribui para a relevância institucional do Estado o reconhecimento de que, de acordo com North (1981), a iniciativa das reformas institucionais deve partir com mais frequência dos governos: “... *institutional innovation will come from rulers rather than constituents since the latter would always face the free rider problem*” (North, 1981, p 28). Porém, North (1981) atribui explicitamente ao Estado a responsabilidade pelo crescimento econômico, na medida em que, na sociedade moderna, cabe ao Estado definir, atribuir e garantir direitos de propriedade:

*A theory of the state is essential because it is the state that specifies the property rights structure. Ultimately it is the state that is responsible for the efficiency of the property rights structure, which causes growth or stagnation or economic decline.*  
(NORTH, 1981, p. 17).

North (1990) apresenta os elementos de sua teoria do Estado, vinculando-os diretamente à atividade de definição e garantia dos direitos de propriedade:

*A state is an organization with a comparative advantage in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights* (NORTH, 1981, p. 21).

O Estado, caracterizado assim, é para North um agente com objetivos próprios. Para desempenhar essa função (vender proteção e justiça), o governo age *monopolizando a definição e a garantia dos direitos de propriedade* (NORTH & THOMAS, 1973, p. 97). Como remuneração por esse serviço, o governo arrecada imposto. Essa transação (o pagamento de impostos por parte da sociedade em troca de proteção e justiça, isto é, da definição e garantia dos direitos de propriedade) é vantajosa, na medida em que o Estado possui economias de escala nessas tarefas e, portanto, seria mais custoso para os agentes privados desempenharem essas tarefas por si próprios. Na medida em que essas economias de escala não sejam exauridas, a ampliação das funções de proteção e garantia dos direitos de propriedade aumenta a renda de toda a comunidade, geram uma poupança a ser dividida entre a sociedade e o Estado.

No que diz respeito a como será dividida essa poupança entre a sociedade e o Estado, segundo North (1990), há uma disputa em relação aos ganhos incrementais resultantes dessa troca: o Estado vai procurar capturar o máximo possível da renda adicional gerada, o mesmo valendo para a sociedade.

Definido o objeto da disputa entre o Estado e a sociedade, segue-se a questão dos determinantes do comportamento do Estado nessa disputa. Evoluindo como um corpo de costumes não escritos (como na mansão feudal) ou como uma constituição escrita, eles têm dois objetivos: primeiro, para especificar as regras fundamentais da competição e cooperação que irá fornecer uma estrutura de direitos de propriedade (ou seja, especificar a estrutura de propriedade em ambos os mercados de fatores e produtos) para maximizar as rendas resultantes, para o governante. No âmbito do segundo objetivo, para reduzir os custos de

transação, a fim de fomentar a produção máxima da sociedade e, portanto, aumentar as receitas fiscais provenientes do Estado.

Em relação a esses objetivos, North (1981) observa, em primeiro lugar, que eles não são necessariamente consistentes, pois não necessariamente o conjunto de regras institucionais que maximiza a receita do Estado é aquele que determina direitos de propriedade que maximizam o produto social. Em segundo lugar, existem problemas do tipo agente-principal<sup>20</sup> entre o governante e sua burocracia, e alguma dissipação das rendas de monopólio do governante sempre irá acontecer, inclusive através de coalizão entre os agentes e os constituintes (NORTH, 1981, p. 27).

Como um determinante adicional da ação do Estado (mas igualmente importante), North (1981) caracteriza o Estado analogamente a um monopolista discriminador:

*The ruler will specify a set of property rights designed to maximize his monopoly rents for each separable part of the economy by monitoring and metering the inputs and outputs of each. The costs of measuring the dimensions of the inputs and outputs will dictate the various property rights structure for the diverse sectors of the economy, which therefore will be dependent on the state of the technology of measurement.* (NORTH, 1981, p. 26).

O Estado enfrenta, contudo, limites a sua ação monopolista. A esses limites se soma o poder de barganha dos vários grupos sociais para a definição de sua relação com o Estado. Segundo North (1981), o custo de oportunidade de cada um dos vários constituintes será diferente e determinará o poder de barganha que cada grupo tem na especificação dos direitos de propriedade, bem como a carga fiscal em que irá incorrer. Os custos de oportunidade também irão ditar a alocação dos serviços prestados pelo governante na medida em que eles não são bens públicos puros, uma vez que o governante irá fornecer mais serviços para as pessoas com alternativas em relação àquelas com nenhuma.

A determinação de uma dada estrutura de direitos de propriedade e a oferta de serviços pelo Estado estão condicionadas pelos limites à ação monopolista do Estado e pelo poder de barganha relativo dos grupos na sociedade. North considera ainda que: “*Constituents may, at some cost, go over to a competing ruler (that is, another existing political-economic unit) or support a competitor for ruler within the existing state*” (NORTH, 1981, p. 27).

Aparentemente, teríamos aqui a chave para a questão do crescimento econômico em North: na disputa pelo excedente gerado na sua tarefa de definir, atribuir e garantir direitos de

---

<sup>20</sup> A teoria do agente-principal assume que os indivíduos são criativos, mas egoístas e maximizadores de utilidade.

propriedade, o Estado age como monopolista. Todavia, o poder relativo dos grupos na sociedade e a competição enfrentada pelos governantes estabelecem limites à liberdade de extração de excedente pelo Estado e o Estado se vê obrigado a especificar direitos de propriedade e fornecer serviços favorecendo em maior proporção (quando comparados com a receita fiscal gerada) os grupos de maior poder político. Dependendo da natureza desses grupos, os direitos de propriedade especificados não conduzirão à maior eficiência, os custos de transação não serão reduzidos e a estagnação e a decadência serão o resultado. O fenômeno de *path dependence* torna esta alocação ineficiente uma herança que é transmitida para as gerações futuras.

Esse processo é reconhecido por North (1990) como sendo na prática mais complexo do que a simplificação acima. Como destaca North (1990), a percepção dos agentes da realidade em que vivem também é um elemento importante na determinação do tipo de interação social que realizam e, assim, nos tipos de instituições que se desenvolvem. Essa percepção, por sua vez, é estritamente condicionada pela *ideologia* que esses agentes possuem. Ideologia em North (1990), contudo, não possui o mesmo significado que em Marx: não se trata de uma falsificação da realidade, manipulada pelas classes dominantes para a submissão dos dominados. Segundo North (1990), dado que *todos* os indivíduos da sociedade possuem racionalidade limitada e se defrontam com um ambiente que envolve incerteza, *todos* se vêem obrigados a desenvolver ideologias, entendidas aqui como modelos imperfeitos de funcionamento da realidade, modelos que não apenas procuram explicar como a sociedade em que esses indivíduos vivem opera, mas também permitem extrair recomendações normativas sobre como essa sociedade deveria operar (NORTH, 1990, p. 23).

Pode-se afirmar que, em North (1990), não se deve esperar que a interação entre o Estado e grupos sociais, que foi caracterizada acima como uma barganha entre receita fiscal por um lado, e a especificação de direitos de propriedade e serviços do Estado por outro, se dê em termos necessariamente coerentes com as características sociais e econômicas do contexto em que essa barganha se desenvolve: a ideologia dos governantes (e dos governados) pode levar a equívocos na interpretação da sociedade em que atuam.

### **3.1.4 Direito de Propriedade e os Custos de Transação**

A análise econômica do direito de propriedade representa a linha de sustentação fundamental dos estudos das diferentes vertentes que estudam a Economia do Direito, entre as

quais Mercurio e Medema (1997) citam a Escola de Chicago, a Teoria da Escolha Pública, a Escola Institucionalista e a Nova Economia Institucional. Esta última sendo uma área do conhecimento que releva a importância das instituições como promotoras do desenvolvimento econômico e as considera passíveis de análise. No Direito se diz que o direito de propriedade é tido como um feixe que engloba os direitos de uso, usufruto e abuso, e que confere o exercício da exclusão sobre a coisa, que permite afastar terceiros que dela pretendam se apropriar, usar ou gozar.

Em Economia, os trabalhos seminais de Ronald Coase, de modo especial *The Nature of the Firm* (1937) e *The Problem of Social Cost* (1954), abordaram o tema da propriedade, levando o que Stigler (1987) posteriormente denominou de "Teorema de Coase". Partindo do conceito de que o que se negocia não são os bens objeto de direito, mas sim direitos de propriedade sobre dimensões de bens, Coase (1937) propõe que, na ausência de "custos de transação" a alocação ou distribuição inicial dos direitos de propriedade sobre as dimensões dos bens não terá importância, pois os agentes negociarão a transferência dos bens a custo zero, podendo realocar de modo eficiente tais direitos.

A proposta de Coase (1937), talvez melhor explicitada no seu discurso ao receber o Prêmio Nobel, pode ser desdobrada da seguinte forma: "O mundo real apresenta fricções que denominamos "custos de transação". Fricções estas causadas por assimetrias de informação que dificultam ou impedem que os direitos de propriedade sejam negociados a custo zero." Os "custos de transação" são afetados pelo sistema legal e por normas não-positivadas, que recaem sobre a alocação dos direitos de propriedade. Outros autores, especialmente Oliver Williamson foi um dos principais autores que influenciou a Teoria do Custo da Transação, suas obras que abordaram este tema foram: *Markets and Hierarchies* (1975) e *The Economics Institutions of Capitalism* (1985). O trabalho de Williamson foi um aprofundamento das idéias de Ronald Harry Coase (1937), que trata das fronteiras das empresas e das transações em si.

Partindo dos estudos de Coase, Douglass North ampliou o seu trabalho, tendo com o foco a importância das instituições para o desenvolvimento socioeconômico do impacto no controle dos "custos de transação" e, portanto, na alocação do direito de propriedade. Douglass North (1990) explorou esta dimensão na área macro institucional<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Outra vertente importante é a que considera os impactos da alocação do direito de propriedade sobre a eficiência e desempenho das organizações. Esta vertente, que podemos chamar de micro institucional, parte da importância do direito de propriedade para o estudo das organizações e vem sendo desenvolvida por Oliver Williamson (1985).

North (1992) reduz o grau da abstração de seu discurso, para explicitar o que de fato o interessa derivar do conceito de incerteza: os custos de transação. Grosso modo, estes se dividem em dois. Custos de *measurement* e de *enforcement*. O primeiro relaciona-se à dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação em curso (NORTH, 1990, p. 29). Tem um traço da literatura dos problemas de assimetria de informação, notadamente da linhagem Akerlof (1995) e *The Market for Lemons*<sup>22</sup>. O ponto crucial aqui está na impossibilidade do conhecimento da qualidade do produto de forma *ex ante* pelo agente comprador em uma transação; fato que, no limite, pode abortar a troca, anulando possíveis ganhos de comércio.

Os custos de *enforcement*, por sua vez, referem-se à incerteza que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser trocado (NORTH, 1990, p. 32) e, portanto, relacionam-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada. A preocupação se volta a transações complexas que envolvem bens consumidos e produzidos ao longo do tempo, e não meramente trocas simples e únicas. Se algum tipo de arcabouço de proteção não estiver presente de forma a minimizar esse tipo de incerteza, veremos que, novamente, as trocas entre agentes não serão possíveis. A partir desses dois conceitos, custos de *measurement* e de *enforcement*, North (1990) procura mostrar a dificuldade enfrentada pelos agentes econômicos por conta da existência de incerteza. A partir daí, introduz o conceito de instituições, que será a base de todo o seu modelo. Estas, ao reduzirem os custos de transação, atenuam o problema da incerteza, facilitarão a coordenação econômica e social. Não há nada que garanta, para North (1990), uma evolução institucional que aumente a eficiência das economias.

Na próxima subseção, apresentamos um contraponto relacionado aos direitos de propriedade e a perspectiva de arranjos institucionais apresentados por Douglass North. Nele, a segurança dos direitos de propriedade não pode ser encarada como algo bom em si. Na visão de Chang (2007), a história é pródiga em exemplos de preservação desses direitos resultou nociva para o desenvolvimento econômico, assim como de violações dos direitos de

---

<sup>22</sup> O artigo investiga a relação entre qualidade e informação e quais as suas implicações no funcionamento dos mercados. Akerlof (vencedor do Prêmio Nobel em Economia no ano de 2001) procura demonstrar que a existência de diferentes qualidades de bens, associado à falta de informação dos compradores no mercado podem levar a uma diminuição de qualidade ou mesmo extinção deste. Para concretizar a suas ideias Akerlof usa como exemplo o mercado de carros usados nos Estados Unidos. Como os compradores nesse mercado desconhecem a verdadeira qualidade dos automóveis (que para os vendedores a qualidade é sempre ótima), vão valorizá-los por um valor médio, ou seja, os automóveis de boa qualidade serão subvalorizados e os de má qualidade sobrevalorizados. Obviamente que os vendedores de boa mercadoria tenderão a afastar-se deste mercado, já que os compradores apenas acreditam que aquilo que compram é de qualidade média, enquanto os vendedores com má mercadoria tenderão a ser atraídos para este mercado. Previsivelmente este mercado ficará inundado de má mercadoria, ou limões na gíria norte-americana, provocando uma contínua depressão desse mercado.

propriedade existentes (com a criação de outros novos) que foram benéficas para o desenvolvimento econômico.

### 3.2 REPENSANDO O DIREITO DE PROPRIEDADE POR HA-JOON CHANG

O economista Ha-Joon Chang, professor na Universidade de Cambridge, tece algumas considerações sobre os direitos de propriedade. Nascido na Coreia do Sul é um dos economistas heterodoxos do mundo mais proeminentes, especializados em economia do desenvolvimento. Chang é autor de numerosos artigos e livros influentes, incluindo *Kicking away the ladder* (2003). Em 2005, ele e Richard Nelson, da Universidade de Columbia, receberam o Prêmio Leontief<sup>23</sup>. Atua como consultor para o Banco Mundial e o Banco Europeu de Investimento e várias agências das Nações Unidas.

Segundo Chang (2007) na literatura ortodoxa, há uma ênfase exagerada nos direitos de propriedade. A proteção da propriedade pode ser inadequada para a promoção do desenvolvimento, por ser fraca, mas também por ser excessiva, caso em que a proteção recai, por exemplo, sobre tecnologias obsoletas ou formas ultrapassadas de organização. É improvável que a relação entre o grau de proteção à propriedade e o desenvolvimento econômico seja linear. Uma forma específica de propriedade pode se tornar boa ou má para uma sociedade, dependendo de inúmeros fatores, tais como a tecnologia subjacente, equilíbrios políticos, características da população e até a ideologia vigorante, por isso, a segurança da propriedade “não pode ser tomada como boa em si mesma”. Importa, para o desenvolvimento, não a proteção a qualquer custo de todas as formas de propriedades existentes, mas sim a capacidade de decidir quais direitos de propriedades devem ser protegidos, até que ponto e sob quais condições.

No discurso *mainstream* econômico, acredita-se que quanto mais forte for a proteção aos direitos de propriedade, tanto melhor para o desenvolvimento econômico, já que essa proteção estimula a criação de riqueza. Em contrapartida, com relação aos regimes de direito à propriedade, Chang (2007) discorda da correlação positiva entre a força dos direitos de propriedade e desenvolvimento econômico, com base no pensamento de que o papel desses direitos é muito mais complexo. Chang (2007) afirma que, apesar de beneficiar a sociedade como um todo, acabam favorecendo alguns e prejudicando outros, e se alguns grupos

---

<sup>23</sup> O Prêmio Leontief, em memória de Wassily Leontief, é projetado para reconhecer contribuições notáveis para a teoria econômica que abordam as realidades contemporâneas e apoiar sociedades justas e sustentáveis.

utilizariam melhor certas propriedades do que seus proprietários, a não proteção a esses direitos de propriedade e a transferência delas seria uma alocação mais eficiente de recursos. Portanto, importa saber que tipo de propriedade está sendo protegida e por quais critérios.

O economista sul-coreano ainda cita que, no início da industrialização, o direito de propriedade teve que ser violado com frequência para a construção de outros, principalmente em países jovens como os Estados Unidos.

Chang (2003) dedica-se a desconstruir a ideia de que um conjunto de instituições voltado à diminuição dos custos de transação e ao incremento das trocas comerciais baste para o desenvolvimento econômico. Em sua visão, os países economicamente desenvolvidos recomendam para os demais países em desenvolvimento instituições que eles mesmos não adotaram no seu processo de desenvolvimento. Baseado em evidências empíricas, demonstra que livre comércio, rígida proteção aos direitos de propriedade, tutela da propriedade intelectual e a própria democracia tal como hoje é concebida, entre outras instituições tidas como essenciais à prosperidade dos países, não estiveram presentes nas economias desenvolvidas até que elas passassem a merecer semelhante classificação. Estas instituições vieram depois.

Esta argumentação configura a crítica ao que Chang (2007) se refere como *Global Standard Institutions* (GSI), ou instituições de “tamanho único” (*one-size-fits-all*), que acarretam perigosa negação da diversidade institucional. Especificamente, a crítica de Chang (2007) é dirigida a instituições da cooperação econômica internacional, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que articulam propostas de reformas domésticas nas instituições dos Estados (sobretudo periféricos) de forma a ocasionar a chamada “convergência” ou “harmonização” institucional.

Segundo Chang (2007), os proponentes de GSI acreditam que há certas formas de instituições que todos os países têm que adotar para sobreviver num mundo globalizado (2007, p. 20). Entre os principais pontos enfatizados por instituições como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE estão os direitos de propriedade privada. Chang faz uma crítica da limitação do discurso do desenvolvimento a este aspecto.

Na compreensão do autor, não há por que afirmar que o modelo de propriedade privada seja superior aos que lhe são alternativos (CHANG, 2007). Por exemplo, num contexto em que valores egoístas não imperam na cultura local, a proteção da propriedade privada pode não ser a melhor instituição. A investida não é contra a ideia de proteção da

propriedade em si, mas contra a receita de convergência institucional em torno de um só modelo. Formas comunais de propriedade podem ser mais adequadas a contextos específicos. O ponto central é a crítica à generalização de modelos únicos como receitas de desenvolvimento aplicáveis a todos os países (CHANG, 2007). A desconfiança quanto a modelos únicos leva também a que Chang critique práticas de mimetismo institucional (CHANG, 2007). Para ele, as instituições que funcionam em um contexto podem não funcionar em outro, dadas as especificidades políticas, econômicas, culturais e jurídicas de cada cenário.

Observa-se que a abordagem de Chang (2007) traz ressalvas a respeito de receitas que propõem ambientes institucionais meramente ancilares ao livre funcionamento do mercado. Não apenas enfatiza-se a necessidade de se buscar arranjos institucionais adequados a cada contexto específico, como também se atribui papel de importância às iniciativas estatais na economia e na sociedade para fins de desenvolvimento. Estabelece-se no debate sobre o direito de propriedade, desta forma, forte contraste entre as literaturas dos ambientes (North) e dos arranjos institucionais (CHANG, 2007).

Segundo Fiani (2011), o plano mais geral e abstrato das instituições é o ambiente institucional: a Constituição, o direito de propriedade, os direitos fundamentais etc. Ele não é caracterizado por transações específicas. Já o plano mais local e concreto é o dos arranjos institucionais, que definem “a forma particular como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas.” (FIANI, 2011, p. 4) Assim, por exemplo, escolas de ensino técnico para capacitação profissional, linhas de crédito subsidiadas por incentivos governamentais e parcerias público-privadas são componentes dos arranjos institucionais.

A diferença de foco, passando dos ambientes para os arranjos institucionais, reflete-se diretamente numa mudança na concepção do papel do Estado na economia e na organização da própria sociedade. Ao passo que a literatura dos ambientes institucionais reserva papel de certa forma passivo ao Estado, que não deve intervir no domínio econômico, a literatura dos arranjos institucionais atribui-lhe protagonismo nas iniciativas para o desenvolvimento. Como resultado, a ênfase desta literatura não é a forte proteção dos direitos de propriedade ou dos contratos, mas a maneira como o Estado e a sociedade interagem na busca de arranjos institucionais adequados a promoção do desenvolvimento segundo cada contexto específico, tendendo a rejeitar soluções de aplicação universal.

E o bem-estar? Como ingressa na relação com a função social da propriedade? Responder a esta pergunta é o principal propósito da próxima seção.

## **4. A ANÁLISE DO BEM-ESTAR**

### **4.1 A TEORIA DO BEM-ESTAR COM BASE NA UTILIDADE**

Muitos têm sido os trabalhos sobre a função social da propriedade urbana (SILVA, 2013; ANDRADE, 2014; PIRES, 2005; SANTOS, 2008; EREMBERG, 2007) e sua relevância enquanto fator determinante no planejamento das cidades, no seu Plano Diretor, no direito urbanístico, mas não há trabalhos que tenham como objeto de estudo o delineamento do bem-estar proposto em políticas públicas que visam a concretização da função social da propriedade urbana ou o que vem a ser o interesse social que deve ser buscado nas propostas de planejamento urbano dos Municípios, entre eles.

Raramente podemos identificar referências ao conceito de função social da propriedade urbana, ligando-o a aspectos relacionados à busca do bem-estar social e quais são os contornos de seu conceito. Na economia, a visão ainda dominante define bem estar como utilidade e aceita como uma medida válida indicadores unidimensionais, como renda ou despesa. Embora, esta visão seja dominante, podemos afirmar que não há consenso sobre a forma como definir, tampouco, sobre como medir bem-estar (KUKLYS, 2005)<sup>24</sup>.

Fernandes (1998) chama a atenção para o fato de que o princípio da função social da propriedade urbana não pode ser entendido como um simples princípio de poder de polícia que limita os direitos individuais, pois a legislação urbana deve ser algo muito além de um simples instrumento para restringir o desenvolvimento das áreas urbanas. Por outro lado, é de extrema importância ressaltar o papel do Estado na aplicação normativa, no sentido de garantir a utilização da propriedade em proveito da sociedade, exigindo dos proprietários o cumprimento de sua função social (e aqui é interessante assinalarmos que a função social não é apenas da propriedade, mas dos proprietários), mas para que isso se concretize é necessário um Estado que esteja preocupado com o bem-estar geral da população, conforme bem assinalado por Comparato (1996).

---

<sup>24</sup> Utilizamos o termo bem estar neste trabalho de forma genérica. Como cada área do conhecimento tem a sua própria definição do termo, consideramos que, vez ou outra, o significado atribuído a ele pode estar associado a conceitos diferentes.

Nos países e regiões onde os direitos de propriedade são bem definidos, atribuídos e assegurados o que acontece como consequência? Na literatura microeconômica tradicional o vínculo entre os direitos de propriedade e o aumento de bem-estar econômico e social é considerável. Os efeitos mais significativos encontram-se na alteração do “status social”, integração e inclusão social, gênero, saúde, educação, entre outros (BESLEY, 1995). Mas afinal de contas, a que espécie de bem-estar estamos nos referindo?

O Utilitarismo é uma doutrina ética defendida, principalmente por Jeremy Bentham e John Stuart Mill, que afirmam que as ações são boas quando tendem a promover a felicidade e más quando tendem a promover o oposto da felicidade. Em Economia, o Utilitarismo pode ser entendido como um princípio ético que determina se uma decisão ou ação é correta, é o benefício intrínseco exercido à coletividade, ou seja, quanto maior o benefício, tanto melhor a decisão ou ação será (DIAS, 2011).

Um dos pressupostos utilitaristas é que a lógica do comportamento do consumidor individual frente suas preferências, transitivas, pode ser estendida para uma função de preferência social, que nada mais seria do que a soma das utilidades individuais dos diferentes sujeitos. E que isto, por sua vez, geraria um resultado numérico capaz de refletir a utilidade total de uma sociedade. Dada duas alocações hipotéticas, a alocação X e a alocação Y. A primeira alternativa seria preferível a segunda, caso o somatório das utilidades individuais, dada a escolha da alocação X, gerasse um resultado numérico maior do que aquele obtido pelo mesmo modo ao ser escolhida a alocação Y. Logo, tal função de bem-estar utilitarista (também conhecida como função de bem-estar de Bentham) proporcionaria a maximização da utilidade total e através de tal expediente faria com que fosse alcançada a alocação eficiente do ponto de vista social - ótimo no sentido de Pareto (VARIAN, 2006).

Conforme Sen (1979), a influência generalizada dos princípios utilitaristas deriva da “atratividade” daquilo que Thomas Scanlon (1990) chamou de “utilitarismo filosófico” - tese de que o único e fundamental fato moral é o que está por trás da busca pelo bem-estar individual. O grande problema, segundo Sen (1985), é que existem diferentes visões utilitaristas sobre o que pode ser visto como bem-estar. Por exemplo, os grandes utilitaristas do século XIX (Bentham, Mill e Sidgwick) assumiam o bem-estar como reflexo da utilidade sobre um estado mental como felicidade ou prazer (ou mais precisamente como aquela propriedade dos objetos que causa tal estado mental).

A doutrina utilitarista foi definida por John Stuart Mill como “A doutrina que aceita a utilidade ou o princípio da maior felicidade como fundamento da moral, sustenta que as ações estão certas na medida em que elas tendem a promover a felicidade e erradas quando tendem a produzir o contrário da felicidade” (MILL, 2000, p. 187). Essa doutrina se tornou muito influente nos períodos posteriores e, ainda hoje, recebe muitos elogios e críticas.

Dentre os elogios podemos considerar que ela pode ser expressa em um princípio simples (como o exposto acima), que permite a consideração ética não só dos homens como seres sensíveis, mas também de animais e é de fácil aplicação política. Entretanto, o princípio utilitarista foi acusado de ser um mero recurso analítico que não permite a espontaneidade das ações, esmaga as minorias e torna o agente a tal ponto impessoal que não seria mais capaz de reconhecimento do próximo como um indivíduo independente ou autônomo. Trata-se então de uma moral eudemonista<sup>25</sup>. Foram Bentham e Mill que sistematizaram o princípio da utilidade e conseguiram aplicá-lo a questões concretas – sistema político, legislação, justiça, política econômica, entre outros.

Por outro lado, os utilitaristas mais contemporâneos tomam o bem-estar como satisfação das preferências com base em um comportamento racional e auto-interessado (HAUSMAN E MCPHERSON, 2006). É possível resumir o arcabouço teórico por trás da Economia do Bem-Estar por meio dos seguintes itens: os economistas devem concentrar suas avaliações sobre o bem-estar [*well-being*]; o método de avaliação utilizado deve ser o método de estimação (cálculo); o que interessa são as consequências das escolhas e atos para os indivíduos; o bem-estar é visto como a satisfação de preferências e a partir disso, o bem-estar é ostentado na avaliação com base nos resultados obtidos via mercado e conceito de ótimo paretiano; além disso, outras noções éticas não vinculadas a satisfação de preferências, embora importantes, não são do interesse dos economistas (HAUSMAN E MCPHERSON, 2006).

#### 4.2 A CRÍTICA DE SEN À ABORDAGEM UTILITARISTA DO BEM-ESTAR

A utilidade é concebida apenas como a representação numérica da escolha de uma pessoa.

---

<sup>25</sup> Doutrina que acredita ser a busca da felicidade (na vida) a principal causa dos valores morais, considerando positivos os atos que levam o indivíduo à felicidade, mas que, ao contrário do egoísmo, insiste no fato de que devemos considerar o bem-estar de todos e não o de uma única pessoa.

Esta mudança ocorreu como resposta à crítica de Lionel Robbins<sup>26</sup> e outros positivistas (Auguste Comte, na Filosofia; Émile Durkheim, na Sociologia), que convenceram os economistas de que havia algo de metodologicamente errado na comparação interpessoal de utilidades.

A abordagem utilitarista do bem-estar, tendo a vantagem de não comparar os estados mentais de pessoas diferentes, por outro lado, fecha a porta à comparação interpessoal de utilidades. De modo a possibilitar a comparação das utilidades e a determinação da utilidade conjunta, pressupõe-se a igualdade das preferências. Este pressuposto não é legítimo. A coincidência de atitudes de escolha não implica identidade de utilidades. Mais grave ainda é assumir a igualdade de bem-estar.

Amartya Sen é um economista indiano que além de atuar em importantes universidades da Índia, Inglaterra e EUA, ocupou papel importante no Banco Mundial e ganhou grande projeção ao ser laureado com o Prêmio Nobel de Economia no ano de 1998. Também é de sua autoria o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, que foi adotado pela ONU e se consolidou como a principal referência para medir o nível de desenvolvimento de determinado território.

Segundo Sen (1979), embora o objetivo utilitarista seja maximizar a soma total da utilidade independentemente de como se dê a sua distribuição, ao mesmo tempo exige a igualdade da utilidade marginal de todos os indivíduos. De acordo com tal interpretação, essa igualdade de utilidades marginais engloba a igualdade de tratamento dos interesses de todos. O utilitarista John Harsanyi (1955), por exemplo, alega que uma habilidade exclusiva do utilitarismo é a de evitar a “discriminação injusta” entre “uma pessoa e outra”.

Sen (1979) argumenta que mesmo quando a utilidade é a única base de importância ainda assim existe a questão de saber se o tamanho da utilidade marginal, independentemente da utilidade total, apreciada pelos diferentes sujeitos, é um índice adequado da importância moral. No caso dos seres humanos serem idênticos, e poderem ser agrupados dentro de uma função de utilidade social, a aplicação do princípio prévio da universalizabilidade, sob a forma de “dar um peso igual ao interesse igual de todas as partes” simplificaria as análises sociais, já que a igualdade de utilidades marginais de todos coincidiria com igualdade de utilidades totais. Uma análise interpretativa serviria igualmente bem para entender o comportamento tanto em relação a um sujeito quanto à coletividade (Sen, 1979). O problema,

---

<sup>26</sup> Robbins, Lionel. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. 2nd ed. London: Macmillan, (1935).

segundo Sen (1979), é que tal visão deixa de levar em conta a diversidade individual, detendo-se exclusivamente no problema de como maximizar a utilidade total da sociedade.

Algumas questões devem ser analisadas. Primeiro, o utilitarismo não leva em conta quem tem menor utilidade total. Em segundo lugar, conforme Sen (1985) se faz necessária uma base informacional mais rica do que a tradicional informação com base no bem-estar individual - WAIF (*Well-being As Informational Foundation*). A questão para ele não é se o bem-estar é uma variável importante para uma análise intrinsecamente moral, mas se ela é a única base informacional a ser considerada (monismo informacional). As pessoas têm outros objetivos além do bem-estar individual (*well-being*) e nem todas as suas atividades visam à “maximização” do próprio bem-estar. O economista indiano argumenta que a concepção das “pessoas” na análise moral não pode ser tão reduzida a ponto de não dar nenhuma importância intrínseca a seu papel de agência, vendo-as, em última análise, apenas em termos de seu bem-estar individual (*well-being*). Mas, mesmo enfatizando a limitação da WAIF como base informacional, na medida em que não dá lugar fundamental ao aspecto agência de uma pessoa<sup>27</sup>.

Sen (1979) não desconhece a importante relação entre os aspectos de agência e o bem-estar de um indivíduo. Além disso, em sua visão, existe um problema com a abordagem utilitarista que resulta do fato de que o comportamento de escolha de um indivíduo pode não ter qualquer representação binária, ou pode ser representável por uma função binária que não seja transitiva. Por outro lado, mesmo que a utilidade relacionada ao bem-estar individual (*well-being*) seja representada pela felicidade ou pela satisfação de desejos, ainda assim, tal base informacional não é a mais recomendada (SEN, 1985). Primeiro, porque tal como interpretada na tradição utilitarista, a felicidade é basicamente um estado mental, e ignora outros aspectos acerca do bem-estar de uma pessoa. Segundo, como um conceito de estado mental, a perspectiva da felicidade pode propiciar uma visão muito limitada de outras atividades mentais.

Para Sen (1985), embora a felicidade seja de relevância evidente e direta para o bem-estar, ela é inadequada como representação do bem-estar. Quanto à questão da utilidade sendo interpretada como a satisfação dos desejos, para Sen (1985), a métrica necessária para uma informação adequada da visão de utilidade não pode ser obtida a partir da observação dos

---

<sup>27</sup> DOS SANTOS, Cezar Augusto Pereira, et al. "Bem-estar e pobreza: a abordagem de Sen em comparação à utilitarista e a dos bens primários." *Revista Economia & Tecnologia* Vol 9, Número 4, p. 61-76, Out/Dez 2013

objetos de desejo. A força dos desejos teria que entrar em cena e os desejos de diferentes sujeitos teriam de ser comparados.

De acordo com Sen (1985), comparações de intensidades de desejos poderiam ser, na verdade, um guia muito duvidoso para comparar intensidades de bem-estar de uma pessoa com outra, uma vez que essas intensidades são influenciadas por muitas circunstâncias contingentes que são arbitrárias. A leitura do que é possível a cada pessoa obter nas diferentes situações em que se encontra pode ser crucial para a intensidade de seus desejos e pode afetar até mesmo o que ele ousa desejar. Tendo como referência os diferentes estudos de Sen (1985), fica claro que a base informacional do bem-estar gerado pela WAIF deixa em aberto a forma como combinar o bem-estar das diferentes pessoas de forma a avaliar os estados e ações. Sem falar que torna possível perceber que o utilitarismo passa ao largo do problema relacionado à questão da desigualdade de oportunidades disponíveis as pessoas. A visão utilitarista é, portanto, um critério limitado para a avaliação do bem-estar.

O utilitarismo, teoria filosófica que apresenta a ação útil como a melhor ação norteadora da elaboração de políticas públicas, embora tenha seus méritos reconhecidos – consideração dos resultados das disposições sociais ao julgá-las e interesse no bem-estar das pessoas envolvidas ao julgar tais disposições e seus resultados – se mostra limitado, pois ao julgar bem-estar com medidas mentais não torna possível a comparação interpessoal e desconsidera aspectos importantes como direitos e liberdades individuais.

Mas qual é a alternativa?

#### 4.3 A TEORIA DO BEM-ESTAR COM BASE NAS CAPACITAÇÕES E FUNCIONAMENTOS

Na Abordagem das Capacitações (AC), a liberdade assume um papel central no processo de desenvolvimento. O foco do desenvolvimento e das políticas públicas se volta para a liberdade de desfrutar de alguma combinação de funcionamentos, expandindo, assim, as capacitações. Para a AC, a liberdade das pessoas deve ser o parâmetro de avaliação e a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades

econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício da liberdade das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2000 p. 19)

Conforme Sen (1979), o que falta tanto à abordagem do bem-estar levando em conta a utilidade, é dar a devida relevância à diversidade humana e as diferentes capacitações individuais. Tais capacitações englobam não só a capacidade de satisfazer nossas necessidades nutricionais, os meios para se vestir e proteger, mas até mesmo o poder de participar da vida social da comunidade. Tal noção não é totalmente captada por qualquer abordagem que dê primazia a utilidade. Para Sen (1979), a abordagem da utilidade está preocupada com o que direitos, liberdades, oportunidades, renda, riqueza, e as bases sociais do auto-respeito podem gerar para os seres humanos, mas usa uma métrica que não foca nas capacitações das pessoas, mas em sua reação mental. Ou seja, em sua visão, ainda falta algo, e este algo é primordial.

Para Sen (1985), a principal característica do bem-estar pode ser vista em termos de como uma pessoa pode “funcionar”, termo em um sentido bastante amplo, o que engloba diversos “fazeres”, como por exemplo, atividades como comer, ler, ver, andar, ou “ser – estar”. Sen (1985) afirma que o exemplo do deficiente físico (ou de maneira semelhante qualquer outra limitação pessoal) pode, em alguns aspectos, ser particularmente enganoso, ao sugerir que as diversidades pessoais são coisas incomuns e inusitadas. Segundo seu exame, as variações interpessoais em “transformar” bens em funcionamentos são extremamente comuns. As necessidades de recursos de funcionamentos como “aparecer em público sem sentir vergonha” (ênfaticamente por Adam Smith), participar da vida da comunidade, ser capaz de visitar e receber amigos, estar razoavelmente bem informado, e assim por diante, variam conforme as características (culturais, sociais, religiosas...) da comunidade em que se vive.

Para o Nobel em Economia em 1998, o pluralismo das informações sobre bem-estar presente na abordagem dos funcionamentos tem de ir além, e concentrar a atenção dos funcionamentos reais do sujeito para as suas capacitações para funcionar. O conjunto capacitário de um agente pode ser definido como um conjunto de vetores de funcionamentos que estão ao seu alcance. Ao examinar o aspecto do bem-estar de um agente, a atenção pode e deve legitimamente ser desviada para o seu conjunto capacitário e não apenas para o seu vetor de funcionamentos escolhido (Sen, 1985).

Ainda segundo Sen (2009), com relação às oportunidades reais, a vantagem de um indivíduo será considerada menor quando em comparação a de outro, se aquele tem menor capacitação (no sentido de menos oportunidades reais) para realizar as coisas que valoriza quando em comparação a este. Por exemplo, Sen (2009) afirma que uma pessoa pode ao mesmo tempo ter uma renda alta e um problema de saúde crônico que a impede de deixar um leito de hospital. Tal indivíduo não pode ser visto como tendo uma grande vantagem em relação aos demais simplesmente por ter maior renda. Pois, ele possui mais de um funcionamento (renda) para viver bem, mas enfrenta dificuldades em converter tal vantagem (capacitação) em uma forma de vida que tenha razão para valorizar (SEN, 2009). O foco da abordagem das capacitações é a liberdade que um agente tem para fazer ou ser algo que ele valoriza levando em conta a vida humana como um todo e não apenas a satisfação de um estado mental com base na utilidade. Ou seja, há uma transferência de foco dos meios para as oportunidades, que com base na razão proporcionará aos “agentes” as condições de atingir os fins que “eles decidiram” alcançar (SEN, 2009).

As instituições ganham destaque como engrenagem importante do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que podem ser vistas como uma de suas medidas. O desafio do desenvolvimento, em sua concepção moderna da ampliação das liberdades e do bem-estar (SEN, 1999), é fazer com que os dois caminhem com a mesma face voltada para esses fins.

Em geral, uma abordagem mais ampla do desenvolvimento humano, como a fundamentada por Amartya Sen, reconhece conjuntamente a pluralidade de espaços de avaliação do bem-estar, dentro dos quais, além da renda ou dos bens primários, encontra-se o espaço de avaliação que define a relação entre o bem-estar e os serviços do meio ambiente. Na análise do bem-estar humano é possível incorporar as diversas formas em que as pessoas dependem dos recursos naturais para viver e as oportunidades que eles oferecem para expandir as capacitações dos indivíduos.

#### 4.4 CRÍTICAS À CONCEPÇÃO DE AMARTYA SEN SOBRE IGUALDADE E CAPACIDADE

Embora haja diversas percepções sobre como definir e medir bem estar (qualidade de vida, bem estar subjetivo, padrão de vida), parece haver, no entanto, um entendimento comum de que a medida do nível de bem estar individual é o insumo básico em qualquer análise das condições de vida das pessoas, por exemplo, análise de pobreza ou desigualdade; isto é, o

nível de bem estar individual é central para a avaliação de arranjos sociais e desenho de políticas sociais.

Sen (2010) afirma que talvez fosse possível elaborar uma classificação objetiva de atividades, embora admita que tal classificação sofreria de certa indeterminação. Porém, a classificação objetiva seria controversa, mesmo que contasse com uma generosa porção de indeterminação. Basear a distribuição em tal classificação não é compatível, de maneira alguma, com a igual consideração por todos. Entretanto, deixando tal objeção de lado, aqui analisaremos, primeiro, se é consistente a crítica de Sen sobre as teorias da igualdade fundamentada em recursos e, em segundo lugar, se sua “igualdade de capacidades” realmente proporciona, como ele pensa, uma alternativa genuína e atraente a tais teorias, igualdade de bem-estar e igualdade em recursos.

Dworkin (2005) entende que Amartya Sen rejeita as teorias da igualdade fundamentadas em recursos em favor de uma concepção escrita no vocabulário da oportunidade ou da capacidade (termo empregado pelo último). A objeção de Sen às teorias fundamentadas em recursos, porém, segundo Dworkin (2005), *não é que elas nos levam para longe demais da igualdade de bem-estar, mas que não nos distanciam dela o bastante*. Sen (2010) diz que filósofos que querem avaliar a igualdade em termos de recursos – citando para tanto, inclusive John Rawls e o próprio Dworkin, miram a coisa certa que é a liberdade pessoal dos indivíduos.

Dworkin (2005), afirma ter uma razão excelente para rejeitar essa interpretação “natural” da tese de Sen, pois ela é fundamental à intenção dele, como já foi dito, de se afastar ainda mais da igualdade de bem-estar do que acredita que Rawls e o próprio Dworkin fizeram, e não de se aproximar mais. Dworkin (2005) ressalta que se deve adotar a seguinte explicação, bem diferente, do que Sen quer dizer. O governo deve esforçar-se por garantir que quaisquer diferenças no grau em que as pessoas não sejam igualmente capazes de alcançar a felicidade e as outras realizações “complexas” devem ser atribuíveis às diferenças em suas escolhas e personalidade e as escolhas e a personalidade das outras pessoas, e não as diferenças nos recursos pessoais e impessoais que possuem.

Se entendermos a igualdade de capacitações dessa forma, ela não é uma alternativa à igualdade de recursos, mas apenas o mesmo ideal exposto com outra terminologia. É claro que as pessoas querem recursos a fim de aperfeiçoar suas “capacitações” para os “funcionamentos” – isto é, para aumentar seu poder de fazer o que querem. Porém (nesta interpretação da postura de Sen), são os recursos pessoais e impessoais, e não a felicidade ou

o bem-estar, os quais podem alcançar por intermédio de escolhas, que são questões de igual consideração.

Esta perspectiva do desenvolvimento compreende o progresso a partir do espaço das capacitações ou das liberdades substantivas de *escolher* uma vida que se tem *razão* de valorizar. A capacitação é, por conseguinte, o parâmetro de avaliação do estado de bem estar individual e de grupo. Esta abordagem defende que a verificação do estado de privação, da desigualdade na distribuição das liberdades individuais e da evolução destas liberdades em arranjos sociais deva se dar a partir das capacitações.

A AC encontra, entretanto, vários obstáculos no processo de mensuração do bem estar individual segundo as capacitações. O excesso de individualismo é uma crítica levantada sobre as abordagens senianas. A abordagem aproxima-se dos interesses individuais dificultando uma análise coletiva. Esta abordagem se preocupa apenas com as possibilidades de escolhas individuais e ignora as escolhas do coletivo (MATTOS, 2006). Segundo Domingues (2003), deve haver uma forma melhor do que a de Sen para lidar com a liberdade e as capacidades. O autor critica também o fato de Amartya Sen diluir os conceitos de liberdade e igualdade. O texto de Favareto (2007), por sua vez, menciona como uma possível crítica à abordagem das capacitações o fato de o modelo não fornecer elementos para explicar porque em certos lugares o processo de expansão das liberdades ocorre e o porquê em outros ele permanece bloqueado. O autor menciona que Sen reconhece a lacuna em sua abordagem, mas mesmo reconhecendo a deficiência, a lacuna permanece em aberto.

Diante deste desafio, argumentamos que a aferição de tal fenômeno em sua plenitude só seria possível a partir de dados coletados para este fim e que dados secundários apenas possibilitam, via de regra, a mensuração de uma aproximação de tal conceito. As bases de dados tradicionais refletem a dominância dos princípios utilitaristas como referência de justiça na avaliação de estados sociais. Defendemos, com isso, que bases de dados tradicionais viabilizam, normalmente, a apreciação de uma capacitação restrita associada à disponibilidade de bens e serviços, negligenciando outras capacitações como as de grupo e as externas, e ainda a interação entre capacitações complementares, o que tenderia a aproximar qualquer medida de bem estar da perspectiva utilitarista.

Esta limitação de base de dados capaz de capturar o fenômeno da capacitação ou da liberdade para funcionar deve ainda ser vencida se o objetivo for alcançar a operacionalização da AC. Apesar das limitações da abordagem em função das suas especificações teóricas,

várias técnicas de pesquisa empírica têm sido empregadas para a sua operacionalização (ver Comim 2001; Alkire et al 2015; Robeyns, 2008), tal como a técnica fuzzy.

Aventamos que um caminho promissor seja por meio de pesquisas longitudinais específicas para cada capacitação, já que a percepção deste fenômeno em sua plenitude não seria alcançável.

Acreditamos ser pertinente questionar se a aferição da AC é mesmo necessária. Com base principalmente em uma de suas obras mais recentes, *The Idea of Justice* (2009), confiamos que o maior legado de Amartya Sen não esteja, talvez, na criação de um arcabouço teórico de avaliação e monitoramento do nível de bem estar em estados sociais. Parece-nos evidente que a sua maior inquietação seja com algo mais elementar que a aferição do bem estar: a definição de justiça. Desta forma, o debate central com o utilitarismo não se referiria à questão da definição e aferição de bem estar, mas o que é o certo fazer. O utilitarismo é, em sua essência, uma teoria da justiça que tem influenciado a forma de pensar de legisladores, economistas, executivos e até mesmo o cidadão comum que, embora apresente objeções claras como a indiferença aos direitos individuais e à heterogeneidade das pessoas, nunca teve o seu valor abalado, mesmo por outras teorias de justiça mais consistentes como a proposta por John Rawls. De que adiantaria mensurar a capacitação se o princípio de justiça amplamente aceito for o utilitarista? Por isso, avaliamos ser apropriado e importante questionar a validade dos esforços voltados para aferição do fenômeno da capacitação, embora ponderamos, por outro lado, que as medidas de bem estar, em toda a sua variedade, sejam importantes para monitorar e avaliar estados sociais de forma a auxiliar na tomada de decisões, sobretudo medidas que apresentem uma formulação consistente com a AC.

Considerando-se a relevância do bem-estar dentro da perspectiva acima exposta, torna-se oportuno analisar se os direitos de propriedade são também um determinante do bem-estar.

Este é o objetivo da seção seguinte.

## **5. DIREITO DE PROPRIEDADE E BEM-ESTAR**

Diversos estudos em regiões e países analisaram, nos últimos anos, os efeitos da boa definição, atribuição e segurança dos direitos de propriedade<sup>28</sup>. Besley (1995) limita o vínculo

---

<sup>28</sup> Jimenez (1984) para Filipinas; Besley (1995) para Gana; Alston, Libecap e Schneider (1996) para o norte do Brasil; Carter e Olinto (2000) para o Paraguai; Miceli, Sirmans e Kieyah (2001) para o Quênia; Lanjouw e Levy (2002) para o Equador; Do e Iyer (2002) para o Vietnã; Field (2003a, 2003b, 2005) e Field e Torero (2006) para o Peru; Galiani e Schargrodsky (2004, 2007) para a Argentina; Galeana (2004) para o México; entre outros.

entre os direitos de propriedade e o aumento do bem-estar econômico a três canais: (i) aumento da segurança da ocupação e dos incentivos ao investimento; (ii) custos de transação mais baixos e ganhos com o comércio e; (iii) aumento do valor do ativo como colateral e diminuição da restrição ao crédito (Field, 2003a, p. 5).

Besley (1995) explorou os benefícios dos direitos de propriedade para os domicílios agrícolas em duas regiões rurais de Gana (Wassa e Anloga). Como Besley (1995), a maioria dos trabalhos empíricos do impacto dos direitos de propriedade formais refere-se à área rural, baseados na hipótese de haver interesse no investimento na agricultura e nas políticas de reforma agrária. Existem alguns trabalhos, entretanto, que analisam programas de regularização de ocupações em comunidades de baixa renda em centros urbanos como, por exemplo, Lanjouw e Levy (2002), Field (2003a, 2003b, 2005), Field e Torero (2006), Galiani e Schargrodsky (2004, 2007). Além dos impactos econômicos, os programas de regularização fundiária também apresentam efeitos sociais, como, por exemplo, (i) segurança da ocupação, (ii) status social, integração e inclusão social; (iii) gênero; (iv) saúde, educação e fertilidade, entre outros.

A maioria dos Municípios brasileiros, convive, atualmente com a falta de titulação de seus imóveis. Diante de toda esta realidade, que afeta, sobremaneira, a vida social e econômica das pessoas e das comunidades, as autoridades políticas passaram a desenvolver medidas jurídicas e instrumentos próprios para promover uma efetiva regularização fundiária, que viesse amenizar tal situação. Em todo o mundo, debates existentes sobre o tema confirmam a importância dos programas de titularização como uma das formas de resolver parte da problemática que envolve a habitação popular e cada vez mais, configura-se como uma das alternativas de solução para o problema da falta de moradia.

Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007) fizeram extensiva revisão da literatura sobre os impactos econômicos e sociais dos programas de titularização em áreas urbanas e semi-urbanas<sup>29</sup>. Os resultados esperados e os impactos dos programas de titularização estão separados em dois grupos: impactos econômicos e sociais<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Dessa forma, Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007) observaram 17 programas ou projetos que foram ou estão sendo implementados em áreas urbanas da África (Angola, Malawi, Senegal, África do Sul); Ásia (Afeganistão, Camboja, Índia, Indonésia, Laos, Filipinas) e América Latina (Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru).

<sup>30</sup> No entanto, não exploraremos os impactos da titularização na construção e no meio-ambiente, e em questões administrativas. A revisão dos autores focou-se nos programas com informação disponível e de domínio público. Para uma revisão desses efeitos, ver Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007).

Figura 2 – Os impactos dos programas de titularização



Fonte: elaboração própria

## 5.1 IMPACTOS ECONÔMICOS DA TITULARIZAÇÃO

Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007) observam os seguintes efeitos econômicos na revisão da literatura dos programas de titularização em áreas urbanas: (i) investimento no domicílio/propriedade; (ii) valor da propriedade; (iii) acesso ao crédito; (iv) renda domiciliar e emprego.

### 5.1.1 Investimentos na propriedade

Quanto ao primeiro canal estabelecido por Besley (1995), observa-se que as famílias quando não possuem os direitos de propriedade de seus imóveis bem definidos e assegurados tendem a investir menos na melhoria de seus domicílios com medo de perderem os investimentos. Um dos efeitos dos direitos de propriedade mais bem definidos e assegurados é o aumento da segurança na ocupação e, por conseguinte, dos investimentos.

De acordo com Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007), o fato de a obtenção do título de propriedade estimular o investimento no domicílio e a melhoria da propriedade tem sido o ponto chave para justificar a implementação de programas de titularização. A hipótese básica é de que os moradores só investiriam na melhoria do seu domicílio se a proteção da propriedade dos seus ativos e de seus investimentos estiver garantida por lei. No caso de áreas urbanas, na ausência de direitos de propriedade bem definidos e assegurados, as famílias

também tendem a gastar tempo extra e recursos para proteger seus imóveis de novas ocupações, diminuindo o investimento em bens duráveis e na melhoria dos seus domicílios.

No Peru, segundo Cantuarias e Delgado (2004, p. 9): (i) 75% dos domicílios com título de propriedade investiram na melhoria de suas casas, enquanto apenas 39% dos sem título fizeram investimentos; (ii) os domicílios com título de propriedade têm maior número de quartos; e (iii) os domicílios com título de propriedade são de melhor qualidade (paredes com tijolo, telhado de concreto, e com água).

Field (2005) compara o investimento no domicílio antes e depois do programa entre os domicílios participantes e não participantes, e constata que os direitos de propriedade mais bem definidos e assegurados nas favelas urbanas têm um efeito significativo no investimento residencial.

Field (2005) argumenta que, da mesma forma que as ocupações rurais, a insegurança da ocupação diminui os investimentos nos imóveis em regiões urbanas:

*Analogous to the rural setting, fear of eviction in urban squatter communities implies discounted returns to investment in housing and infrastructure. As with farm inputs, the quality and not just quantity of housing is predicted to rise with expected duration of tenure, implying that long-run effects on investment of weak property rights are particularly costly for urban neighborhoods threatened by natural disasters such as earthquakes and floods. (FIELD, 2005, p. 2)*

Por outro lado, Field (2005) aponta a possibilidade de um efeito negativo do título de propriedade no investimento no domicílio em áreas urbanas, o que a motivou a testar a relação e observar qual é o efeito líquido do impacto do título no investimento no domicílio:

*[...] most urban squatters reside illegally on public land such that investment incentives are unambiguously distorted by tenure insecurity. On the other hand, the reverse effect of investment on household or community tenure security may be stronger in urban than in rural areas due to the political nature of ownership rights. For instance, governments may be less likely to evict communities with sufficient residential infrastructure or community leaders may reallocate property on the basis of household investment, both of which imply a negative effect of titling on investment. (FIELD, 2005, p. 2-3)*

Os dados de Field (2005) mostram que a taxa de melhoria do domicílio (*housing renovation*)<sup>31</sup> cresce mais de dois terços (68%) do nível inicial apenas quatro anos após a obtenção do título de propriedade. Em particular, a natureza dos investimentos está mais

---

<sup>31</sup> Field (2005) considerou as seguintes variáveis para melhoria do domicílio: (i) paredes novas, (ii) novo telhado; (iii) paredes pintadas; (iv) eletricidade; (v) acesso à água; (vi) banheiro adicional; (vii) quarto adicional; entre outras.

relacionada a pequenas melhorias na residência do que com expansão do imóvel. Além disso, o estudo de Field (2005) sugere que o aumento do investimento está mais associado à diminuição da insegurança da ocupação, do que com o aumento do acesso a crédito:

*Although past studies report some improvement in credit access associated with the titling program, my analysis suggests that greater incentives to invest associated with lower threat of eviction are responsible for a significant portion of the change. In particular, there is also a significant increase in renovations financed out-of-pocket and in total investment among non-borrowing households. In fact, demand for construction loans unambiguously rises much faster than supply, suggesting that the investment effects are significantly muted by binding credit constraints. (FIELD, 2005, p.4)*

O estudo de Field (2005) conclui que os programas de titularização, ao trazerem segurança para ocupação, produzem efeitos positivos no investimento domiciliar, mesmo quando estes não apresentam problemas de restrição de crédito.

Similarmente, Galiani e Schargrotsky (2004, 2007) analisam o impacto dos títulos de propriedade em comunidades de baixa renda dos subúrbios de Buenos Aires, na Argentina. Os resultados de Galiani e Schargrotsky (2007) apresentam efeitos significativos em investimentos no domicílio, assim como no tamanho das famílias e na frequência do ensino secundário.

Quanto aos efeitos do título de propriedade nos investimentos no domicílio, Galiani e Schargrotsky (2007) apontam os diversos canais dessa relação:

*The possession of land titles may affect the incentives to invest in housing construction through several concurrent mechanisms. The traditional view emphasizes security from seizure. Individuals underinvest if others may seize the fruits of their investments. Land titles can also encourage investment by improving the transferability of the parcels. Even if there were no risk of expropriation, investments in untitled parcels would be highly illiquid, whereas titling reduces the cost of alienation of the assets. A third mechanism is through the credit market. Transferability might allow the use of the land as collateral, diminishing the funding constraints on investment. Finally, a fourth link is that land titles provide poor households with a valuable savings tool. Poor households, especially in unstable macroeconomic environments, lack appropriate savings instruments. Land titles allow households to substitute present consumption and leisure into long term savings in real property. (GALIANI; SCHARGRODSKY, 2007, p. 16-17)*

Os resultados de Galiani e Schargrotsky (2007) mostram que a proporção dos imóveis com paredes de boa qualidade aumenta em 40% com o título de propriedade e a proporção dos imóveis com telhado de boa qualidade aumenta em 47%. Além disso, a área de construção dos imóveis tem uma expansão de cerca de 12% com o título, e a proporção dos imóveis com calçadas feitas de concreto aumenta em 16%.

Galiani e Schargrotsky (2007) estabeleceram também um índice para a qualidade total do imóvel<sup>32</sup>, que varia de 0 a 100 e sintetiza todos os aspectos do imóvel. Em particular, em relação aos valores da linha de base, o efeito estimado do título na melhoria do imóvel é de 37%. Por outro lado, Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007, p. 14-15) ressaltam que a má definição e falta de garantia dos direitos de propriedade não impedem os investimentos em infra-estrutura. Em países em que a ameaça ou a percepção de remoção é mínima ou inexistente, como a Turquia, Trinidad, Egito, Marrocos e cidades da África Ocidental, proprietários estão dispostos a investir com ou sem títulos de propriedade. Dessa forma, Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007, p. 14) apontam que a percepção da segurança e o alcance de uma mínima cesta de direitos de propriedade exercem mais influência sobre o nível de investimento e outros benefícios do que o título de propriedade em si.

Além disso, outro ponto levantado pelos autores é que o nível baixo de investimento no domicílio pode estar mais associado à falta de renda do que à má definição e falta de garantia dos direitos de propriedade. Por exemplo, no México, Angel *et al* (2006, p. 14) constataram que, devido ao fato de a propriedade ser relativamente segura mesmo sem título, os proprietários não esperam ter a escritura de seus imóveis para fazer melhorias. Em especial, a baixa taxa de investimento no imóvel está mais relacionada com a renda limitada dos proprietários do que com a falta de título de propriedade.

Podemos concluir, a partir dos trabalhos empíricos discutidos acima, que o efeito do título no investimento e na melhoria do domicílio é positivo, devido ao aumento de segurança proporcionado pelo título. No entanto, a magnitude desse aumento depende do grau de segurança da ocupação antes do programa de titularização.

### **5.1.2 Valor da propriedade**

O segundo custo decorrente dos direitos de propriedade mal definidos, atribuídos e assegurados, como apresentado por Besley (1995), é a limitação dos ganhos advindos do comércio. Com os direitos de propriedade mais bem definidos, atribuídos e assegurados, há aumento das possibilidades de ganho com a troca e, por conseguinte, do valor de mercado do ativo em questão. Os direitos de propriedade formalmente reconhecidos permitem o comércio com estranhos e não somente com um círculo restrito de conhecidos.

---

<sup>32</sup> Este índice foi construído por uma equipe de arquitetos que foi até o local para avaliar as condições de cada domicílio da amostra. (GALIANI E SCHARGRODSKY, 2007).

Alston, Libecap e Schneider (1996, p. 29) constataram, no norte do Brasil, que “*having title is perceived as an advantage by settlers, as it broadens the range of potential purchasers*”. Outros estudos empíricos também analisam esta relação entre os direitos de propriedade e o valor do ativo como, por exemplo, Jimenez (1984), Friedman, Jimenez e Mayo (1988), Alston, Libecap e Schneider (1996), Lanjouw e Levy (2002).

Lanjouw e Levy (2002) mostram que o preço de mercado de uma propriedade reflete tanto a utilidade do proprietário do ativo quanto a confiança do comprador de que a compra seja honrada. Quando o comprador não está certo de que a família irá honrar a venda da sua propriedade ou quando o proprietário não está confiante de que o inquilino cumprirá o acordo, o conjunto de pessoas com quem as famílias podem transacionar é mais limitado, talvez se restringindo somente aos amigos ou familiares. Em geral, essa limitação impede a alocação da propriedade para famílias que a valorizariam mais (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 1011). Quando os direitos de propriedade são formalizados, deve-se interpretar as mudanças no preço como mudanças na utilidade do proprietário assim como no grau de incerteza da transação. (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 987)

Segundo os autores, o título de propriedade proporciona a segurança da ocupação e, por conseguinte, permite também as famílias captarem os investimentos feitos em ativos duráveis no domicílio. Além disso, os títulos de propriedade, tornando os direitos mais claros e transferíveis, reduzem os custos de transação no mercado. Mesmo para as famílias que não têm intenção de vender seus imóveis, a possibilidade de alienar a propriedade é válida, pois permite o uso da propriedade como colateral para empréstimos formais. (LANJOUW; LEVY, 2002, p.988)

No entanto, Lanjow e Levy (2002) apontam que a possibilidade de transferência do imóvel também é importante quando se analisam os impactos do programa de titularização<sup>33</sup>. Com direitos mais bem definidos, contudo sem a possibilidade de transferência da propriedade, a transação deste imóvel pode ser mais difícil, como apontaram os autores:

*Because a household cannot convey such rights to a buyer, and further, cannot credibly commit to forsaking the use of these rights to reassert its ownership after a ‘sale’, potential buyers face greater contract uncertainty when transacting with households that have stronger but nontransferable rights. (...) the same feature has*

---

<sup>33</sup> Vale notar que alguns programas de titularização concedem títulos de propriedade para os ocupantes, mas fazem ressalvas quanto à venda ou transferência desses imóveis. Ver, por exemplo, o caso do programa de titularização em Buenos Aires, analisado por Galiani e Schargrotsky (2007), que concedeu os títulos, mas estabeleceu que os ocupantes não poderiam transferir a propriedade nos dez anos posteriores ao recebimento do título.

*the converse effect in the rental market. There, having strong nontransferable rights may improve a household's ability to transact by lowering the likelihood that difficulties are encountered when trying to reclaim property from a renter. In both cases, uncertainty is more of an impediment to transactions with strangers.*  
(LANJOUW; LEVY, 2002, p. 987)

Uma das principais contribuições do trabalho de Lanjouw e Levy (2002) foi a relação feita entre os direitos de propriedade formais e informais. Os autores observam que o efeito dos direitos de propriedade formais no comportamento e bem-estar econômico depende da presença de fontes informais de direitos de propriedade, e que estas últimas são também importantes na estimativa do valor das propriedades com direitos formais (LANJOUW; LEVY, 2002). Em especial, o título de propriedade tem efeito maior sobre bem-estar quando as relações informais estabelecidas na comunidade são fracas. Esta constatação fica clara no trecho abaixo:

*The benefit of title depends importantly on other features of the environment. For example, in recently settled communities without an organiser, where one would expect informal rights to be relatively weak, title is particularly important. (...) Further, acquiring title has a significantly greater effect on the utility of property ownership for more vulnerable households, so there may be distributional benefits of titling programmes. Together, the results suggest that a titling programme should be targeted at communities with weak systems of informal rights, or at households with limited access to them, if it is to significantly improve recipients' welfare.*  
(LANJOUW; LEVY, 2002, p. 989)

No estudo empírico de uma comunidade de baixa renda em área urbana (cidade de Guayaquil) no Equador, os autores mostram que o impacto dos direitos de propriedade formais sobre o preço dos imóveis é maior em recentes ocupações sem organização, onde os direitos de propriedade informais são fracos. O preço de mercado esperado para as propriedades com título, em comunidades somente com um ano de existência e sem organização, aumenta em 51,6% em relação às propriedades sem os direitos de propriedade formais, mas com as mesmas características (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 989). Enquanto que, em geral, ocorre um aumento de 23,5% no valor das propriedades quando existem direitos de propriedade informais (LANJOUW; LEVY, 2002, p. 989).

Para o Peru, Cantuarias e Delgado (2004, p. 9) constatam, a partir dos dados coletados pelo COFOPRI (*Comisión de Formalización de la Propiedad Informal*), que o impacto do título de propriedade no valor do imóvel é de aproximadamente 25%. Esta estimativa é confirmada no estudo de Angel *et al* (2006, p. 11).

Adicionalmente, de acordo com os dados da linha de base do COFOPRI (*Comisión de Formalización de la Propiedad Informal*), 64% das famílias que receberam o título de propriedade no Peru acreditam que o título aumenta o valor dos seus imóveis (CANTUARIAS; DELGADO, 2004, p. 9). Portanto, a literatura internacional constata que um dos efeitos da titularização é o aumento do valor do imóvel<sup>34</sup>. No entanto, é importante salientar que esse efeito é maior quando as comunidades beneficiadas pelo programa são recentes e sem organização, ou seja, quando as instituições informais são fracas.

### 5.1.3 Acesso ao crédito

O terceiro custo decorrente dos direitos de propriedade mal definidos e assegurados, como apresentado por Besley (1995), refere-se ao argumento principal de De Soto (2000): restrição ao crédito das comunidades pobres. Os imóveis sem direitos de propriedade bem definidos também não servem como colaterais, impedindo o acesso dos pobres ao mercado de crédito<sup>35</sup>. Entretanto os resultados não são os mesmos. A maioria deles confirma, em parte, a teoria de De Soto (2000) de que a formalização dos direitos de propriedade diminui a restrição ao crédito ao proporcionar colateral para empréstimos.

Os estudos empíricos de Feder *et al.* (1988) na Tailândia, e Lopez e Romano (1997) em Honduras indicaram um efeito positivo da regularização fundiária de áreas rurais sobre o acesso ao crédito. Feder *et al.* (1988) comparam o acesso ao crédito em terras com e sem título em quatro cidades diferentes da Tailândia. Os resultados mostram que o efeito do título varia de 52 a 521% e os autores concluem que o efeito do título é menor em áreas em que existia mercado informal de crédito e é maior em áreas onde o mercado formal de crédito exige garantia para o empréstimo. Lopez e Romano (1997) analisam o acesso ao crédito para dois grupos de fazendeiros em Honduras (os com e sem títulos de propriedade) e observam um efeito positivo. Os resultados mostram que o nível de investimento dos fazendeiros com título é duas vezes o nível de investimento dos sem título.

---

<sup>34</sup> No entanto, Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007, p. 16-17) ressaltam que, com o aumento do valor do imóvel, o acesso a imóveis por parte das famílias se torna mais caro no futuro, excluindo-as de áreas atualmente disponíveis e mesmo excluindo os filhos dos atuais proprietários, especialmente em casos onde o imposto sobre a herança reduz a possibilidade de transferência da propriedade de uma geração para outra. Sob tais condições, qualquer aumento do valor do ativo resultante da melhor definição dos direitos de propriedade pode representar uma transferência intergeracional de recursos de gerações futuras para a presente.

<sup>35</sup> Vários trabalhos analisam o efeito do título de propriedade sobre o mercado de crédito: FEDER ET AL. (1988); LOPEZ; ROMANO (1997); MIGOT-ADHOLLA ET AL. (1991); CARTER, WIEBE; BLAREL (1994); ALSTON, LIBECAP; SCHNEIDER (1996); CARTER; OLINTO (2000); GALIANI; SCHARGRODSKY (2007); FIELD; TORERO (2006); GALEANA (2004).

Por outro lado, Migot-Adholla *et al.* (1991) em Gana, Quênia e Ruanda; Carter, Wiebe e Blarel (1994) no Quênia; Carter e Olinto (2002) no Paraguai; Galiani e Schargrotsky (2007) na Argentina; Field e Torero (2006) no Peru; e Galeana (2004) no México não observam um efeito muito significativo no acesso ao crédito dos proprietários com título. Migot-Adholla *et al.* (1991) argumentam que o resultado negativo é devido à falta de um efetivo sistema de crédito nestes países. Já Carter e Olinto (2002) mostram que a oferta de crédito só aumentou para os médios e grandes fazendeiros, e não para os pequenos fazendeiros, depois do recebimento do título da terra no Paraguai.

Em especial, os artigos de Galiani e Schargrotsky (2007) para uma área do subúrbio de Buenos Aires, e Field e Torero (2006) para áreas urbanas do Peru são alguns dos poucos trabalhos que analisam a relação entre direitos de propriedade e acesso ao mercado de crédito em regiões urbanas.

Os resultados de Galiani e Schargrotsky (2007) constataram um impacto muito pouco significativo do título de propriedade no acesso ao mercado de crédito formal. Ao comparar as consequências do título de propriedade em duas regiões idênticas, sendo uma com título e outra sem título, os autores não constataram diferença alguma entre os dois grupos no acesso a cartão de crédito, conta-corrente em bancos, ou empréstimos de bancos, governo ou cooperativas. No entanto, essas famílias têm baixo acesso ao crédito formal. O acesso ao crédito, como constatam os autores, é maior para crédito informal, concedido por parentes, colegas de trabalho, vizinhos, amigos ou estabelecimentos em que compram com frequência.

Contudo, os autores não observam o efeito do título no acesso a essas fontes informais de crédito. Em relação ao mercado de crédito formal, Galiani e Schargrotsky (2007, p. 27) observam que os domicílios sem título não receberam financiamento, enquanto apenas 4% dos domicílios com título receberam empréstimos formais.

Os resultados de Field e Torero (2006) indicam a permanência de racionamento no mercado de crédito formal, no Peru, apesar da distribuição de 1,2 milhões de títulos de propriedade. Depois dessa distribuição, 34% dos proprietários que receberam títulos de propriedade mantiveram-se restritos ao crédito formal.

Entretanto, a maior parte da redução no racionamento do crédito, associada aos títulos de propriedade urbana, pode ser atribuída, segundo os autores, à instituição pública de empréstimo para a compra de material de construção. Em particular, houve um aumento de 10% da taxa de aprovação de crédito formal obtido em bancos públicos e uma redução de nove pontos na taxa de juros para crédito em bancos privados (FIELD; TORERO, 2006).

Galeana (2004), ao contrário dos demais trabalhos que se concentram na oferta de crédito, salienta a importância de se observar também a demanda de crédito na análise dos programas de regularização fundiária. Galeana (2004) afirma que o programa de regularização fundiária do México não teve efeito sobre o crédito porque a maior parte dos indivíduos adquiriram os títulos de propriedade para vendê-los. Da mesma forma, Angel *et al* (2006, p. 14) também não observaram um aumento do acesso ao crédito depois do programa de titularização no México.

Em suma, na literatura internacional, observa-se que o efeito do título de propriedade sobre o crédito ainda é pouco significativo, e muitas vezes os resultados não são conclusivos. Na literatura nacional não foi possível precisar essa relação devido a escassez de estudos sobre o tema. O efeito causal positivo dos direitos de propriedade no crédito, como defende De Soto (2000), depende também do estágio de desenvolvimento do setor financeiro e bancário, assim como do sistema jurídico. Por exemplo, no Brasil, é importante destacar que imóvel utilizado como residência da família não pode ser utilizado como instrumento de garantia de crédito<sup>36</sup>.

#### **5.1.4 Rendimento domiciliar e emprego**

Outro efeito econômico dos direitos de propriedade mais bem definidos e assegurados, apontado na literatura, seria o aumento da renda domiciliar e do emprego.

A necessidade permanente de ter um adulto em casa para proteger o domicílio contra nova ocupação reduz a oferta de trabalho dos adultos e aumenta a oferta de trabalho infantil. Segundo Field (2003a), em seu estudo de uma comunidade de baixa renda urbana do Peru, a principal consequência da formalização dos direitos de propriedade é a redução da probabilidade de as famílias serem expulsas de seus domicílios:

*The fundamental consequence of successful residential formalization is a reduction in the household's likelihood of forced eviction by the government or expropriation by other residents. As long as untitled households expend their own human resources in an effort to solidify informal claims to land, the acquisition of a property title has direct value in terms of freeing up hours of work previously devoted to maintaining tenure security through informal means and securing formal rights. (...) In addition, the legal process of acquiring formal property titles traditionally involved substantial monetary and time costs. Both factors clearly raise untitled households' labor needs for production of home security and in turn the opportunity cost of employment outside the home. As a result, untitled households*

---

<sup>36</sup> A penhora de bem de família viola os artigos 5º, XXII, XXIII, e 6º, da Constituição Federal, por conseguinte ato totalmente inconstitucional.

*make constrained decisions in allocations of leisure, home production, and the amount of child relative to adult labor.* (FIELD, 2003a, p. 2-3)

A autora constata que, depois do programa de titularização, há o aumento do número total de horas de trabalho e a realocação das horas de trabalho de dentro para fora do domicílio. Em particular, Field (2003a) analisa que as famílias com título de propriedade de seus imóveis trabalham em média 17% de horas a mais do que as famílias que aguardam receber o título de propriedade, e 38% das famílias com título têm uma probabilidade maior de desenvolverem atividades fora de casa. Além disso, observa também uma redução em 47% da probabilidade do trabalho dentro de casa e, nas famílias com criança, uma diminuição de 28% da probabilidade de participação infantil no trabalho.

Field (2003a) constata que direitos de propriedade informal e o tamanho da família influenciam no grau de segurança da ocupação:

*My estimates further support the predictions that informal property rights and household size influence the home security demands facing an untitled household. For all labor supply measures, the effect of obtaining a property title is decreasing in residential tenure and in the number of working-age household members.* (FIELD, 2003a, p. 4)

Entretanto, como apontou Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007), o trabalho de Field (2003) não esclarece se o aumento de horas de trabalho é seguido por aumento de salários<sup>37</sup>.

Em relação ao rendimento domiciliar, Andrade (2004) verificou econometricamente que a formalização dos direitos de propriedade apresenta impacto positivo e significativo no rendimento domiciliar *per capita* esperado nas Comunidades do Caju, na cidade do Rio de Janeiro, a partir da Pesquisa Socioeconômica das Comunidades de Baixa Renda do Caju de 2002. Quando controlado pelas variáveis de riqueza do domicílio, região do complexo, características pessoais, de escolaridade e de ocupação do chefe de domicílio, e características de escolaridade e trabalho do cônjuge e dos outros moradores do domicílio, o rendimento domiciliar *per capita* esperado dos domicílios com escritura definitiva destas comunidades é 15% superior em relação aos domicílios sem nenhuma definição e garantia de seus direitos de propriedade.

---

<sup>37</sup> De acordo com Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007, p. 21), muitas das áreas beneficiadas por títulos de propriedade no arredor de Lima, e outras cidades grandes do Peru, são localizadas distante das áreas de maior emprego e, portanto, o tempo e custo adicional para se locomover até estes locais pode não representar um benefício significativo para essas famílias.

No entanto, Galiani e Schargrotsky (2007), no seu estudo para um bairro de Buenos Aires, não constataram impacto significativo do título de propriedade na renda do chefe do domicílio, renda domiciliar total, renda domiciliar *per capita*, renda domiciliar total dos adultos, e status ocupacional do chefe do domicílio. Além disso, também não observaram nenhuma diferença significativa no emprego feminino ou no trabalho infantil. Apesar do título de propriedade, os autores observam que as famílias continuam sendo muito pobres após 20 anos do recebimento do título: “*their average household income amounts to only 38% of the official poverty line, and 94% of household are below this line.*” (GALIANI; SCHARGRODSKY, 2007, p. 29).

Um ponto levantado por Fernandes [2006, *apud* PAYNE, DURAND-LASSERVE; RAKODI (2007)] é que os moradores de favelas brasileiras, mesmo depois de receberem seus títulos de propriedade, ainda são vistos – e eles próprios se sentem – como favelados e, portanto, discriminados no mercado de trabalho. Dessa forma, o título de propriedade pode não implicar em um aumento da renda do trabalho desses moradores.

Observa-se que, em geral, o vínculo entre direitos de propriedade e renda foi testado empiricamente por meio do canal do mercado de trabalho, ou seja, a hipótese testada foi sempre a de que o título aumenta a segurança da ocupação e, por conseguinte, possibilita um aumento da oferta de trabalho. Contudo, vale ressaltar que os direitos de propriedade podem influenciar a renda domiciliar tanto pelo canal do crédito quanto da riqueza. O aumento do valor da propriedade, seja pela apropriação dos investimentos no domicílio ou pela diminuição dos custos de transação, possibilita um acesso maior a crédito, ao utilizar a propriedade como colateral, e aumento das possibilidades de transação com o imóvel (venda ou aluguel).

## 5.2 IMPACTOS SOCIAIS DA TITULARIZAÇÃO

Na revisão da literatura dos programas de titularização em áreas urbanas, Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007) observaram os seguintes efeitos sociais: (i) aumento da segurança da ocupação; (ii) status social, integração e inclusão social; (iii) gênero; (iv) saúde, educação e fertilidade. Os efeitos sociais, diferentemente dos efeitos econômicos, foram menos estudados na literatura empírica internacional.

### 5.2.1 Aumento da segurança da ocupação

A segurança da ocupação é apontada como uma das principais justificativas dos programas de titularização. De fato, os programas de titularização transformam o que antes não era legalizado – apesar de ser freqüentemente respeitado – em um status reconhecido legalmente. Contudo, na prática, a segurança da ocupação não pode ser considerada como uma simples questão de status legal ou ilegal, formal ou informal. É um conceito relativo e uma questão tanto de percepção quanto de lei (PAYNE, DURAND-LASSERVE; RAKODI, 2007).

Constata-se que, em geral, os programas de regularização fundiária são propostos ou implementados em países ou cidades onde os moradores de ocupações irregulares já desfrutam de certo grau de segurança da ocupação, ou seja, onde o risco de remoção é baixo, tal como Índia, Egito, México, Peru, África do Sul e Tanzânia (PAYNE, DURAND-LASSERVE; RAKODI, 2007).

No caso do México, por exemplo, devido à quase nula possibilidade de remoção, a maioria dos proprietários se sente segura com ou sem título dos seus imóveis, mesmo quando citam a segurança como a principal razão para obtenção do título. Dessa forma, observa-se que o processo de titularização não mudou a percepção dos moradores quanto à segurança de suas ocupações. (ANGEL *et al*, 2006, p. 14)

No caso do Equador, Lanjow e Levy (2002) mostraram que:

[...] “*all but two gave improved tenure security as the primary or secondary reason for their efforts*”<sup>38</sup>, (...) *However, we find that even untitled owners are not particularly worried about eviction by the government, at least in the short run*”. (LANJOW E LEVY, 2002, p. 991 e 1000)

Além disso, os autores constataram que o tempo de residência na comunidade pode indicar o aumento dos direitos em relação ao domicílio devido à passagem dos anos ou à presença de alguma outra característica que dê segurança para os domicílios<sup>39</sup>. Em particular,

<sup>38</sup> “This was an open question allowing multiple responses, of which the most common were: to increase security; prolonging stay on property; to avoid being forcibly removed; so land not taken by the municipality. Only three mentioned trying to obtain title for the purpose of selling their properties” (LANJOW; LEVY, 2002, p. 991).

<sup>39</sup> “Thus, years resident could indicate an increase in a household’s rights due to the passage of time, or signal the presence of some other feature that enhances the security of that household.” (LANJOW; LEVY, 2002, p. 1001).

a presença de fontes informais de *enforcement* dos direitos de propriedade, como na forma da presença de um líder, que é pago por vários moradores, tem um efeito grande e positivo na segurança da ocupação.

Lanjow e Levy (2002, p. 1001) apontam também que as associações de moradores, por terem algum tipo de envolvimento político, se destacam como protetores da ameaça de remoção dessas comunidades por parte do governo.

Para o Peru, no entanto, 67% dos moradores que receberam o título de propriedade de seus imóveis reportaram uma grande mudança na segurança da ocupação após a aquisição dos direitos de propriedade formais (FIELD, 2005, p. 5). Por outro lado, alguns estudos argumentam que os programas de titularização diminuem a segurança da ocupação (PAYNE, DURAND-LASSERVE; RAKODI, 2007).

Primeiramente, o fato das propriedades ficarem mais valorizadas faz com que fiquem mais vulneráveis a novas ocupações, e quanto mais formais a documentação, mais vulneráveis ficam para disputa formal e alterações. Em segundo lugar, a obtenção do título pode reduzir a segurança da ocupação, se considerarmos a possibilidade de atração repentina para essa área, devido à valorização dos imóveis, de grupos de classe mais alta ou outros grupos interessados em tirar vantagem da mudança do status da ocupação.

### **5.2.2 Status social, integração e inclusão social**

Um ponto importante a destacar é que o título de propriedade transforma o status legal de uma área ou comunidade, ao integrá-la na cidade formal. Contudo, os trabalhos empíricos não exploram esta questão. Não existem estudos que observam a percepção dos moradores quanto aos programas de regularização fundiária: se os moradores percebem se o status social deles aumenta, se eles passam a receber os serviços oferecidos aos outros cidadãos, e se eles se sentem incluídos na sociedade (PAYNE, DURAND-LASSERVE; RAKODI, 2007).

No entanto, Payne, Durand-Lasserve e Rakodi (2007, p. 9) apontam que os títulos de propriedade levaram a um aumento do status social em Lima, no Peru. Além disso, em Ahmedabad, na Índia, os autores ressaltam que os moradores em comunidades com mais de 10 anos, que possuem apenas o direito a ocupação e não o título formal, pagam impostos sobre a propriedade, e se sentem cidadãos legítimos com direitos e responsabilidades iguais aos da maioria dos cidadãos.

Os programas de regularização podem vir ou não acompanhados de programas de infra-estrutura e serviços. Todavia, com a regularização fundiária, os moradores destas comunidades sentem-se mais inseridos na cidade formal e no direito de reivindicar serviços, uma vez que passam a pagar os impostos sobre a propriedade (ANGEL *et al*, 2006, p. 14).

Por outro lado, os programas de regularização fundiária podem incentivar a migração de pessoas de classe média para a região beneficiada pelo programa no longo prazo, especialmente quando se trata de uma área perto do centro urbano, ou de uma região valorizada. Este foi o caso de Dalifort, uma comunidade de baixa renda em Dakar, no Senegal, que serviu de projeto piloto do programa de titularização no final dos anos 80, e hoje é considerado um bairro de classe média alta (DURAND-LASSERVE; NDIAYE, 2008). Não obstante, não foi constatado, como em vários outros casos mostrados na literatura, se os moradores originais continuaram nas suas residências com aumento gradual da renda (um resultado que fortalece o argumento de que a regularização fundiária leva a um aumento da renda, segurança, status social e inclusão social), ou se estes moradores foram substituídos por um grupo de renda alta que melhorou a comunidade (PAYNE, DURAND-LASSERVE; RAKODI, 2007, p. 10).

Em razão da não existência de trabalhos nacionais, relacionando o direito de propriedade ao bem-estar como forma de cumprimento da função social da propriedade urbana, traremos o tema para uma apreciação pormenorizada, na seção subsequente.

## **6. AS INOVAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE INTRODUZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O êxodo rural-urbano, a rápida formação das regiões metropolitanas e a desordenada ocupação do solo urbano verificados no Brasil a partir da segunda metade do século XX, deram origem a problemas sociais de tal ordem, que exigiram significativas alterações no ordenamento jurídico vigente, visando adequá-lo à nova realidade social emergente. Tais alterações em nosso sistema legislativo tiveram início na década de 1930, primeiro, com a Constituição de 1934 e posteriormente, em 1938, com a publicação do Decreto-lei n. 58 e do Decreto-lei n. 311. Nas décadas seguintes, a promulgação de diversas leis, entre as quais podemos citar a Lei n. 649/1949, a Lei n. 4.380/1964, o Decreto-lei n. 271/1967, a Lei n. 6.014/1973, entre outras, que tiveram o mister de regulamentar o sistema de propriedade vigente no país, em especial a propriedade urbana, uma vez que o cenário econômico e social

que norteou a promulgação do Código Civil de 1916 e das Constituições de 1934, 1937 e de 1946, de cunho predominantemente rural, era, a partir de então, urbano.

Note-se que a Constituição Federal de 1988 não trouxe, efetivamente, nenhuma alteração no sistema de propriedade vigente no país. Referida Carta reafirmou como fizeram as Constituições anteriores, a propriedade como direito e garantia fundamental. Reafirmou, também, o princípio da função social da propriedade, já consagrado nas Cartas que a antecederam. Deve-se notar, entretanto, que por ser nossa primeira Carta promulgada dentro de um cenário essencialmente urbano, pelo menos sob a ótica das estatísticas oficiais, nossa atual constituição trouxe, como novidade, a inserção de um capítulo dedicado exclusivamente à política urbana (capítulo II), dentro do Título dedicado à Ordem Econômica e Financeira (Título VII).

Coube ao legislador constitucional de 1988 a primazia de implantar, no sistema jurídico pátrio, uma série de mecanismos tendentes a implantar a execução de uma política urbana visando harmonizar o desenvolvimento urbano e o bem-estar social. Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 foi um marco na história legislativa do país.

Entre os mecanismos trazidos pela Constituição de 1988, podemos citar a exigência de plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182, § 1.º); a usucapião especial urbana (art. 183); o parcelamento ou edificação compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mencionados, respectivamente, nos incs. I e II do § 4.º do art. 182. Estabelece o § 4.º do art. 182 da Constituição Federal que:

(...) é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial territorial urbana progressivo no tempo (...).

A doutrina tem entendido que a subutilização estipulada no dispositivo constitucional apontado somente é possível de ser caracterizada em relação ao plano diretor, tendo em vista que a Constituição Federal outorgou ao legislador municipal o direito de estabelecer, no citado plano, o aproveitamento desejado para determinados imóveis. Em consonância com a regra do § 2.º do citado art. 182, caso os imóveis definidos no plano diretor não atinjam o aproveitamento que lhe forem exigidos em tal diploma, estarão descumprindo a função social que deles se exige, ficando, portanto, sujeitos à sanção por parte da Administração (SAULE

JÚNIOR; ROLNIK, 2010). Referida sanção é a desapropriação prevista no § 4.º, inc. III do art. 182 da Lei Magna.

O IPTU progressivo no tempo, de acordo com a opinião de Márcia Alvarenga de Oliveira Garcia (2005, p. 224):

(...) consiste em mais um instrumento urbanístico à disposição do Poder Público municipal para continuar a obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis, de acordo com o disciplinado no Plano Diretor do Município, quando não cumprido o prazo estabelecido para o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória.

Segundo a referida autora, não cumprindo o proprietário a obrigação de parcelar ou edificar que lhe for imposta pelo Poder Público, nos termos do Plano Diretor, a ele será aplicada sanção consistente na:

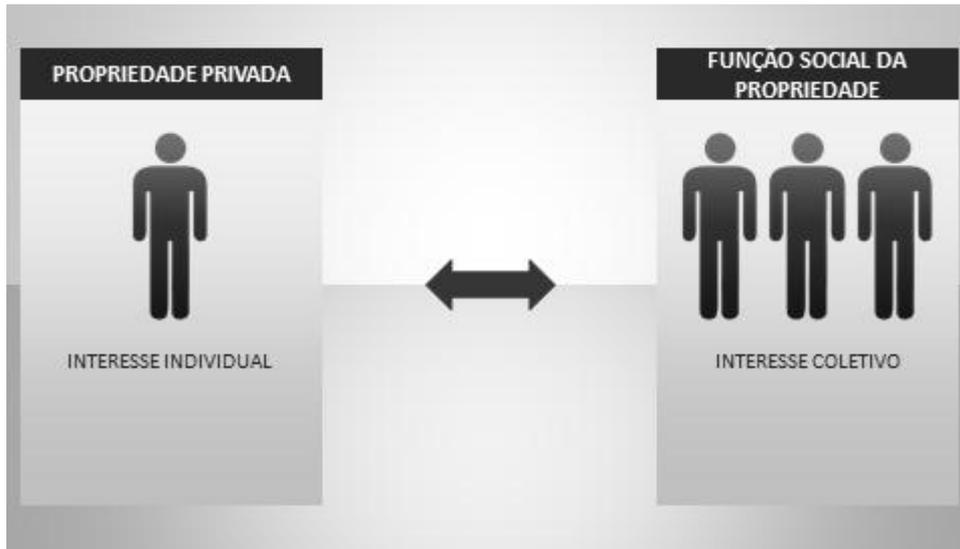
(...) majoração da alíquota pelo prazo de 5 anos consecutivos, não excedendo duas vezes o valor referente ao ano anterior, podendo alcançar a alíquota máxima de quinze por cento. Mais uma vez não cumprida a obrigação em 5 anos, poderá o Município manter a cobrança pela alíquota máxima, sendo-lhe garantido a prerrogativa de desapropriar o imóvel para fins de reforma urbana (GARCIA, 2005, p. 225).

Tratam-se, portanto, de mecanismos com o objetivo de fazer com que a propriedade urbana cumpra a sua função social, ou, dito de outro modo, de fazer com que a propriedade urbana satisfaça o bem-estar social almejado.

## 6.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Não há como negar que a expressão ‘função social’ é um conceito jurídico essencial dentro da ordem jurídica, social e econômica. Sua importância está no fato de ser tal expressão um princípio e um instrumento vital de uma sociedade que tem como núcleo de suas ações os direitos de liberdade e propriedade.

Figura 3 – A função social da propriedade



Fonte: elaboração própria

A expressão “função social da propriedade” popularizou-se da doutrina de Leon Duguit<sup>40</sup>, a qual negava a propriedade como direito subjetivo, concebendo-a tão somente como função, o que implica em um dever para o proprietário<sup>41</sup>. Ao sustentar a transformação geral da concepção jurídica da propriedade, que deixa de ser um direito subjetivo do proprietário para converter-se em função social do possuidor da riqueza, Leon Duguit (1975) parte da premissa de que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica, e estas necessidades, transformando-se em necessidades sociais, transformam a propriedade em função social, considerando a interdependência dos elementos sociais. A propriedade evolui de acordo com as modificações das necessidades econômicas. Contudo, Duguit (1975) não nega o fato de que a propriedade também deva satisfazer as necessidades individuais do proprietário (MORAES, 1999).

<sup>40</sup> DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del Derecho Publico y Privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

<sup>41</sup> Até então a função social da propriedade era estudada com base em fundamentos filosóficos, por filósofos como Montesquieu, Hobbes, Rousseau, Bussuet, Mirabeau, Bentham, Locke. (DUGUIT, 1975)

### 6.1.1 Constituições anteriores a 1988

O princípio da função social da propriedade nem sempre esteve presente nas Constituições anteriores a 1988. As Constituições de 1824, em seu art. 179, e de 1891, no art. 72, limitaram-se a declarar garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude, ressalvada a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social, silenciando acerca de qualquer limite ao direito de propriedade em geral, tal como preconizava o individualismo liberal e burguês.

Com a Constituição de 1934 surge pela primeira vez, de forma expressa, referência à atividade do proprietário. No art. 113, estatuiu a garantia do direito de propriedade, mas que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Era apenas um limite negativo. Previa, além da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, do usucapião *pro labore* e da ocupação temporária da propriedade particular, também o dirigismo econômico.

A Constituição de 1937, no art. 122, garantiu o direito de propriedade, relegando à lei ordinária a incumbência de definir o seu conteúdo e seus limites. Quanto ao intervencionismo estatal no domínio econômico, só o admitia excepcionalmente, isto é, para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, no interesse da nação. Admitia o usucapião *pro labore*, reproduzindo disposição da Carta de 1934.

A Constituição de 1946, embora tenha reproduzido várias disposições anteriores, inova em alguns aspectos. Com relação à propriedade, o art. 141, §16 dispôs que era garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização *em dinheiro*. Foi, assim, introduzida a desapropriação por interesse social, inspirada no conceito de propriedade como função social. Já no capítulo referente à ordem econômica e social, no art. 147, restou consignado que o uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social e que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos. O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social era o reconhecimento do princípio da função social da propriedade. Inobstante o caráter programático dos dispositivos, restava autorizada a intervenção no domínio privado em benefício de toda a sociedade e a condicionar o exercício do direito de propriedade a um fim social (MORAES, 1999).

A partir de então alguns diplomas passaram a disciplinar mecanismos jurídicos de instrumentalização do princípio da função social da propriedade, a exemplo da Lei n.º 4.132/62, que regulamentou as hipóteses de desapropriação por interesse social como forma

de promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social. Em abril de 1964, a Emenda Constitucional n.º 10 possibilitou a desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária mediante indenização com títulos da dívida pública. Em novembro de 1964, sobreveio a Lei n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra), que estabeleceu regras para cumprimento da função social da propriedade rural e metas para a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura<sup>42</sup>.

A Constituição de 1967-1969, com referência à garantia do direito de propriedade, no art. 153, §22, reproduziu quase literalmente o texto constitucional de 1946. No título reservado à ordem econômica e social, houve avanço acerca do reconhecimento da função social da propriedade. Diz o art. 160:

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;
- IV – harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;
- V – repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros;
- VI – expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Eram previstos, ainda, a intervenção no domínio econômico, o monopólio de determinada indústria ou atividade e a desapropriação de terras rurais com pagamento de títulos especiais da dívida pública.

### **6.1.2 Constituição Federal de 1988**

O texto constitucional de 1988 positivou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social. Introduziu profundas modificações na tutela dos direitos fundamentais e na ordem econômica e social, atingindo em cheio o direito de propriedade, que passa a estar direcionado ao cumprimento dos princípios constitucionais da dignidade humana, a solidariedade e justiça social. Em outras palavras, a Constituição de 1988 consolida, definitivamente, a função social da propriedade em nosso ordenamento jurídico. O Capítulo I

---

<sup>42</sup> As metas estabelecidas pelo Estatuto da Terra eram basicamente duas: a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. Décadas depois, pode-se constatar que a primeira meta ficou apenas no papel, enquanto a segunda recebeu grande atenção, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento capitalista ou empresarial da agricultura.

da CRFB/88 que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, condiciona o direito de propriedade a uma função social.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

Apesar de não esclarecer o que vem a ser a função social da propriedade, o Capítulo II do ordenamento jurídico nacional, que trata da Política Urbana, estabelece fundamentais diretrizes para que seja cumprida determinada função social. A função social da propriedade atingiu, também, o *status* de princípio para auxiliar a ordem econômica determinada no Título VII, art. 170 (inc. II, III e VI), da CRFB/88:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

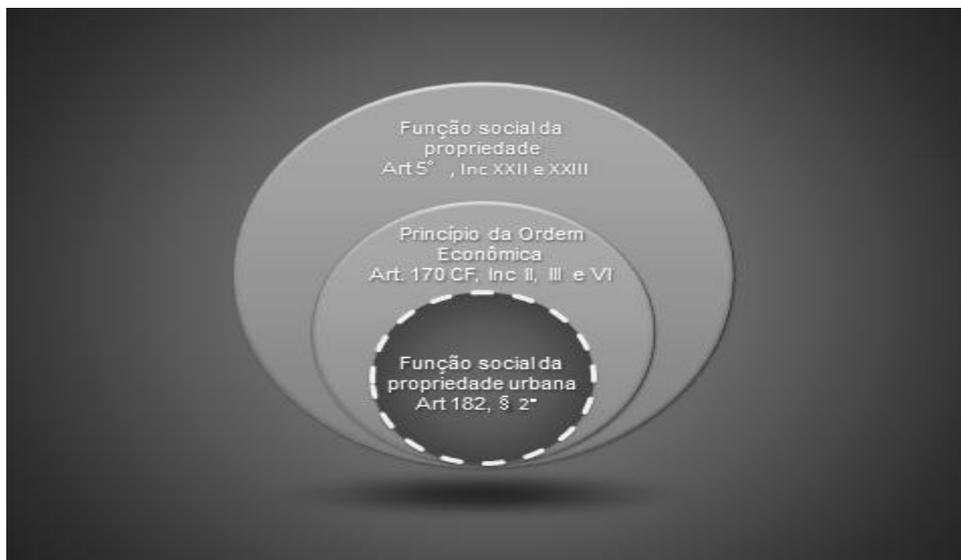
II – a propriedade privada;

III – função social da propriedade;

VI – a defesa do meio ambiente;

A função social da propriedade urbana dentro do dispositivo constitucional pode ser assim representada:

Figura 4 – Função social no ordenamento jurídico nacional



Fonte: Elaboração própria

Entende-se que, ao tempo que a Constituição concede ao proprietário o direito de manter-se na propriedade, também afirma que esta deverá cumprir sua função social. José Afonso da Silva (1997:275) discorre a respeito:

(...) o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual.

Celso Ribeiro Bastos e Ivan Martins(1989:9) registram:

(...) o direito de propriedade está, assim, condicionado a dois fatores independentes; o fator aquisitivo da propriedade, segundo o qual será proprietário aquele que a adquirir de forma legítima, conforme a lei, e um fator de caráter contínuo, segundo o qual é preciso que o proprietário use esta propriedade de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena.

O diploma constitucional dá garantia e seguridade ao direito subjetivo da propriedade, contudo, regula que a mesma deverá atender a sua função social. Impõem-se deveres para dirimir as situações que possam surgir com o uso individualista que o proprietário venha dar à sua propriedade. Com isso, a sanção do Estado recai ao proprietário quando este não concede à propriedade a referida função social e, assim, perdera a proteção jurídica do bem, sendo punido com as sanções impostas pelo Estado.

A CRFB/88, em seu art. 182, § 4<sup>a</sup>, faculta ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano a promoção de seu adequado aproveitamento, sob pena de sofrer limitações na propriedade, como o parcelamento ou edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida com prazo de resgate de até dez anos:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§2º - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificações compulsórias;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;  
 III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A Constituição traz outras situações em que o princípio da função social da propriedade deve ser levado em conta. Quando trata dos impostos cuja instituição compete aos Municípios, refere:

Art.156 – Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

§1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Dos dispositivos supra transcritos, extrai-se que se agregou ao direito de propriedade – antes delineado sob um prisma privatista – o dever jurídico de agir em vista do interesse coletivo, ou seja, o direito subjetivo do proprietário privado foi submetido ao interesse comum, imprimindo-lhe o exercício de uma função social, voltada ao interesse coletivo.

Na atual ordem jurídico-constitucional, a função social é parte integrante do *conteúdo* da propriedade privada. A propriedade tende a traduzir uma relação entre sujeito e bem cujo exercício em prol da sociedade apresenta interesse público relevante, traduzindo um direito-meio, e não um direito-fim, não sendo garantia em si mesma, só se justificando como instrumento de viabilização de valores fundamentais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana<sup>43</sup>.

A propriedade compreende, em seu conteúdo e alcance, além do tradicional direito de uso, gozo e disposição por parte de seu titular (direito-garantia), a obrigatoriedade do atendimento de sua função social, cuja definição é inseparável do requisito obrigatório do uso racional da propriedade e dos recursos ambientais que lhe são integrantes. O proprietário (pessoa física ou jurídica, esta de direito público ou privado), como membro integrante da comunidade, se sujeita a obrigações crescentes que, ultrapassando os limites do direito de

---

<sup>43</sup> José Marcelo Ferreira Costa aduz que, diante do novo conteúdo da propriedade, o direito de propriedade está no campo do Direito Público, pois o regime que lhe é aplicado está traçado na Constituição Federal. Ao Direito Civil cabe tão somente o disciplinamento das relações intersubjetivas entre particulares a respeito da propriedade. In: COSTA, José Marcelo Ferreira. Licenças urbanísticas. Belo Horizonte: Forum, 2004, p. 55-56.

vizinhança, no âmbito do direito privado, abrange o campo dos direitos da coletividade, visando ao bem-estar geral, no âmbito do direito público<sup>44</sup>.

A expressão função social passa por uma ideia operacional, impondo ao proprietário não somente condutas negativas (abstenção, como não causar contaminação do solo), mas também positivas (obrigações de fazer, como de parcelar gleba de sua propriedade).<sup>45</sup> Benjamin (1997) esclarece que, num primeiro momento, ainda sob influência da concepção individualista ultrapassada (onde o direito protegia quase que exclusivamente a propriedade, e não a existência do ser humano), defendeu-se que a função social da propriedade operava somente através de imposições negativas (não fazer).

Posteriormente, em 1988, percebeu-se que o instituto atua principalmente pela via de prestações positivas a cargo do proprietário. A função social mais que aceita, requer a promulgação de regras impositivas, que estabeleçam para o proprietário obrigações de agir, na forma de comportamentos ativos na direção do proveito social.

Para que a propriedade cumpra a sua função social, segundo o Diploma Constitucional, deve seguir ao determinado no Plano Diretor da cidade, que “aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (CRFB/88).

Evidencia-se no ordenamento constitucional os princípios da função social e da dignidade da pessoa humana, este sob a forma de bem-estar dos habitantes das cidades. Transportando para o âmbito da propriedade privada urbana, e tendo em mente a função social no sentido de dever genérico de colaboração para a consecução do interesse coletivo, pode-se facilmente relacionar a função social da propriedade urbana como instrumento para o alcance do objetivo traduzido na garantia do bem estar dos habitantes.

## 6.2 PLANO DIRETOR

O § 2.º, do art. 182 de nossa Magna Carta de 1988 estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade

---

<sup>44</sup> Alinhado com esta idéia, Álvaro Luiz Valery Mirra refere que a função sócio-ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, pelo qual o proprietário pode fazer tudo aquilo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. A função sócio-ambiental vai mais além e autoriza que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeqüe à sua função. MIRRA, Álvaro Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, abr-jun 1996, vol.2

<sup>45</sup> BENJAMIN, Antônio Hermann. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. In: Anais do 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997, p. 14.

expressa no plano diretor, que, segundo o disposto no § 1.º, do mesmo artigo, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1.º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2.º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3.º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4.º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5.º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4.º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O art. 39 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, repete a regra constitucional acima transcrita, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2.º223 desta Lei.

O art. 2.º da citada lei estabelece que:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”.

Cabe, aqui, uma observação que, embora de ordem teórica, nos parece de fundamental importância. É sabido, na doutrina, o entendimento de que o plano diretor, como instrumento de política urbana, não é novidade do legislador constitucional de 1988, eis que, em alguns municípios brasileiros foram feitas tentativas nesse sentido. Todavia, referidos planos diretores eram, conforme ensina Dallari (2002, p. 78) “uma verdadeira panacéia, abrangendo

todos os aspectos da Administração Municipal, indo, quanto ao conteúdo, muito além da ordenação física do espaço urbano, mas com escassa repercussão jurídica no tocante ao direito de propriedade”.

Segundo esse mesmo autor, “após o advento da Constituição Federal de 1988 essa concepção do plano diretor mudou radicalmente, diminuindo em abrangência (quanto aos assuntos ou setores que devem constar de seu conteúdo) mas ganhando enorme significado jurídico, trazendo substancial alteração ao conceito de propriedade imobiliária urbana” (DALLARI, 2002, p. 76).

É oportuno lembrar a lição de (VEIGA, 2002), dando conta que, “de um total de 5.507 sedes de municípios existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2.000 habitantes, 3.887 com menos de 10.000, e 4.642 com menos de 20.000”. Portanto, do total de municípios existentes no Brasil no ano de 2000, apenas 865 municípios estariam na condição prevista no § 1.º do citado art. 182 da Carta Magna de 1988, ou seja, com mais de 20.000 habitantes e, como consequência disso, seriam obrigados a elaborar e aprovar um plano diretor.

Ocorre, entretanto, que a Lei n. 10.257, que, em cumprimento às disposições do art. 182 da Constituição Federal de 1988, estabelece as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto da Cidade, só foi publicada em 10 de julho de 2001. Em vista disso, somente a partir desta data é que começaram a ser elaborados os planos diretores das cidades com mais de 20.000 habitantes.<sup>46</sup>

Referida lei, denominada Estatuto da Cidade, que, segundo preceitua o seu art. 2.º, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelece, conforme o disposto no parágrafo único de seu art. 1.º, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Isso nos leva a concluir que, se a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, conforme estabelece o § 2.º, do art. 182 da Constituição Federal vigente, existem, pelo menos sessenta (60) municípios brasileiros onde a propriedade urbana não cumpre sua função social. Segundo dados do Ministério das Cidades, 228 até o mês de novembro de 2006, portanto, após o término do prazo estipulado pelo art. 50 da Lei n. 10.257/2001, sessenta municípios

---

<sup>46</sup> Veja-se, a título de exemplo, que o plano diretor da cidade de São Paulo, Lei n. 13.430, somente foi aprovado em setembro de 2002.

que, segundo a regra do art. 41 da mesma Lei 10.257/2001 estavam obrigados a elaborarem plano diretor, ainda não haviam iniciado sua elaboração.

Além desses, conforme aponta o Ministério das Cidades, quatrocentos e noventa e três (493) municípios, entre os obrigados a elaborarem plano diretor, ainda estavam com seus planos em fase de elaboração nos respectivos executivos. Ora, num total de mil seiscentos e oitenta e dois (1682) municípios, que, segundo os dados do Ministério das Cidades, estão obrigados a elaborarem plano diretor, quinhentos e cinquenta e três (553) ainda estão por cumprir a obrigação que lhes foi imposta pela Constituição Federal e/ou pelo Estatuto da Cidade, o que no leva a concluir pelo total descaso do poder público para com as cidades e pela propriedade urbana que, segundo o princípio constitucional apontado, cumpre sua função social quando atende as exigências expressas no plano diretor.

Entendemos que, se a grande maioria dos municípios brasileiros (3.990 municípios), representando 71,8% do total de 5.560 municípios hoje existentes no país, situa-se na faixa igual ou inferior a 20.000 habitantes; se a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor e, se o plano diretor deve, entre outros princípios, propiciar a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e as futuras gerações;

Ademais o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”, como está a exigir o art. 2.º da Lei n. 10.257/2001 acima transcrito, não vemos razão para que se exclua a obrigatoriedade de Plano Diretor para todos os municípios brasileiros. Este instrumento tem sua importância não só como garantia de desenvolvimento sustentável das cidades, mas também e, principalmente, porque, em cumprimento do preceito constitucional, dar-se-á a oportunidade para que, nesses municípios, a propriedade urbana possa cumprir a sua função social, maximizando o bem-estar social.

### 6.3 ESTATUTO DA CIDADE – LEI N° 10.257/2001

Tomemos aqui, o seguinte pensamento de Mumford (1982):

O limite que originalmente definiu a cidade física foi a muralha. Todavia, enquanto uma simples paliçada de madeira ou um muro de alvenaria bastou à defesa militar, a muralha não constitui obstáculo real à expansão da cidade. Tecnicamente, era coisa simples derrubar a muralha e estender seus limites, para proporcionar espaço interior; e as ruas circulares de muitas cidades medievais testemunham, como os anéis anuais das árvores, os períodos sucessivos de crescimento, assinalados por ampliações da muralha.

Modernamente, pode-se dizer que é a lei que, desempenhando o papel, guardadas as proporções, que era reservado à muralha, organiza e protege o espaço interior da cidade, ao mesmo tempo que, testemunhando seus sucessivos períodos de crescimento, procura ampliar suas normas, com o objetivo de ordenar o seu desenvolvimento e garantir a proteção e o bem-estar de seus habitantes. É, portanto, com esse mister, que a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, é introduzida em nosso sistema jurídico.

Referido diploma, aqui já exposto, regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, com o objetivo de, segundo o disposto no art. 2.º, da lei sub examine, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

OLIVEIRA (2001) e ROLNIK (2001) destacam, também, como novidades introduzidas pelo Estatuto da Cidade, o parcelamento ou a edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a usucapião especial urbana. Deve-se notar, entretanto, que tais instrumentos não foram introduzidos em nosso sistema jurídico pelo Estatuto em tela: os dois primeiros constam no parágrafo 4.º do art. 182, o terceiro, no art. 183, ambos da Constituição Federal de 1988.

A recente preocupação do legislador referente ao bem-estar social refletida na função social de propriedade urbana, Plano Diretor e Estatuto da Cidade tem por objetivo diminuir os conflitos sociais.

No entanto essa espécie de bem-estar social que estamos nos referindo é suficiente para o enfrentamento das problemáticas e das necessidades atuais? No capítulo a seguir trataremos a apreciação uma visão alternativa a esse elemento alvo da função social da propriedade urbana.

#### 6.4 MODELO PARA ANÁLISE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA CF/88

A história das cidades brasileiras é um pouco a história de milhões de pedreiros de fim de semana; gente que descansa batendo laje nos domingos e feriados para transformar

madeira em barraco; barraco em alvenaria, e alvenaria em abrigo, aconchego, dignidade e, portanto, num lar. Essa conquista de um lugar próprio para morar na cidade às vezes consome todo um ciclo de vida de uma família. A casa sobe aos poucos com o casamento; cresce um cômodo na chegada das crianças; ganha pintura na adolescência dos filhos, mas às vezes só fica pronta mesmo quando começa o choro dos netos. Ainda assim, frequentemente, para a maioria dos brasileiros, falta um acabamento que não se resolve na base da tinta ou do reboco.

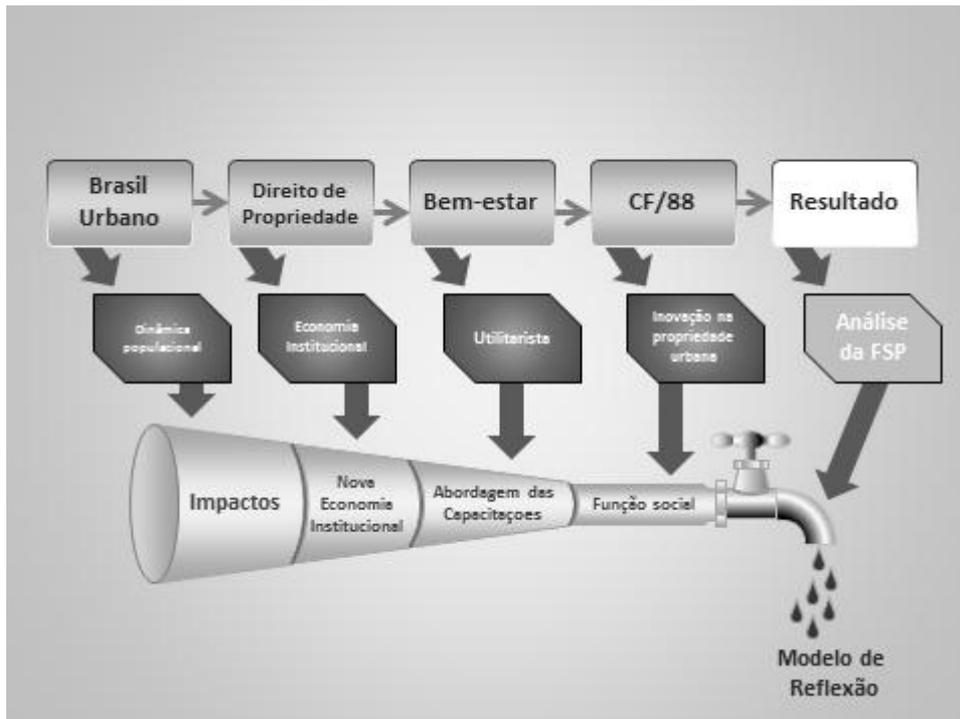
O nome desse acabamento é direito à cidade e à cidadania. A função social da propriedade. É um conceito que transborda a ideia de moradia em si. Ele inclui, entre outras coisas, a rua limpa e iluminada; a segurança pública, o transporte acessível, o posto de saúde, a escola próxima; a natureza protegida; a praça das crianças. Essa cidade democrática e republicana ainda é privilégio de poucos e um sonho de muitos. Milhões de brasileiros espalhados nos 5.562 municípios vivem comprimidos em espaços periféricos onde falta de tudo um pouco.

Foge da verdade quem disser que tem uma solução rápida e fulminante para o passivo acumulado nesse processo de segregação urbana. Vivíamos num país que estava sendo desenhado por poucos e para poucos. E que, portanto, obedecia à lógica dos interesses fragmentados, que se impõe de cima para baixo na sociedade. O resultado dessa lógica ficou estampado na brutal desigualdade da malha urbana nacional que vivemos.

Infelizmente, o desconhecimento da verdadeira função social da propriedade tem causado agressões cada vez maiores contra esse princípio primordial para o bem-estar e para a prosperidade social. Essas agressões, promovida pela forma na qual a base da CF/88 se utiliza para fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social, causam apenas ineficiência econômica, concentração de renda, piora nas condições de moradia, nas condições ambientais e no bem-estar geral – justamente o oposto do que pretendiam.

A proposta de análise da função social do direito de propriedade urbana à luz da CF/88, tema desta dissertação, está sintetizada na figura a seguir:

Figura 5 – Análise da Função social da propriedade urbana à luz da Constituição Federal de 1988



Fonte: elaboração própria

A Figura 5 apresenta o modelo analítico que primeiramente deve atender a sequência conectiva proposta, presente nas molduras superiores, da esquerda para a direita, em direção ao resultado. Somente depois, deve ser interpretado de cima para baixo de quem lê, isto é, focando a atenção primeiro nas variáveis inseridas nas molduras superiores e nas respectivas relações presumidas que seguem abaixo. O duto inferior coloca em contato a montante, caracterizada pelos impactos da urbanização, seguida das correntes teóricas que abordam o direito de propriedade e o bem-estar, tudo sob o enfoque da CF/88. A jusante evidencia um modelo de reflexão para a análise da função social da propriedade urbana.

Devido às destacadas relações entre os constructos apresentados no referencial teórico abordado nos capítulos anteriores e resumidos na figura, tornou-se imperativo a definição desse modelo, assim como a delineação das perspectivas teóricas escolhidas para tratar especificamente do direito de propriedade e bem-estar. Buscamos uma ótica que englobe o direito de propriedade urbana, centrado nos interesses dos indivíduos e na promoção do seu bem-estar.

Acreditamos que o cumprimento da função social da propriedade urbana proposta na Carta Magna se caracteriza pela sua adequação à função social da cidade, nos termos

dispostos no Plano Diretor e em outros instrumentos próprios para realização da política urbana.

A destinação da propriedade urbana deverá atender fundamentalmente:

- i. O uso habitacional;
- ii. Atividades que gerem emprego e renda;
- iii. A proteção e a preservação do ambiente natural;
- iv. A proteção e a preservação do patrimônio cultural;
- v. A realização de atividades culturais ou educacionais.

Em contrapartida, temos o entendimento que o não atendimento da função social da propriedade se dá com a não utilização, não edificação ou subutilização de imóvel, podendo ser caracterizado o mesmo como reserva imobiliária, em consonância com as disposições do art. 5.º, § 1.º, inciso I do Estatuto da Cidade.

O bem-estar abordado pela CF/88 e presente em grande parte nas políticas públicas habitacionais apresenta em seu bojo, os limites da perspectiva utilitarista. As limitações da perspectiva utilitarista evidenciam-se pela sua base informacional: i. Indiferença relativamente à distribuição; ii. Desinteresse pelos direitos, liberdades, e outras preocupações não utilitárias; iii. Acomodamento e condicionamento mental – o cálculo da utilidade pode tornar-se extremamente injusto para aqueles que sofrem de privações persistentes, que tendem a acomodar-se e a ajustar os seus desejos e expectativas ao que vêem como alcançável.

Fatores sociais e econômicos, como a educação básica, cuidados básicos de saúde e segurança no emprego são importantes não apenas em si mesmos, mas pelo papel que desempenham ao proporcionar às pessoas a possibilidade de enfrentar o mundo com coragem e liberdade. Para fazermos com que a propriedade urbana cumpra efetivamente sua função social, precisamos de uma base informacional mais larga, para além do bem-estar social utilitarista, que seja focada nas potencialidades das pessoas para escolherem as vidas que justificadamente valorizam.

A superação destes problemas é central ao exercício do desenvolvimento da função social da propriedade urbana. Sabemos que a ação individual é essencial nesse sentido, mas a sua liberdade de ação é condicionada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas. Existe uma complementaridade entre ação individual e agenciamentos sociais. A expansão da liberdade é o fim prioritário e, simultaneamente, o meio principal do desenvolvimento. O

desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam às pessoas pouca escolha e pouca oportunidade para exercerem a sua ação racional.

Certas liberdades têm um papel instrumental na promoção de liberdades de outras espécies. As liberdades econômica e política reforçam-se uma à outra. Oportunidades sociais de educação e saúde complementam as oportunidades individuais de participação econômica e política, e estimulam as nossas iniciativas no sentido de superar privações.

As análises empreendidas nas seções anteriores buscaram subsidiar as reflexões para construção de um modelo de análise das políticas de habitação que contemple a complexidade das resultantes relacionadas a essa temática.

Resgatando as questões norteadoras desta dissertação, mais que propor um modelo fechado, procurou-se delinear de forma preliminar constructos de análise que possam estruturar futuros modelos analíticos. Frey (2000) alerta que o instrumental analítico-conceitual disponível na literatura foi desenvolvido em países desenvolvidos, sendo necessária uma adaptação do conjunto de instrumentos às condições peculiares da sociedade brasileira. De fato, lançar-se à tarefa de propor um modelo de análise — e, ainda, adaptado à realidade nacional — se provou uma tarefa muito complexa e extensa, questão que nos motivou a restringir este trabalho à identificação de constructos para além do bem-estar e que, em nossa perspectiva, devam ser incluídos em políticas públicas de habitação urbana.

Acreditamos que este constitui um passo inicial basilar, estimulando os debates sobre potenciais modelos de avaliação, sua estrutura fundamental bem como o inter-relacionamento de variáveis.

O ponto de partida deste modelo de reflexão reside na identificação da liberdade como o principal objeto do desenvolvimento; o alcance da análise política consiste em estabelecer os nexos que tornam este ponto de partida coerente e consistente. Configura-se a necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, particularmente das interações entre certas cruciais liberdades instrumentais.

A função social é uma medida de equilíbrio ao direito de propriedade, uma espécie de balança usada para impedir que o exercício do direito de propriedade em caráter privado prejudique um interesse maior da coletividade, de ter acesso ao bem comum da cidade. A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, em seu artigo 5º, diz que ela deve atender à sua função social. Contudo, apesar de constar na Constituição, esse conceito está longe de ser concretizado, enfrentando resistências, inclusive, nos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo para sua efetivação. A função social da cidade

deve garantir a todas e todos o usufruto pleno de seus recursos. Desta maneira, não compreende a visão das cidades como meras porções territoriais, mas como locais de realização de direitos. Segundo nossa compreensão, moradia, trabalho, mobilidade, saneamento e lazer devem beneficiar todos os seus habitantes, e não estarem a serviço da acumulação do capital. Para cumprir a função social da cidade, é preciso que seus componentes, em especial a propriedade urbana, seja ela pública ou privada, também cumpram com a sua função social. Isso significa que o direito à propriedade urbana deve estar submetido à função social da propriedade.

Segundo o nosso entendimento, o bem-estar é apenas um elemento constitutivo da função social de propriedade urbana. Ele deve estar presente acompanhado dos seguintes elementos que, segundo nossa perspectiva, devem ser elemento balizador das políticas públicas habitacionais: i. Infraestrutura urbana (saneamento básico e mobilidade urbana); ii. Proteção ambiental; iii. Serviços públicos (saúde, educação e segurança); iv. Cidadania; e v. Trabalho, Cultura e Lazer.

A figura 6 consolida nossa ideia de ligação entre o direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade.

Figura 6 – Elementos constitutivos para o cumprimento constitucional da Função Social da Propriedade Urbana



Fonte: elaboração própria

O direito constitucional a moradia, somente contemplará seus cidadãos quando os elementos constitutivos da função social da propriedade urbana (figura 6) estiverem presentes. Qualquer violação ou ausência desses meios contribuirá para uma não efetivação e consolidação de suas liberdades individuais e em consequência seu objetivo final.

A função social da propriedade foi escolhida como eixo condutor desta dissertação porque ela é o ponto central para o tema do desenvolvimento urbano orientado para a inclusão e a justiça social. Discutir a função social implica o desafio de considerar o interesse social e o interesse individual no espaço urbano em benefício do conjunto da população. A função social é uma medida de equilíbrio ao direito de propriedade, uma espécie de balança usada para impedir que o exercício do direito de propriedade em caráter privado prejudique um interesse maior da coletividade, de ter acesso ao bem comum da cidade.

A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, em seu artigo 5º, diz que ela deve atender à sua função social. Contudo, apesar de constar na Constituição, esse conceito está longe de ser concretizado, enfrentando resistências, inclusive, nos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo para sua efetivação. A função social da cidade deve garantir a todas e todos o usufruto pleno de seus recursos. Desta maneira, não compreende a visão das cidades como meras porções territoriais, mas como locais de realização de direitos.

Da mesma forma, é importante destacar que a função social da propriedade está intimamente ligada a função social da cidade, esta prevista no artigo 182 da Constituição Federal. Sua compreensão está ligada a algumas ideias básicas:

- a cidade é um bem comum que pertence ao conjunto de sua população;
- a cidade é produto do esforço de todas e todos e não de só de alguns grupos;
- a cidade deve oferecer qualidade de vida de forma equilibrada a todas e todos;
- a cidade deve oferecer oportunidades aos mais pobres, em variadas dimensões: cultura, lazer, saúde, educação, transporte, moradia, infraestrutura, entre outros.

A cidade cumpre sua função social quando o acesso a bens, serviços, equipamentos, espaços públicos, sistemas de transporte e mobilidade, saneamento básico e habitação se dá de forma relativamente equânime pelo conjunto da população, de forma justa e democrática.

A função social da cidade envolve o direito a ter uma vida individual e coletiva digna e prazerosa e a participar das decisões relativas à cidade, inclusive por meio da criação de novos direitos. A cidade, por ser um bem comum, deve ser orientada para cumprir essa função social.

Como visto anteriormente, o Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Entendemos e salientamos a importância do Plano Diretor, pois é por meio dele que os moradores definem o que querem para a sua cidade e quais são as regras que devem ser seguidas para que a propriedade urbana cumpra sua função social. O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deva ser construído de forma participativa, com a participação de órgãos colegiados e a realização de audiências para toda a população interessada, entre outros instrumentos de democratização da gestão das cidades a serem utilizados, conforme seu art. 43. Vale lembrar que, em 2005, o Conselho Nacional das Cidades aprovou a Resolução nº 25, que contém orientações e recomendações para a elaboração de planos diretores seguindo o processo participativo.

O Plano Diretor pode definir, por exemplo, que um imóvel vazio ou subutilizado não está cumprindo a sua função social e associar obrigações e penalidades ao proprietário desse imóvel. Isso tudo deve ser pactuado no processo de elaboração do Plano Diretor e contribuir para a realização da função social da cidade. É necessário que todos os municípios elaborem seus planos diretores para planejar seu território e estabelecer as ferramentas de gestão municipal necessárias para um desenvolvimento urbano adequado. Também é preciso lembrar que, pela Constituição Federal, somente o Plano Diretor pode definir se uma propriedade urbana está cumprindo ou não sua função social. Esse é o mecanismo existente hoje na legislação para propiciar que o interesse da coletividade se sobreponha ao interesse individual.

Apesar de grande parte dos municípios enquadrados nos critérios de obrigatoriedade estabelecidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade terem elaborado e aprovado o Plano Diretor, isso não tem garantido cidades participativas, inclusivas e socialmente justas.

O cumprimento da função social da cidade e da propriedade, uma vez que não tem havido uma efetiva aplicação dos instrumentos voltados a esses objetivos, não tem se consolidado nos municípios. O processo verdadeiramente participativo na elaboração dos Planos Diretores deve ter sequência na sua implementação para transformar o cenário atual, buscando garantir a função social da cidade e da propriedade. Entendemos que a função social da propriedade exige uma revisão contínua e periódica dos Planos Diretores dos municípios. É o momento certo de olharmos para a cidade que temos, de planejarmos a cidade que queremos, de pensar na função social da cidade, de regular a função social da propriedade.

Em que pese não concordamos com o tratamento que a CF/88 dispensa ao bem-estar social e sobretudo sua visão pouco abrangente em relação ao desenvolvimento das liberdades individuais, o Plano Diretor é um instrumento de mudança. De caráter participativo, proporciona a cada município, a cada morador, um olhar para o seu território e pensar sobre os diferentes agentes presentes na cidade, seus interesses, suas identidades e seus conflitos e, nesse contexto, o que precisa ser feito para promover a função social da propriedade, quais os desafios a serem superados para alcançar as cidades que queremos e podemos construir, cada uma da sua forma, cada uma com seu próprio projeto de futuro, achando soluções viáveis, pactuadas e compatíveis com suas dinâmicas sociais, econômicas e políticas.

Resumidamente, entendemos que para termos a função da propriedade urbana, é preciso:

- melhorar a distribuição das pessoas e atividades em espaços seguros, aproximando os locais de moradia dos locais de trabalho, lazer e dos equipamentos de saúde e educação;
- produzir moradias bem localizadas, especialmente para a população mais pobre, e melhorar as condições de vida nos assentamentos precários e irregulares;
- oferecer um sistema de espaços públicos de qualidade, com rotas acessíveis a pessoas com deficiência, praças e áreas verdes;
- melhorar o aproveitamento de áreas já consolidadas, dando uso aos imóveis vazios, especialmente para moradia e equipamentos comunitários;
- melhorar a condição dos bairros periféricos, levando até eles equipamentos comunitários, infraestrutura, transporte, cultura e lazer;
- melhorar os sistemas de transporte público;
- ampliar e consolidar o sistema de participação com controle social;
- tornar as ruas, praças, escolas, parques, jardins, postos de saúde, museus, praias, rios e montanhas espaços para as pessoas e não para a especulação.

A solução ou minimização de problemas envolvendo a temática da moradia urbana promoverá cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. Abrange o sentido da cidade como um bem comum, de toda a população. Compreende a ideia de cidades mais equânimes, democráticas, com menos desigualdades de acesso aos bens e serviços públicos, com menos discriminação, com mais qualidade de vida para todas e todos. Pensar o bem comum no contexto urbano significa dar às pessoas – sem exceção – a possibilidade de exercer de forma plena o direito à cidade: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, a

espaços públicos de qualidade, a equipamentos sociais, à cultura, ao lazer, ao meio ambiente e à participação nos destinos da cidade.

É preciso que cada um de nós possa sentir a cidade como sua casa coletiva, andar nas ruas sem medo, em calçadas acessíveis, a pé ou de bicicleta, se assim desejar. Ter e usufruir de espaços públicos de qualidade, acesso a teatro, cinema e praças. Experimentar a sombra de uma árvore num dia de sol em plena via pública. Conseguir abrigar-se da chuva quando precisar enquanto espera o ônibus passar sem demora ou escolher outras opções diferentes de transporte. Possuir condições de gastar menos tempo no deslocamento entre a casa, a escola, o trabalho, o lazer e a cultura. Dispor de uma moradia digna, com título registrado no cartório. Desfrutar de água potável, coleta e tratamento de esgoto e saúde.

A cidade é o lugar de viver da grande maioria dos habitantes do planeta. Necessitamos gostar e cuidar desses lugares. Precisamos de cidades generosas com os idosos, com a pessoa com deficiência, com as mulheres, com as crianças, com os jovens, com os negros e índios, com os trabalhadores e trabalhadoras. Cidades que não discriminem origem, cor, raça. Carecemos de cidades que sejam vivas de dia e de noite. Demandamos dizer: “essa cidade também é minha e quero participar das decisões sobre o seu futuro”. Um proprietário de terra não pode ter mais direitos sobre a cidade que os outros moradores porque a cidade é feita por todos e deve ser usufruída por todas e todos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Da problematização temática realizada no decorrer da exposição dos capítulos anteriores, cujo significado construído, adotado neste trabalho foi exposto e esclarecido, importa reter as opções tomadas para se perceber os contornos teórico-empíricos do objeto de estudo construído que agora abordamos a partir do modelo analítico para a investigação.

A questão norteadora da pesquisa foi a de analisar como o Estado propõe a regulação do direito de propriedade com o intuito de promover o bem-estar social, sob a égide da atual Constituição Federal do Brasil.

Para respondermos o problema de pesquisa, partimos, em um primeiro momento, de um estudo dos impactos causados pela dinâmica populacional urbana. Associadas as análises realizadas, constatamos indicativos significativos que apontam que a forma na qual ocorreu a urbanização das cidades brasileiras causou resultados socioeconômicos desastrosos, mais especialmente os relacionados a obtenção de moradia. O fenômeno da urbanização no Brasil,

muito superior ao dos países desenvolvidos, registrou um aumento de 7,3 vezes a população urbana. A velocidade que se desenvolveu esse processo faz com que a demanda por moradia seja uma realidade. Autoconstruções, invasões, a luta por espaço para a moradia, são consequências marcantes desse desenfreado crescimento populacional urbano.

Os impactos dessa transição rápida e excludente, em virtude dessa migração rural para a cidade em busca de emprego, para obter melhores condições de vida, reflete-se na exclusão por grande parte da população da possibilidade de obter moradia que esteja enquadrada nas leis das cidades. Em virtude do baixo salário recebido pelos trabalhadores impossibilita-os de adquirir moradia no mercado formal. Tal fato motivou a formação da cidade informal, constituída principalmente por favelas, cortiços e loteamentos irregulares ou clandestinos.

Após a análise do fenômeno da urbanização, embrião da problemática habitacional urbana do país, partimos para a análise do direito de propriedade. Sob a ótica da Economia Institucional, a partir do panorama realizado neste trabalho, observou-se ser possível situar contribuições jurídicas sobre o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a moradia em um plano mais amplo, relacionando-as a literaturas institucionalistas na economia, aqui representadas com as ideias de North (1990) e Chang (2007).

Concluimos que o novo pensamento institucionalista, do qual North é sem dúvida o representante mais destacado, ofereceu os elementos necessários para a incorporação das instituições como atores do processo de normatização dos direitos de propriedade visando o bem-estar. Quanto melhor definidos e mais garantidos esses direitos, mais eficientes serão suas consequências no tocante ao bem-estar. Porém devemos ressaltar que, os direitos de propriedade, em razão do conceito de *path dependence*, em nada garantem que o quadro institucional em uma dada sociedade evoluirá sempre rumo a maior eficiência. O foco de North esteve na influência do grau de proteção da propriedade privada sobre o desenvolvimento dos países. De modo simplificado, pode-se afirmar que sua principal recomendação para os países consiste em criarem-se políticas públicas que favoreçam a segurança e a previsibilidade dos negócios, via fortalecimento da propriedade privada e dos contratos.

Em que pese concordar com a importância da proteção a propriedade privada, advertimos, fruto da perspectiva de Ha-Joon Chang, sobre a ênfase excessiva nos direitos de propriedade, que deposita importância nas interações entre Estado e sociedade para fins de desenvolvimento. Assim como o autor, rejeitamos receitas uniformizadas para todos os países. Cremos em uma maior abertura para o protagonismo estatal no desenvolvimento, além de

desconfiança em relação a receitas padronizadas para todos os países, bem como outros a forte proteção aos direitos de propriedade.

Devemos advertir que a rígida proteção aos direitos de propriedade e a própria democracia tal como hoje é concebida, entre outras instituições tidas como essenciais à prosperidade dos países, não estiveram presentes nas economias desenvolvidas até que elas passassem a merecer semelhante classificação. Estas instituições vieram depois. Em suma, as ideias de North e Chang mostraram-se adequadas para avançar, teórica e empiricamente, na discussão sobre os direitos de propriedade.

Com o intuito analisar mais a fundo o bem-estar objetivado com a normatização dos direitos de propriedade, avaliamos que as contribuições do economista Amartya Sen trazem uma proposta para uma construção abordagem mais adequada em se tratando componente.

Julgamos oportuno lembrar as considerações apresentadas pelo economista indiano Amartya Sen em relação ao conceito de bem-estar avocado na função social. Este último quando é tratado de maneira utilitarista, tem sua magnitude relativizada, pois não abarca a diversidade dos indivíduos que compõe a sociedade. Fica claro que a base informacional do bem-estar gerado pela WAIF deixa em aberto a forma como combinar o bem-estar das diferentes pessoas de forma a avaliar os estados e ações. Quanto ao objeto do trabalho, com base na análise bibliográfica ficou evidente que em relação à questão do bem-estar a abordagem dos funcionamentos e capacitações possibilita uma resposta mais consistente do ponto de vista da abrangência da diversidade de nuances das características individuais dos seres humanos do que a abordagem utilitarista, em que pese haja problemas relacionados à sua sistematização.

Resultado da análise da relação existente entre o direito de propriedade urbana e o bem-estar, mais particularmente referente titularização e suas consequências, apresentamos os dois grupos de impactos existentes frutos da titularização de áreas urbanas: econômicos e sociais. Entre estes últimos surgiram indicativos relativos ao aumento da segurança da ocupação, status social, integração e inclusão social, gênero, saúde, educação e fertilidade. Entre os efeitos econômicos na revisão da literatura dos programas de titularização julgamos válido salientar: aumento do investimento no domicílio/propriedade; valor da propriedade; acesso ao crédito e renda domiciliar e emprego. A literatura nos aponta que um efeito positivo sobre os programas de titularização em termos econômicos e sociais.

As evidentes transformações que a disciplina do direito de propriedade sofreu ao longo do tempo segundo nossa visão tem a ver com as transformações que a disciplina

constitucional da propriedade sofreu no Brasil desde nossa primeira Carta em 1824, que a caracterizava como um direito absoluto até a consolidação da função social na Constituição Cidadã, de 1988. Nesse ano percebeu-se o dever do Estado em fazer com que o proprietário cumpra a função social da propriedade urbana, sendo facultada a imposição de penalidades nas condições estabelecidas na legislação especial, mas sempre com a premissa de fazer prevalecer o bem-estar coletivo. Entretanto percebemos que a afirmação que o interesse público é aquele que satisfaz a defesa da coletividade, onde o destinatário dos atos da Administração Pública é o grupo social em um todo, e não apenas o indivíduo, é periclitante, em virtude das limitações existentes sobre a aplicabilidade dos direitos de propriedade (*path dependence*) e a visão utilitarista de bem-estar, presente na normatização destes.

Em decorrência da necessidade de uma nova ótica que abarque a escala de valores habitacionais, além do bem-estar elaboramos um modelo de reflexão sobre a efetivação da função social da propriedade urbana, presente no ordenamento jurídico nacional. Essa nova perspectiva inclui além do bem-estar, esforços para integrar elementos relativos à equidade, inclusão e justiça socioambiental. Ao propor um modelo de reflexão sobre o cumprimento da função social da propriedade, associou-se à ideia de que um imóvel para cumprir sua função social deve apresentar uso compatível com alguma das prerrogativas que se entende advirem da função social da cidade, isto é, voltado ou para habitação, trabalho, mobilidade urbana e lazer. E ainda, que esta utilização se coadune com a preservação do meio ambiente. A moradia, como direito fundamental que é, guarda relação direta com o desenvolvimento do ser humano e, por tal motivo, merece atenção especial ao se falar em função social da propriedade urbana.

A função social da propriedade foi interpretada pela doutrina jurídica como um princípio que passou a fazer parte da própria conceituação da propriedade, que até então era considerada como direito fundamental quase que absoluto. Nesta nova conceituação do direito de propriedade, a função social entra como elemento garantidor de sua proteção, ou seja, não será digna de proteção a propriedade que não cumprir esta função.

Há de se constatar que se está diante de uma função social que não ingressou no aspecto das relações humanas, que não tratou da questão da desigualdade social, a qual acarreta na segregação espacial, caso não haja elementos integradores aplicados no solo urbano. Tal evidência, também, constata-se no tratamento dado aos imóveis ociosos ou subutilizados - os quais favorecem apenas a especulação imobiliária, prejudicando sobremaneira os não proprietários.

A partir destas análises, conclui-se que a função social da propriedade urbana restou prejudicada pela forma como se trata o bem-estar, uma vez que são os usuários do espaço que sofrem os prejuízos, principalmente, as classes populares, que não dispõem de moradia própria, dependem do transporte público, na maioria empregados e não dispõem de condições de frequentar locais de lazer particulares, com infraestrutura adequada. Outro fator preponderante para que a questão da função social da propriedade fosse relegada e tratada de forma superficial foi a influência dos capitais econômico e político. As discussões, claramente, foram direcionadas a assuntos que não tratavam diretamente da função social, evidenciando a proteção dos detentores da propriedade e dos meios de produção.

Em que pese haver limitações na forma como o bem-estar é avaliado e considerando o evoluir do conceito de propriedade através do tempo, é de deduzir-se que, cada vez com maior intensidade, a propriedade vai deixando de ser um direito pleno e ilimitado, outrora tido por absoluto, vai sendo paulatinamente cerceado, mormente no que diz respeito à sua função social, chegando à atualidade com um caráter ainda individual, porém, muito menos aviltante ao bem estar coletivo.

Este trabalho não tem por objetivo propor um modelo de reflexão indefectível, mas sim lançar uma ideia de análise para que cada agente público e cidadão possa realizar ponderações sobre sua identidade, sobre suas características, sobre seus conflitos e identidades, sobre seus desafios e sobre suas potencialidades para desenhar, a partir daí, seus caminhos para o desenvolvimento urbano inclusivo e socialmente justo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, George. "The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism." *Essential Readings in Economics*. Macmillan Education UK, p. 175-188, 1995.

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20.<sup>a</sup> Edição, Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ALKIRE, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., and Ballon, P. (2015). 'Multidimensional Poverty Measurement and Analysis', Oxford: Oxford University Press. 2015.

ALSTON, Lee J.; LIBECAP, Gary D. e SCHNEIDER, Robert. **The determinants and the impact of property rights: land titles on the Brazilian frontier**. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 12, n. 1, p. 25-61, 1996.

AMARAL, Francisco. **Racionalidade e sistema no direito civil brasileiro**. Revista de Direito Civil, São Paulo: Ed. RT, v.63, p.52,1993.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O princípio da Função Social da Propriedade Urbana**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Sergipe, São Cristóvão, 2014.

ANDRADE, Maria Isabel de T. **Direitos de Propriedade e Renda Pessoal: Um estudo de caso das comunidades do Caju**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, setembro de 2004.

ANGEL et al. **Secure tenure in Latin America and Caribbean: regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil**. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University, janeiro de 2006.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARTHUR, Brian W. **Increasing return and path dependence in the economy**. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BENJAMIN, Antônio Hermann. **Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente**. In: Anais do 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997.

BESLEY, Timothy. **Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana**. Journal of Political Economy, vol. 103,1995.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20**. Vol 3. Habitação social e sustentabilidade Brasília. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2008.

BRUE, S. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Thomson, 2005.

BUCHANAN, J; Tollinson, R.; Tullok, G. **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. College Station Texas A& M University Press. 1980.

CANTUARIAS, Fernando; DELGADO, Miguel. **Peru's urban land titling program. Case study from "Reducing poverty, sustaining growth – what works, what doesn't and why? A global exchange for scaling up success**. Shanghai, World Bank, 25-27 de maio de 2004.

CARDOSO ADAUTO. **A utopia em construção: modernidade, ecologia e urbanização.** In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

CARVALHO, P. F. **Repensando as áreas verdes urbanas.** Rio Claro: Unesp, Território e Cidadania, 2003.

CARTER, Michael; WIEBE, K. D.; BLAREL, B. **Tenure security for whom? Differential effects of land policy in Kenya.** In: BRUCE, J.; MIGOT-ADHOLLA, S. E. (eds.). Searching for land tenure security in Africa, cap. 7. Dubuque, Iowa: Kendall / Hunt Publishing Company, 1994.

CARTER, Michael; OLINTO, Pedro. **Getting Institutions Right for Whom: Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment.** University of Wisconsin-Madison, Agricultural and Applied Economics Department, 2000.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder,** London, Anthem. 2003.

\_\_\_\_\_. **Institutional Change and Economic Development.** New York:United Nations University Press, 2007.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm.** *Economica*, London, v. 4, p. 386-405, 1937.

\_\_\_\_\_. **“The problem of social cost”.** *Journal of Law and Economics*, 3, 1960.

COMPARATO, Fábio Konder. **Função social da propriedade, Estado, Empresa e função social.** *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 732, out. 1996.

COMIM, F. **System-Level Poverty and Socially Sustainable Development.** In: Conference on Pauvrete et Development Durable, 2001. Bordeaux, nov. 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da cidade (comentários à lei federal 10.257/2001).** São Paulo: Malheiros, 2002.

DAVID, Paul. **Clio and the economics of QWERTY.** *American Economic Review Proceedings*, Princeton, NJ, v. 75, n. 2, p. 332-337, May 1985.

DAVIS, M. **Planeta favela.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

DEMSETZ, H. *Towards a theory of property rights.* *American Economic Review* 57, n. 2:347-359. 1967.

DIAS, Maria Cristina Longo Cardoso. **A ampliação do espaço da moral no utilitarismo de John Stuart Mill: uma comparação com a moral do utilitarismo de Bentham.** Tese (Doutorado em Filosofia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22.<sup>a</sup> Edição. São Paulo; Atlas, 2009.

DOMINGUES, J.M. **Do Ocidente à modernidade: intelectuais e mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DOS SANTOS, Cezar Augusto Pereira, et al. "**Bem-estar e pobreza: a abordagem de Sen em comparação à utilitarista e a dos bens primários.**" Revista Economia & Tecnologia 9.4.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del Derecho Publico y Privado**. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975

DWORKIN, Ronald, **A virtude soberana: A teoria e prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ERENBERG, Jean Jacques. **Sentido e alcance do princípio da função social da propriedade urbana: a ausência de plano diretor e o conteúdo mínimo dedutível do sistema da Constituição Federal Brasileira de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FACCHINI NETO, Eugênio. *Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. 2<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp, 2007.

FEDER, G. et al. **Land Policies and Farm Productivity in Thailand**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, for the World Bank, 1988.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. 2011.

\_\_\_\_\_, Ronaldo. **Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North**. Economia e Sociedade, v. 11, n. 1, p. 45-62, 2016.

FERNANDES, Edésio (Coord.). **Direito e urbanização no Brasil**. Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico e Política urbana no Brasil**. Del Rey: Belo Horizonte, 2001.

\_\_\_\_\_. **Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Coord.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Comentário à Constituição Brasileira**. v. III. São Paulo: Saraiva, 1975.

FIELD, Erica. **Entitle to work: urban property rights and labor supply in Peru**. Princeton: Princeton University, julho de 2003a (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Fertility Responses to Land Titling: The Roles of Ownership Security and The Distribution of Household Assets**. Princeton: Princeton University, 2003b (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Property rights and investment in urban slums**. Journal of European Economic Association, p. 279-290, abril/maio de 2005.

\_\_\_\_\_.; TORERO, Maximo. **Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a Nationwide Titling Program**. Princeton: Princeton University, março de 2006 (mimeo).

FRIEDMAN, J., JIMENEZ, E.; MAYO, S. **The demand for tenure security in developing countries**. The Journal of Development Economics, v. 29, no. 2, p. 185-98, 1988.

GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

GALEANNA, Fernando. **Explaining the demand for land titling in Mexico: Credit and urbanization in the ejido sector**. Stanford University Center for Latin American Studies, 2004 (mimeo).

GALIANI, Sebastian; SCHARGRODSKY, Ernesto. **Effects of Land Titles on Child Health**. Washington: Inter-American Development Bank, julho de 2004 (Research Network Working Paper, R-491).

\_\_\_\_\_. **Effects of Land Titles**. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, janeiro de 2007 (mimeo).

GORDON, Wendell. **Institutional economics: the changing system**. Austin: University of Texas Press, 1980.

HAUSMAN, Daniel M.; MCPHERSON, Michael S.. **Economic analysis, moral philosophy and public policy**. Cambridge University Press, 2006.

HODGSON, G. M. **How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science**, London and New York: Routledge, 2001

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 17nov2015.

JIMENEZ, Emmanuel. **Tenure Security and Urban Squatting**. The Review of Economics and Statistics, v. 66, n. 4, p. 556-567, novembro de 1984.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KUKLYS, W.. **Amartya Sen's capability approach. Theoretical insights and empirical applications**. Springer. London, 2005.

LOPEZ, Ramon; ROMANO, Claudia. **Rural poverty in Honduras: asset distribution and liquidity constraints**. 1997 (mimeo).

LUECK, D. and MICELI, T. J.. **Property rights and property law**. In Handbook of Law and Economics, ed. A. M. Polinsky and S. Shavell. Elsevier. 2006

MANTEGA, G. **Teoria da Dependência revisitada: um balanço crítico**. Relatório de Pesquisa nº 27, EAESP/FGV/NPP Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.

MARICATTO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura do possível. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alga-Ômega, p.71- 93, 1982.

MARSHALL, Ray. **Commons, Veblen, and other economists: remarks upon receipt of the Veblen-Commons award**. Journal of Economic Issues. v. 26, n. 2, p. 301-322, June 1993.

MATTOS, E. J. de. **Pobreza rural no Brasil: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MERCURO, N. e MEDEMA, S. G. **Economics and the law; from Posner to post-modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997

MIGOT-ADHOLLA, S. E. et al. **Indigenous land rights systems in Sub-Saharan Africa: A constraint on productivity?** World Bank Economic Review, v. 5, n. 1, p. 155- 175, 1991.

MILL, J. Stuart. **O que é o utilitarismo**, In: A Liberdade/Utilitarismo. tradução: Eunice Ostrensky. Editora Martins Fontes, São Paulo, 2000. § 16.

MORAES, José Diniz de. **A Função Social da Propriedade**. In: A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAES, Mara Celina Bodin de. **A caminho de um direito civil constitucional**. Revista de Direito Civil, n.65, 1993, p.26.

\_\_\_\_\_, Maria Celina Bodin de. "**Constituição e direito civil: tendências.**" *Revista dos tribunais*, 2000.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 2<sup>a</sup> ed. bras.: São Paulo: Martins Fontes, 1982.

NORTH, Douglass C. **Structure and Change in Economic History**. New York: W. W. Norton & Co., 1981.

\_\_\_\_\_. **Institutions and economic growth: a historical introduction.** World Development, v. 17, n° 9, 1989.

\_\_\_\_\_. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance.** San Francisco: ICS Press, 1992.

\_\_\_\_\_. **Understanding the Process of Economic Change.** London: Institute of Economic Affairs, 1999.

\_\_\_\_\_. THOMAS, Robert Paul. **The rise of the western world: a new economic history.** Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

OJIMA, R. **A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável.** In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 15, 2006, Caxambu. Anais... Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, 2006.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de et al. **Estatuto da Cidade: para compreender.** Rio de Janeiro: Ibm/Duma, p. 64, 2001.

ONU-HABITAT - **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.** Disponível em: <http://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>. Acesso em: 12nov2015.

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. **Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of the literature.** World Bank Urban Research Symposium. Washington DC, maio de 2007.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social Da Propriedade Urbana E Plano Diretor.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

PORTES, A.; ROBERTS, B. R. Introducción. In: PORTES, A.; ROBERTS, B. R. La ciudad bajo el libre mercado. **La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal.** Buenos Aires: Prometeo Livros, 2005. Introdução, p. 13 - 59.

RAMOS, Carmen Lucia Silveira. **A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras.** In: Repensando os fundamentos do direito civil contemporâneo. Luiz Edson Fachin (coordenação). Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 10/11.

REGUEIRA, K. W. d. S.. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

ROLNIK, Raquel et al. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para reformas urbanas.** Caderno Polis, n. 4, p. 64, 2001.

\_\_\_\_\_, Raquel. **Estatuto da Cidade – Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**, Belo Horizonte. PUC Minas Virtual, 2009.

\_\_\_\_\_, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Função social do contrato: primeiras anotações**. Revista de Direito Mercantil, v. 132. São Paulo: Malheiros, 2003.

SANTOS, Anderson. **Função Social Da Propriedade Urbana: Regularização Fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SCANLON, Thomas M. “**Contractualism and utilitarianism**”. In: Amartya Sen; Bernard Williams (ed.). *Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SEN, Amartya. **Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values**. Stanford University, 1979.

\_\_\_\_\_. **Commodities and Capabilities**. North-Holland, 1985.

\_\_\_\_\_. **The Idea of Justice**. Cambridge: Belknap Harvard, 2009.

SILVA, Evaldo Pedroso de Paula . **A Função Social da Propriedade Urbana no contexto do Desenvolvimento Urbano Sustentável** (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVA, H.; MONTE-MÓR, R. L. **Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: um ensaio sobre diálogos possíveis**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 17., 2010, Caxambu. Anais... Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, 2010.

SILVÉRIO, Rosana Moitinho dos Santos. **Função social da propriedade pública urbana: sua dimensão no plano diretor e aplicabilidade aos entes públicos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

TEPEDINO, Gustavo. **Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil**. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

\_\_\_\_\_. Gustavo. **Temas de direito civil**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VEIGA, José Eli da. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento**. In: Estudos Avançados. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. vol. 15, nº 43. São Paulo: IEA, 2001.