



A função social da propriedade e a ocupação dos espaços urbanos: uma proposta para a subutilização dos lotes vagos

Ruth Dias¹; Carolina Nasser²

Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix; Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

O presente trabalho visa a analisar a função social da propriedade e sua aplicação no que se refere aos vazios urbanos, em especial aos lotes vagos. Para tanto, buscou-se efetuar uma análise conceitual do desenvolvimento da idéia de propriedade no Brasil e do que caracteriza a sua função social, passando por um recorte histórico. Posteriormente, deu-se seguimento à análise sobre a conceituação dos lotes vagos e das legislações pertinentes. Por fim propõe-se um modelo de intervenção, que está adequado à função social para fins de instalação de praças móveis de caráter público.

Palavras-chave: vazios urbanos; praças móveis; função social da propriedade.

1 Introdução

As experiências do ambiente urbano vivido por seus habitantes e frequentadores é marcada pela espacialidade e temporalidade. O modo através do qual as pessoas vivenciam e ocupam as cidades é influenciado pelo cenário construído e pelos atores sociais envolvidos, levando em consideração que as estruturas urbanas devem ter uma capacidade de adaptação a contextos sociais contemporâneos, que têm como características a transitoriedade e a fluidez e são, dessa forma, transitivos e efêmeros (PITANGA, 2012, p. 214).

Este trabalho traz a discussão sobre a existência e condições dos vazios urbanos, destacando a responsabilidade das esferas públicas e privadas para fins de adequar a utilização dos espaços às leis que os disciplinam. Para tanto, busca-se tecer uma breve análise da ocupação de terras no Brasil, perpassando as noções de propriedade, função social e lotes vagos. A partir dessas discussões, busca-se levantar uma solução para a subutilização do espaço privado que, por tempo determinado e através da intervenção administrativa na propriedade privada, irá possuir um uso social.

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix. E-mail: ruthdiasfonseca@gmail.com

² Doutoranda, Mestra e Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: carolnasserc@gmail.com



2 Metodologia

O estudo possui natureza bibliográfica, propositiva e interdisciplinar, tangenciando conceitos de áreas como arquitetura e urbanismo, direito, história e sociologia. Optou-se, na elaboração do método de pesquisa, pela efetuação de um diagnóstico conceitual das suas noções-chave. Nesse sentido, por meio de uma análise dialógica, percebeu-se que, para desenvolver discussões sobre lotes vagos e suas utilizações temporárias, era necessário investigar os conceitos de vazios urbanos, função social da propriedade, lotes vagos e praças, adequando-os ao tema-problema. As ferramentas utilizadas para o seguimento do trabalho envolvem pesquisas de cunho bibliográfico.

3. Resultados e Discussão

3.1 Vazios urbanos

As cidades contemporâneas não são estruturas estáticas. O fluxo das pessoas, dos bens, serviços e utilização dos espaços públicos e privados resultam em uma dinâmica que transforma a cidade constantemente. A fluidez das cidades ocidentais contemporâneas reflete um modelo de ocupação urbana que transita entre a formação de cheios e de vazios urbanos, que são conceitos conectados à noção de uso, isto é, da utilização ou da subutilização das funções sociais e urbanas de uma parcela de território público ou privado.

É de se ressaltar, de pronto, que o pensamento jurídico atual não separa em domínios incomunicáveis os usos públicos e os privados. Antes, ambos são inseridos na lógica constitucional do uso do solo adequado ao cumprimento dos direitos fundamentais e sociais da coletividade. Exemplos dessa comunicabilidade e conexão entre o público e o privado encontram-se eficácia horizontal de direitos fundamentais (*drittwirkung*), que, em síntese, indica a possibilidade de aplicação de teorias generalistas sobre os direitos garantidos no artigo 5º da Constituição da República (BRASIL, 1988) nas relações estritamente privadas. Limita-se, portanto, a liberdade privada em função da construção de uma ordem democrática que respeite os direitos fundamentais e sociais, difusos e coletivos. Para Jürgen Habermas,



[o] nexu interno da democracia com o Estado de direito consiste no fato de que, por um lado, os cidadãos só poderão utilizar condizentemente a sua autonomia pública se forem suficientemente independentes graças a uma autonomia privada assegurada de modo igualitário. Por outro lado, só poderão usufruir de modo igualitário da autonomia privada se eles, como cidadãos, fizerem um uso adequado da sua autonomia política (pública). Por isso os direitos fundamentais liberais e políticos são indivisíveis. (HABERMAS, 2001, p. 149).

Os usos dos espaços urbanos influenciam diretamente as experiências da população, seja para a criação de ambientes de passagem ou de permanência, seja para a percepção do ambiente, de segurança e higiene, dentre outras características relevantes à forma de se viver uma cidade.

Frequentemente, alguns espaços urbanos encontram-se em subutilização. É o caso dos vazios urbanos, que serão estudados na presente seção. A Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto das Cidades, em seu artigo 5º, §1º, I, caracteriza como subutilizados os imóveis que não atingem o aproveitamento mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente, tornando, assim, espaços que ficam à mercê do acaso e atuando como elementos negativos no que se refere à construção urbana.

Deve-se ressaltar que a própria noção de “vazio” aplicada às cidades sofreu alterações ao longo do tempo. Como salienta Andrea Borde (2006, p. 6), até a entrada da década de 1970, “vazios” eram conceituados como áreas de expansão da malha urbana.

O que ocorreu, a partir de 1970, é que a mudança de um paradigma do estado social para o estado neoliberal altera as formas de ocupação urbana. Passa-se a observar vazios também em áreas localizadas no centro da malha urbana, que, devido a fatores como a especulação imobiliária, encontram-se ociosas por falta ou pouca utilização.

Pode-se, assim, propor uma definição contemporânea dos vazios urbanos como sendo espaços ociosos no meio da malha urbana que não desempenham suas funções sociais. São, assim,

terrenos e edificações desafetados (não utilizados), subutilizados, desocupados (não ocupados) ou desestabilizados, localizados em tecidos consolidados e infraestruturados que passaram, ou estão passando, por um processo de esvaziamento, o *vazio esvaziado*. Segundo a normativa urbanística consideram-se *desafetadas*, *subutilizadas* e *desocupadas* as áreas com potencial para construção, mas que não são utilizadas, ocupadas ou edificadas, não realizando plenamente o potencial construtivo ou cumprindo sua função social



(BORDE, 2006, p.13-14). Esta análise do Borde não foi feita considerando antes da década de 1970 e não está sendo considerada a evolução pós 1970.

Percebe-se, com isso, que um “vazio” não é, necessariamente, um lugar sem estrutura – antes, configuram-se como espaços esvaziados *de uso*, não como um espaço sem infraestrutura ou sem elementos (DITTMAR, 2006).

É importante ressaltar que a utilização de vazios urbanos é complexa, na medida em que diversas disputas políticas e/ou territoriais, assim como os limites entre espaços públicos e privados são tão presentes. São espaços que trazem consigo uma grande problematização da fronteira entre público e privado, bem como dos limites destas. Denuncia, de acordo com Wellington Cançado, “a precariedade das fronteiras e a volatilidade política das barreiras” (CANÇADO, 2005, p. 15).

Exemplos de vazios urbanos são, portanto, praças e parques abandonados, edifícios que tiveram sua função original remanejada para outra localidade, tais como fábricas e galpões, edifícios históricos que, com o passar do tempo, não mais se adequam às utilizações contemporâneas e lotes vagos sem destinação de uso específico por um período longo de tempo.

Ainda, é de se ressaltar que, conforme estipula o Estatuto das Cidades, em seu artigo 2º, I, as políticas urbanas têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo, para tanto, o direito a cidades sustentáveis. A sustentabilidade urbana, para fins legais, envolve o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Isso significa que as políticas urbanas possuem um custo, que está atrelado à promoção dos direitos sociais previstos em lei. Demandam, portanto, investimentos públicos. Na medida em que espaços urbanos possuem todas essas características de sustentabilidade urbana, mas não possuem as funções sociais, também estipuladas em lei, cria-se um desperdício de recursos públicos. A subutilização onera o poder público e a população, ao passo que gera lucros estritamente privados.

Sobre a relação entre função social da propriedade e vazios urbanos, mais especificamente os lotes vagos, é que se destinam as próximas análises deste trabalho.

3.2 A função social da propriedade e sua relação com os lotes vagos

A compreensão do instituto da função social da propriedade insere-se na superação da incomunicabilidade entre esferas públicas e esferas privadas, bem como na evolução do conceito de propriedade.

A história da concessão de terras no Brasil guarda proximidade com a influência portuguesa. Desde os primórdios da colonização do território brasileiro por Portugal, a distribuição dos espaços se deu de modo excludente e privativo. Como exemplo dessa lógica, encontra-se a distribuição de terras a partir do sistema de sesmarias. Modelo de distribuição de terras em solo brasileiro, as sesmarias correspondiam a uma forma de concessão dos direitos de uso de um território, por parte da coroa portuguesa, aos beneficiários – que deveriam transmitir os mesmos direitos de uso através da hereditariedade (CUNHA, 2011, p. 1172).

Percebe-se que o modelo de uso dos espaços do Brasil, qual seja, o de distribuir terras entre empresários privados, influenciou a forma através da qual tal instituto da propriedade privada passou a vigorar no Brasil. Assim, conforme salienta Alexandre Cunha, (2011, p. 1172-1174), desde seu início, o modelo de propriedade brasileiro pode ser enquadrado como incentivador da concentração de terras e de poder nas mãos de um pequeno grupo apontado pelo poder central como apto a receber partes do território brasileiro pós-colonização.

Essa lógica foi perpetuada ao longo de quase toda a história brasileira pós-colonização. Ainda que o rompimento com a Coroa portuguesa e a proclamação da República do Brasil tenha trazido em seu bojo inúmeras mudanças de cunho legislativo e social, persistiu a noção de que a propriedade terrestre deveria ser tratada de modo privativo e independente de uma inserção de seus usos na ótica de beneficiar-se grande parte da população brasileira.

A lógica das sesmarias foi absorvida pela elaboração da Lei das Terras, em 1850, cuja principal preocupação fora a de “preparar o país para a gradual abolição da escravatura” (CUNHA, 2011, p. 1173), denotando a preocupação de se manter os lucros e atividades das classes dominantes brasileiras, ainda que a mão de obra escrava não pudesse mais ser, via de regra, utilizada. Ainda, salienta Alexandre Cunha que

a Lei das Terras inaugurou a propriedade privada no Brasil pela primeira vez. O estatuto copiava a definição do direito continental do conceito de *domínio*, ao tratar a propriedade privada como um direito individual e absoluto. Ela



converteu os direitos dos detentores das sesmarias em direitos de propriedade das terras que eles já possuíam, e estendeu o mesmo direito de propriedade a quaisquer pessoas que possuíam terras públicas por pelo menos 100 anos antes da aprovação do estatuto (CUNHA, 2011, p. 1173).

É de fácil percepção, portanto, que a fundação da ideia de ocupação terrestre privada no Brasil era completamente desvinculada de quaisquer preocupações com os impactos sociais do uso e ocupação dos solos. Conceituava-se, assim, a propriedade como um direito individual e absoluto, concedido somente àqueles que já exerciam um domínio das terras brasileiras e transmitido por hereditariedade.

Essa lógica privatista e individual dos usos da propriedade foi, também, absorvida pelo Código Civil de 1916, que vigorou até 2002. O Código de então estipulava, em seu artigo 524, que o proprietário teria o direito de “usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

Todavia, as pressões por ampliação no direito de propriedade de terras, aliada à necessidade de se girar a economia brasileira, estagnada, impulsionaram as reformas nesse direito absoluto e intocado do uso e aquisição de propriedades terrestres. Nesse contexto, foi elaborada a Constituição de 1934, que, no artigo 113, vinculava o exercício da propriedade à concordância com os interesses sociais ou coletivos.

Assim, a partir da positivação da Constituição de 1934,

a ideia de ‘quaisquer interesses sociais ou coletivos’ engloba o conceito de uma função social da propriedade; ela, assim, adquire *status* constitucional e pode ser colocada em prática de acordo com as ‘formas determinadas pela lei’. Em outras palavras, a função social torna-se uma limitação externa que o governo deve impor ao exercício dos direitos de propriedade (CUNHA, 2011, p. 1175).

Já em 1967, incluiu-se no texto constitucional, por meio de Emenda, a “função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica e social, que coexiste com o da propriedade como direito individual (...)” (DI PIETRO, 2007, p. 115).

O que se percebe é que a democratização absorvida pelo direito e o consequente incremento de preocupações jurídicas para com o desenvolvimento plural da sociedade trouxeram consigo limitações ao uso potestativo e meramente individual de elementos jurídicos, tais como a propriedade. Ainda, essa mudança de pensamento significa que “a propriedade não é da concepção absoluta, romanística, e sim a



propriedade encarada como uma função eminentemente social” (FIALHO *apud* DI PIETRO, 2007, p. 115).

Passa-se, assim, de um paradigma estritamente individualista e exclusivista, para outro mais abrangente do estatuto das propriedades. Não se pode, mais, justificar o mero uso desvinculado do meio e do social de uma propriedade. Isso porque, em ordens democráticas, tanto as esferas públicas quanto as privadas devem ser lidas como cooriginárias. Como salienta Jürgen Habermas, “autonomia privada e pública supõem-se reciprocamente, sem que possam reivindicar um primado diante da soberania popular ou esta diante delas” (HABERMAS, 1992, p. 91).

Nesse sentido, desenvolve-se a ideia de *função social da propriedade*. Partindo da visão de que as autonomias privadas e públicas não se sobrepõem umas às outras, mas, antes, que são cooriginárias e dependentes umas das outras, vincula-se o exercício de um direito – isto é, o direito de propriedade – ao seu uso social. Assim estipula a Constituição de 1988. Ainda que assegure o direito à propriedade como um direito fundamental, estipulado em seu artigo 5º, XXII, estabelece, também, no inciso subsequente, que esse direito está atrelado ao seu exercício de acordo com a função social.

Ainda, em seu artigo 170, volta a Constituição da República a atrelar a ideia de propriedade ao exercício de sua função social:

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

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Conclui-se que o Estado, ao adquirir feições de um Estado de bem-estar social, passou a limitar o exercício de direitos individuais pelo Poder Público e pela noção de coletividade. Na medida, portanto, em que estabelece a submissão da propriedade privada à sua função social, o direito deixa de ser absoluto e a intervenção se torna meio legítimo de cumprimento dos preceitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente. Conforme destaca Carvalho Filho, “a função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 793).

Ressalta-se que dar uma função à propriedade não significa manter somente o seu destino econômico. Antes, deve-se primar pelo exercício constitucional de seus usos sociais, não prejudicando direitos de terceiros ou a experiência urbana ou rural democrática. Atrela-se, assim, o bem-estar individual ao bem-estar coletivo.

Dentre as formas de proteção dos interesses coletivos face ao exercício abusivo de direitos individuais, a Constituição brasileira prevê formas de atuação do Estado frente à propriedade privada. Seis intervenções são estabelecidas, quais sejam: a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, a limitação administrativa, o tombamento e a desapropriação (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p.950).

Tendo em vista a necessidade de se atrelar a função social à propriedade, aliada à possibilidade de o Estado intervir no exercício da propriedade privada, o presente trabalho propõe uma solução para a adequação de vazios urbanos ao texto constitucional e à função social da propriedade, por meio de uma ocupação temporária dos lotes vagos.

3.2.1 Os lotes vagos

A lei nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, dentre outras providências, define “lote”, em seu artigo 2º, §4º, como “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe”.

Os lotes vagos deixam claro o déficit ocupacional dos espaços em grandes cidades, como Belo Horizonte. As pressões de um mercado imobiliário fortemente marcado pelas especulações, a falta de eficácia do controle, por parte dos poderes públicos, dos usos sociais funcionais da propriedade e o esvaziamento dos espaços de convivência públicos em prol da privatização das cidades são indícios dos motivos pelos quais esse número de lotes vagos é tão elevado na capital mineira.

Nos dizeres de Louise Ganz,

a distribuição de terras e a formulação e implementação de políticas públicas de urbanização estiveram historicamente representando os interesses das elites. Há uma endêmica e sistêmica falta de acesso à terra pela população de baixa-renda no Brasil, como resultado da concentração de propriedade nas mãos de poucos, da especulação imobiliária por esse grupo privilegiado de proprietários e da falta das necessárias reformas agrária e urbana (GANZ, 2008).



Percebe-se que, muito embora tenha a Constituição da República e demais diplomas legais avançado no sentido de atrelar o uso da propriedade à função social, na prática o que se observa é um número elevado de lotes que descumprem tal ditame.

Os lotes vagos podem ser áreas importantes para a cidade, quando possuem vegetação que contribui para a amenização dos impactos da ausência de áreas verdes nas cidades. No entanto, a realidade é que a maioria dos lotes vagos em regiões centrais de grandes cidades, como Belo Horizonte, são pavimentados e utilizados como estacionamentos (FARIA, 2004/2005, p. 215-224).

O modelo de ocupação urbana, assim, indica haver raros espaços de desenvolvimento de funções sociais em lotes vagos. Tornam-se, assim, áreas que poderiam ser ocupadas, mas que encontram-se em subutilização.

Esses lotes vagos correspondem a uma quebra de ritmo – uma quebra de visibilidade. Os terrenos urbanos considerados vazios, por serem desocupados e desafetados, geram uma sensação de rompimento com a lógica da estrutura das cidades, que demandam ocupação e uso constante.

Em busca de trazer maior ocupação dos espaços ociosos da cidade e atender a uma demanda cada vez mais crescente por espaços seguros e aptos a prover aos cidadãos uma experiência prazerosa e coletiva das cidades, propõe-se uma intervenção sobre os lotes vagos: a ideia das praças móveis.

3.3 As praças móveis

A história de como as praças se desenvolveram como espaço público denota a importância destas no cotidiano de uma cidade. Conforme destaca Júnia Caldeira, “[p]ertencer à cidade, ser cidadão, era habitar os lugares de reunião (...). A praça simbolizava a própria cidade, pois era nesse espaço que as atividades cotidianas se desenvolviam” (CALDEIRA, 2007, p. 4).

Praças são, portanto, espaços de construções coletivas. No Brasil, a história do desenvolvimento das praças possui raízes tanto nas tradições indígenas quanto nas trazidas pelos portugueses. Nos assentamentos indígenas, o espaço era considerado um local sagrado, no qual as aldeias desenvolviam suas vidas sociais e rituais. Já para a ótica portuguesa, “a praça comparece segundo o conceito vitruviano de centro político-



administrativo – local propício à implantação dos principais edifícios da cidade, ponto de encontro, local de trocas comerciais e manifestações (...)” (CALDEIRA, 2007, p.57).

O desenvolvimento das cidades modernas e contemporâneas, entretanto, acarretou em uma transformação do significado das praças urbanas – em especial daquelas localizadas nos grandes centros. O que se evidenciou, a partir do século XX, foi a paulatina perda do caráter público das praças (ALEX, 2011, p. 17-18). Antes pensadas em função de conceitos como a circulação de pedestres, comodidade, integração com o entorno e articulação do espaço urbano, as praças passaram a ser pensadas em função de seus jardins, esplanadas, controle do espaço e de sua segurança, como destaca Sun Alex:

[a] praça apresenta uma configuração “fechada” para a maioria do entorno, o que resulta no estabelecimento de dois acessos localizados na área da esplanada. Os acessos, situados na área próxima ao prédio, facilitam o controle do espaço e melhoram a segurança (KLIASS *in* ALEX, 2011, p. 18).

Ainda, “os atributos de um espaço público são aqueles que têm relação com a vida pública (...). E, para que esse lugar opere uma atividade pública, é necessário que se estabeleça, em primeiro lugar, uma copresença de indivíduos” (GOMES *in* ALEX, 2011, p. 19).

Os projetos de praça alteram o convívio social e o próprio exercício da cidadania e da democracia. A sua integração com o entorno é, dessa forma, elemento fundamental em seus projetos. Por isso, busca-se retomar o caráter público das praças como lugares em que ocorrem encontros, permanências, embates e onde práticas sociais, manifestações culturais da vida urbana e em comunidade ocorrem (LAMAS *apud* DE ANGELIS, 2005, p. 2). Em uma definição bastante ampla, a praça consiste em espaço público urbano que esteja vazio de edificações que seja intencionalmente utilizado para a convivência e recreação dos seus usuários.

Ainda, as praças são um

nó formal que melhor representa a qualidade do espaço urbano, a praça constitui, por si só, um sucesso a atestar os valores sociais alcançados pela comunidade, que soube dar o justo valor às funções institucionais na organização civil (DE ANGELIS, 2005, p. 2).

Praças são, portanto, componentes vivos da escrita da história de uma cidade e de um povo. Ainda que haja divergência entre autores, todos concordam em conceituá-la como um espaço público e urbano, celebrada como um espaço de convivência, lazer e desenvolvimento das pessoas que compõem uma cidade.

A centralidade das praças na vida das sociedades justifica a necessidade de se ampliar esses espaços públicos em grandes centros urbanos. Cada vez mais tomados por espaços privados de convivência, como *shopping centers* e edifícios comerciais, as cidades contemporâneas carecem de integração entre seus cidadãos. Tornam-se, cada vez mais, ambientes de trânsito, e não ambientes de convívio. O que a proposta de pesquisa ora desenvolvida almeja é buscar alternativas para que se supere essa subutilização de espaços. Propõe-se a instalação de praças móveis em lotes vagos. Esses módulos seriam a alternativa para um novo uso dos vazios urbanos e os adequariam à função social da propriedade, sem que seja necessária a desapropriação dos lotes vagos.

A solução escolhida foi a de desenvolver um piso suspenso, que se apóie sobre a topografia do lote, e composto por peças modulares que se encaixem de distintas maneiras, criando *layouts* adequados às necessidades dos frequentadores. Os lotes vagos receberiam as praças móveis durante o período que eles permanecessem subutilizados e por prazo determinado, sendo o lote posteriormente retornado ao proprietário em condições semelhantes àquelas anteriores ao projeto. Quando o período da implantação acabasse a praça será remontada em outro espaço ocioso com as mesmas condições. Então, além do aspecto modular, a estrutura da praça e os mobiliários possuirão características que viabilizam sua rápida remoção, transporte e recolocação. A representação encontra-se no esquema abaixo (Figs. 1 e 2):

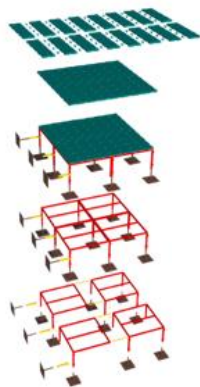


FIGURA 1: Módulo Piso Plano – esquema desenvolvido por Ruth Dias

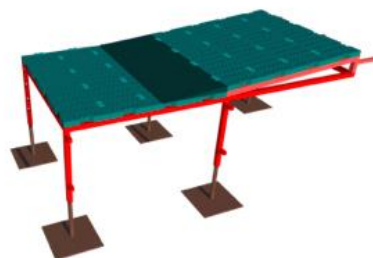


FIGURA 2: Módulo Rampa – esquema desenvolvido por Ruth Dias

A estrutura possui módulos planos e módulos rampa, este segundo com inclinação adequada a Norma Brasileira de Acessibilidade - ABNT NBR 9050. Ambos seguem a modulação de 1x1m, criando um vão pequeno que proporciona uma boa estabilidade e adaptabilidade. Por exemplo, um lote que já possua uma vegetação presente, com árvores de grande porte, pode ser ocupado como uma praça e incorporar a vegetação na sua ambientação.

As peças, ainda, se encaixam nos sentidos horizontal e vertical, e possuem também ajuste de altura. Além disso, quando o piso está instalado no lote vago, as peças das extremidades recebem uma fixação lateral ajustável (no mesmo funcionamento da base) através de rosca para estabilidade da estrutura inteira no espaço. As peças de piso possuem três aberturas centrais para a fixação dos mobiliários e as demais infraestruturas.

Justifica-se o uso de um piso elevado por meio de uma estrutura móvel tendo em vista que a reutilização dos módulos da praça atingem aos objetivos de (i) economia dos gastos públicos, (ii) baixas danificações do lote privado e (iii) sustentabilidade. Toda a estrutura utilizada nos módulos móveis de um lote pode ser transportado para outro lote. Isso gera menos gastos públicos, porque a estrutura é reutilizável, e menos intervenção no lote privado, porque é uma estrutura desmontável.

3.4 A viabilização das praças móveis: a ocupação temporária

Para que o projeto das praças móveis seja viabilizado, é necessário que haja um uso público de uma propriedade privada. Portanto, deve-se atentar aos casos específicos previstos em Lei para que Poder Público se utilize, temporariamente, de um lote privado.

Como já visto nas seções acima, o uso de uma propriedade privada está atrelado à sua função social. Caso haja descumprimento dessa disposição, ao Poder Público é facultado o poder de ação, isto é, poderá a administração pública competente intervir na propriedade para garantir que a esse direito seja exercido em conformidade com a coletividade.

As limitações administrativas são vinculadas à ideia de interesse público. Isso significa que o Estado somente poderá intervir em uma propriedade privada se e quando



esta estiver sendo utilizada em desconformidade com os princípios que norteiam a relação entre autonomia pública e autonomia privada.

O Estado, diante de uma violação de seus princípios e interesses coletivos, ou, ainda, para atender à realização de interesses públicos abstratos, pode atuar de forma a limitar o uso privado de determinados bens – desde que esse interesse público em se utilizar de área privada esteja sobreposto aos dos particulares, conforme indica Di Pietro (DI PIETRO, 2007, p. 118).

Limitações são, portanto,

medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social (DI PIETRO, 2007, p. 119).

Uma das maneiras de se intervir na propriedade privada para fins de adequação do uso privado ao interesse público é a ocupação temporária. A definição clássica da ocupação temporária, de acordo com Di Pietro, corresponde à “forma de limitação do Estado à propriedade privada que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada, de imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público” (DI PIETRO, 2007, p. 120).

Ainda, de acordo com outra definição sobre o mesmo tema, dessa vez de Cretella Júnior (1969), “a ocupação temporária corresponde à utilização, pelo Estado, de propriedade particular, com ou sem indenização, durante período de tempo limitado, por motivos de utilidade ou necessidade pública” (CRETELLA JÚNIOR, 1969, p. 189-190).

Por fim, analisa Hely Lopes que a ocupação temporária é a “utilização transitória remunerada ou gratuita de bens particulares pelo Poder Público, para a execução de obras serviços ou atividades públicas ou de interesse público” (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 955).

Existem duas formas de se analisar a ocupação temporária: uma interpretação mais conservadora, de matriz francesa, indica que esta só pode ocorrer em casos de ocupação de um território para extração de matéria-prima ou depósito de ferramentas e materiais de construção. Essa interpretação é contrastada a outra, mais progressista, de



natureza italiana, que indica haver uma possibilidade mais ampla da ocupação temporária de propriedades privadas em função do exercício do interesse público³.

Nesses casos, o exercício do interesse público vincula-se a algum direito positivado, como, por exemplo, os direitos sociais, descritos no artigo 6º da Constituição brasileira e, dentre os quais, destacam-se lazer e educação. Esses devem ser serviços públicos ofertados à população, tendo em vista a sua natureza eminentemente de interesse público.

Justifica-se a escolha da modalidade das ocupações temporárias em lotes vagos que não estão de acordo com os usos sociais da propriedade privada por elas se tratarem de direito de caráter não real, serem adstritas às propriedades imóveis e vincular a sua aplicação à necessidade de realizar-se ou obras ou serviços públicos de caráter normal.

4. Considerações Finais

Os usos sociais da propriedade privada são importante avanço nos direitos sociais e na construção de uma sociedade que se pretenda mais justa e igualitária. Pretendeu-se demonstrar, a partir do trabalho apresentado, que as sociedades contemporâneas e um recorte urbanístico aos problemas das grandes cidades necessitam de trazer à tona a discussão sobre as autonomias públicas e privadas. Percebe-se que essas, a despeito do que se construiu como pensamento ao longo de grande parte do desenvolvimento da modernidade nas civilizações ocidentais, que esses domínios são dependentes e cooriginários. Assim, é impossível analisar a propriedade privada sem vincular a ela a ideia de função social.

Tendo em vista os problemas gerados por modelos de urbanização excludentes, tais como o excesso de lotes vagos em grandes cidades que contam com um déficit habitacional e com ausência de espaços destinados à fruição dos direitos sociais, faz-se necessário um novo olhar para a interseção entre lotes vagos e demais vazios urbanos e a aplicação do instituto da função social da propriedade.

Por meio da ocupação temporária de lotes vagos a partir do modelo das praças móveis, busca-se garantir o cumprimento do exercício da função social da propriedade nos casos em que este encontra-se descaracterizado. Essa ocupação irá promover os direitos sociais garantidos constitucionalmente.

³ Conforme destaca Di Pietro ao analisar a obra de Cretella Júnior. Cf.: DI PIETRO. **Direito administrativo**. *Op. cit.*, p. 120.



5. Referências

ALEX, Sun. **Projetos da praça: convívio e exclusão no espaço público**. 2.ed. São Paulo: Editora Senac, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20a. ed. Rev. Atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

BORDE, Andréa de Lacerda Pessôa. **Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas**. 2006, 226f, tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CALDEIRA, Júnia Marques; BRESCIANI, Maria Stella Martins. **A praça brasileira: trajetória de um espaço urbano: origem e modernidade**. 2007. 432f., Teses (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

CANÇADO, Wellington. Espaços colaterais. *In: Espaços colaterais*. CAMPOS, Alexandre. TEIXEIRA, Carlos M. MARQUEZ, Renata. CANÇADO, Wellington. Belo Horizonte: Rona Editora, 2004/2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v.6. Rio de Janeiro, Forense, 1969.

CUNHA, Alexandre dos Santos. The social function of property in Brazilian Law. **Fordham Law Review**, vol. 80, nº 3, 2011.

DE ANGELIS, Bruno Luiz Domingues et al. **Praças: História, Usos e Funções**. Editora da Universidade de Maringá - Fundamentum, 2005.

_____, Bruno Luiz Domingues. ANGELIS NETO, G. Da jardinagem ao paisagismo. Jaboticabal: um passeio pela história das praças. **Acta Scientiarum**, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DITTMAR, Adriana Cristina Corisco. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba – Paraná**. 251f. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, 2006.

EBNER, Iris de Almeida Rezende. **A cidade e seus vazios: investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande**. 1.ed. Campo Grande: UFMS, 2009.

FARIA, Luiz Felipe de. Módulos pernoite. *In: CAMPOS, Alexandre. TEIXEIRA, Carlos. MARQUEZ, Renata. CANÇADO, Wellington (orgs). Espaços colaterais*. Belo Horizonte: Rona Editora, 2004/2005.

GANZ, Louise. Lotes vagos: ação coletiva de ocupação urbana experimental. **ARS**, vol. 6, n.11, São Paulo, 2008, [s.n.].

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

_____. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Trad. Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

PITANGA, Carolina Vasconcelos. Experiências urbanas: uma análise sobre as formas de sociabilidade em um ambiente transitivo. **Rev. Pós. Ci. Soc.**, v. 9, n. 18, 2012.