

A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO IMPLEMENTADA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - BRASIL

Katia Carolino  

Vinicius Fernandes Ormelesi  

Ricardo Stanziola Vieira  

Contextualização: A concepção clássica acerca do direito de propriedade, sabidamente fundada em bases liberais e individualistas, tem se mostrado incapaz de promover a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, razão pela qual vem sendo questionada nas ciências jurídicas e nas ciências ambientais.

Objetivo: O presente artigo tem como objetivo analisar o conceito de função socioambiental da propriedade, com vistas a entender em que medida a legislação promove e incentiva o cumprimento deste instituto jurídico para o desenvolvimento de atividades agrícolas, notadamente no município de São Paulo.

Metodologia: O conceito de função social da propriedade, a partir da proposta de Léon Duguit e as legislações agrária, agrícola e urbana brasileira foram analisados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo focou na legislação editada pelo Município de São Paulo (Brasil) que, por sua vez, foi escolhido devido à inovação legislativa que reconhece o uso da terra urbana - pública e privada - para atividades agrícolas e incentiva o cumprimento da função socioambiental para produção de alimentos.

Resultados: Concluiu-se que, embora a legislação municipal paulistana tenha avançado ao prever possibilidades de uso coletivo da terra, reconhecendo experiências agrícolas coletivas em áreas urbanas, a inviolabilidade do direito à propriedade privada da terra ainda se sobrepõe a outros direitos fundamentais como, por exemplo, o direito à alimentação e ao trabalho.

Palavras-chave: propriedade privada; meio ambiente; função socioambiental da terra; agricultura; município de São Paulo.

**THE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL
FUNCTION OF THE PROPERTY: A STUDY ON
THE LEGISLATION IMPLEMENTED IN THE
CITY OF SÃO PAULO - BRAZIL**

Contextualization: The classical conception of the right to property, notably based on liberal and individualistic foundations, has proven incapable of promoting the preservation of the environment and sustainable development. That is why it has been questioned in legal and environmental sciences.

Objectives: The present article aims to analyze the concept of the socio-environmental function of property, seeking to understand to what extent the legislation promotes and encourages compliance with this legal institution for the development of agricultural activities, notably in the municipality of São Paulo.

Methodology: The concept of the social function of property, based on Léon Duguit's proposal, and Brazilian agrarian, agricultural, and urban legislations were analyzed through bibliographic and documentary research. The study focused on the legislation enacted by the Municipality of São Paulo (Brazil), chosen due to legislative innovation that recognizes the use of urban land - both public and private - for agricultural activities and encourages compliance with the socio-environmental function for food production.

Results: It was concluded that, although the municipal legislation in São Paulo has advanced by foreseeing possibilities for collective land use and recognizing collective agricultural experiences in urban areas, the inviolability of the right to private land ownership still takes precedence over other fundamental rights, such as the right to food and work.

Keywords: private propriety; environment; socio-environmental role of the land; agriculture; city of São Paulo.

**LA FUNCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA
PROPIEDAD: UN ESTUDIO SOBRE LA
LEGISLACIÓN IMPLEMENTADA EN LA CIUDAD
DE SÃO PAULO - BRASIL**

Contextualización del tema: La concepción clásica sobre el derecho de propiedad, conocidamente fundamentada en bases liberales e individualistas, ha demostrado ser incapaz de promover la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, motivo por el cual ha sido cuestionada en las ciencias jurídicas y ambientales.

Objetivos: El presente artículo tiene como objetivo analizar el concepto de función socioambiental de la propiedad, con el fin de entender en qué medida la legislación promueve e incentiva el cumplimiento de este instituto jurídico para el desarrollo de actividades agrícolas, especialmente en el municipio de São Paulo.

Metodología: El concepto de función social de la propiedad, a partir de la propuesta de Léon Duguit, y las legislaciones agraria, agrícola y urbana brasileñas fueron analizados mediante investigación bibliográfica y documental. El estudio se centró en la legislación promulgada por el Municipio de São Paulo (Brasil), que a su vez fue elegido debido a la innovación legislativa que reconoce el uso de la tierra urbana, tanto pública como privada, para actividades agrícolas e incentiva el cumplimiento de la función socioambiental para la producción de alimentos.

Resultados: Se concluyó que, aunque la legislación municipal de São Paulo ha avanzado al prever posibilidades de uso colectivo de la tierra, reconociendo experiencias agrícolas colectivas en áreas urbanas, la inviolabilidad del derecho a la propiedad privada de la tierra aún prevalece sobre otros derechos fundamentales, como el derecho a la alimentación y al trabajo.

Palabras clave: propiedad privada; medio ambiente; papel socioambiental de la tierra; agricultura; ciudad de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Um dos problemas mais complexos e ainda sem solução na realidade brasileira se refere aos múltiplos usos da terra com respeito à natureza e à justiça social, especialmente na perspectiva da redistribuição da terra. Contudo, as ações dos legisladores e dos governantes brasileiros atinentes à propriedade de terra refletem as decisões elaboradas por um grupo restrito de sujeitos que, embora legitimados pela sociedade, são influenciados pelo sistema capitalista, aprofundando relações desiguais na sociedade. Em outras palavras, isso significa dizer que a forma atual em que o direito de propriedade se encontra disposto no sistema jurídico brasileiro serve à manutenção do *status quo*, inviabilizando a concretização de outros direitos como, por exemplo, o direito de moradia, o direito ao trabalho e à alimentação em favor do direito à propriedade privada e individual.

Mesmo quando as regras jurídicas são elaboradas com a finalidade de romper com esta ideologia, tal como previsto na Constituição Federal brasileira de 1988, a qual trata da função socioambiental da propriedade rural e urbana, o que se observa é uma interpretação legal que favorece a elite dominante, permitindo o agravamento do domínio de uma determinada classe social sobre outra, especialmente dos que têm terra sobre os que não têm. Neste sentido, embora o instituto da função socioambiental da propriedade tenha por objetivo impor limites ao proprietário, da forma como vem sendo interpretado pode ser considerado “letra morta” se não for aplicado efetivamente em consonância com os princípios socioambientais.

Para Carlos Frederico Marés de Souza, a terra deve ser usada com a finalidade de renovar a vida, de manter sua biodiversidade, sua qualidade ambiental, não apenas para as presentes e futuras gerações, mas também para os seres não humanos, de tal modo que as glebas incultas são aceitáveis e até desejáveis, mas não com a finalidade de servir de reserva de valor ou terra de especulação.¹

Hoje é visível a crise deste modelo de Estado e de propriedade, motivo pelo qual o presente artigo tem como objetivo analisar o instituto jurídico da função socioambiental da propriedade presentes nas legislações brasileiras, com vistas a demonstrar em que medida a legislação brasileira não incentiva o cumprimento deste instituto jurídico. Utilizando o município de São Paulo como estudo empírico, o artigo analisa o cumprimento da função socioambiental no desenvolvimento de atividades agrícolas.

Parte-se do pressuposto de que a existência de áreas ociosas ou abandonadas aponta que essas não cumprem a função socioambiental da propriedade. Tais áreas têm grande potencial para se tornarem áreas agricultáveis e, portanto, produzirem alimentos

¹ SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

para a população em situação de vulnerabilidade social. Isso além de promover o desenvolvimento das cidades, trazer mudanças ligadas à relação do homem com a terra, à qualidade de vida, à diminuição da pobreza, à sustentabilidade ambiental, entre outras.

Este estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental e com base em fontes primárias e secundárias. Para Oliveira, fontes secundárias são definidas como “a pesquisa de dados de segunda mão, ou seja, informações já trabalhadas por outros pesquisadores, acadêmicos e, portanto, já do domínio científico”, como, por exemplo, artigos, teses e dissertações. Enquanto fontes primárias são definidas como “dados originais, dos quais o pesquisador tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é ele quem analisa, observa, por exemplo, [...]”; É ele quem ouve as experiências dos outros” Inclui-se, portanto, dentre os dados primários aqueles coletados em documentos oficiais, como leis e decretos que, por sua vez, permitiram um estudo amplo e detalhado a respeito da temática. Já a pesquisa bibliográfica “é uma modalidade de estudo e análise de documentos científicos”, cujo objetivo principal é “permitir que o pesquisador entre em contato direto com trabalhos, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo”. Enquanto a pesquisa documental “é caracterizada pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico”.²

Portanto, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais foram analisados os conceitos de função social da propriedade proposto por Léon Duguit³, bem como as legislações agrária, agrícola e urbana brasileira, em especial as editadas no âmbito do município de São Paulo (Brasil). O município de São Paulo (Brasil) foi escolhido por ter sido um dos primeiros municípios a aprovar legislação⁴ que reconhece e incentiva o uso comunal da terra urbana - pública e privada - para atividades agrícolas. Isso traz, portanto, ao debate a necessidade do cumprimento da função socioambiental da terra para produção de alimentos nas cidades.

1. A PROPRIEDADE PRIVADA E O CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PROPOSTO POR LÉON DUGUIT

O sistema jurídico estruturado no final do século XVIII e início do século XIX sob a égide da Revolução Francesa e dos direitos individuais pode ser considerado um marco fundamental, em especial para o surgimento da concepção moderna da propriedade da terra. Consolidada como um dos principais direitos individuais, a propriedade foi concebida como um bem material passível de ser apropriado de forma plena e absoluta,

² OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 69-70.

³ DUGUIT, Léon. **Les transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon**. 2. ed. Paris: F. Alcan, 1920.

⁴ Cf. SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2002 e SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.727, de 13 de janeiro de 2004**. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2004.

sendo permitido ao proprietário o direito de usar, fruir e gozar do bem, além do poder de dispor e de reaver a propriedade de quem quer que injustamente a possuísse.⁵

Ao proprietário também foi permitido não usar a terra, tornando-a improdutiva no tempo ou usá-la até a sua destruição, pois se entendia que o dano seria apenas dele e ninguém poderia reclamar do prejuízo causado por si mesmo sobre o seu próprio patrimônio.⁶ Em resumo, todas as decisões tomadas sobre a terra dependiam exclusivamente da vontade do proprietário, sendo que a única limitação imposta pela legislação à propriedade referia-se ao instituto da desapropriação para fins de interesse público.

Para garantir o direito pleno e absoluto da propriedade da terra nas mãos de um único proprietário, formalidades legais foram criadas com o objetivo de legitimar o domínio do proprietário. A título de exemplo, o registro do bem imóvel, primeiro nas paróquias e posteriormente nos cartórios oficiais de registro de imóveis tornou-se obrigatório por lei, vinculando a terra ao proprietário por meio de um papel que lhe dava a segurança jurídica perante terceiros.

Com a garantia proporcionada pelos registros das terras em órgão oficial do Estado, a terra ganhou valor de mercadoria, permitindo a venda e a hipoteca por meio de contrato. A hipoteca, em especial, serviu como garantia aos empréstimos realizados em instituições financeiras, possibilitando a transferência de propriedade em caso de falta de pagamento. Neste contexto legal, o conceito jurídico de propriedade privada permitiu ao proprietário acumular mais terras do que realmente conseguisse tornar produtivas em prol de um direito pleno e absoluto.

Uma abordagem social da propriedade da terra surge apenas no início do século XX, durante um conjunto de seis conferências proferidas na Universidade de Buenos Aires, em 1911, por Léon Duguit⁷, professor de Direito na Universidade de Bordeaux (França) e que resultou na obra intitulada “As Transformações Gerais do Direito Privado desde o Código de Napoleão”, publicada em 1912.⁸ Considerada um marco importante na transformação da concepção de propriedade privada que prevalecia no mundo euro-americano naquela época⁹, a teoria de Léon Duguit se referiu à propriedade não como um

⁵ SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

⁶ SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

⁷ Para uma visão geral sobre a importância do pensamento de Duguit para as ciências jurídicas, ver: MELLERAY, Fabrice. *Que sont devenues les écoles de Duguit?* In: MELLERAY, Fabrice. (dir.). **Autour de Duguit**: colloque commémoratif du 150e anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit. Bordeaux, 29-30 mai 2009. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 373-386.

⁸ Sobre o impacto das conferências de Duguit, ver HERRERA, Carlos Miguel. Léon Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica. **Problema** - anuario de filosofía y teoría del derecho, Cidade do México, n. 8, p. 147-177, 2014.

⁹ MIROW, Matthew C. The Social-Obligation Norm of Property: Duguit, Hayem, and Others. **Florida Journal of International Law**, n. 22, v. 2, p. 191-226, 2010.

direito, mas sim como uma função social. Segundo Duguit:

[...] o homem não possui direitos, tampouco a coletividade. O que existem são funções a cumprir por cada indivíduo em razão da vida social. Daí decorre o dever de desempenhar tais funções, de forma que não se admite a faculdade de permanecer inativo. Trata-se de uma lógica inversa daquela estabelecida pelos sistemas jurídicos nascidos no contexto do Estado Liberal de Direito, baseados na garantia das liberdades individuais como direitos subjetivos dos cidadãos oponíveis até mesmo contra o Estado.¹⁰

A primeira tese que emerge das conferências de Duguit, já manifesta no título, é que o direito está em perpétuo estado de transformação. Trata-se de uma mutação independente da vontade do legislador, e que resulta dos fatos sociais. Para ele, a concepção individualista, sustentada na ideia metafísica de direito subjetivo, estava em crise. Os sistemas jurídicos modernos se baseiam na verificação realista do chamado “fato da função social”, que se impõe tanto aos indivíduos quanto aos grupos. Assim, Duguit se direciona ao cerne do problema da propriedade individual. Ela é um direito cujo fundamento reside nas próprias condições de vida social, ou seja, na estrutura social.¹¹

Para Carla Amado Gomes, professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal), o autor associou a concepção de função social da propriedade ao princípio da solidariedade para explicar que a propriedade não deve servir apenas aos interesses individuais, mas deve também ser produtiva quando pensada numa lógica de interesse comunitário.¹² Apesar de apresentar uma perspectiva comunitária para a propriedade, alterando o modo como a mesma havia sido concebida no final do século XVIII e no início do século XIX, Léon Duguit foi enfático ao afirmar que a definição de função social da propriedade não tornava a propriedade “redistributivista”, já que esta propriedade continuava a servir à autonomia do indivíduo.¹³ Assim, na visão de Colin Crawford, professor de Direito Ambiental da Universidade Tulane (EUA), Léon Duguit foi um teórico que buscou pensar uma concepção de propriedade mais democrática, mas claramente dentro de um sistema capitalista, rejeitando as noções de propriedade coletiva inspiradas nos movimentos revolucionários da época.¹⁴

¹⁰ DUGUIT, Léon. **Les transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon**. 2. ed. Paris: F. Alcan, 1920, p. 35-37.

¹¹ HERRERA, Carlos Miguel. Léon Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica. **Problema** - anuario de filosofía y teoría del derecho, Cidade do México, n. 8, p. 147-177, 2014, p. 162-163.

¹² GOMES, Carla Amado. Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. **e-Pública**: Revista Eletrônica de Direito Público, v. 4, n. 3, p. 03-24, 2017.

¹³ DUGUIT, Léon. **Les transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon**. 2. ed. Paris: F. Alcan, 1920, p. 25. Duguit chega a usar o termo “socialista” para se referir ao novo fundamento do direito, porém ele o faz em oposição ao termo “individualista” e não no sentido de defender uma visão marxista ou mesmo socialista do direito, da qual ele se distanciou explicitamente. Cf. HERRERA, Carlos Miguel. Léon Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica. **Problema** - anuario de filosofía y teoría del derecho, Cidade do México, n. 8, p. 147-177, 2014, p. 163-164.

¹⁴ CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2282. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, março de 2017.

A teoria de Léon Duguit influenciou expressivamente as Constituições de diversos países.¹⁵ Porém, em sua forma mais pura, a concepção de função social da propriedade não representou uma norma com conteúdo definido. Tratou-se, apenas, de uma teoria sobre a natureza do que viria a ser o conceito da propriedade. A nova concepção exigia, portanto, o preenchimento de seu significado por meio da norma jurídica, uma vez que “o conceito, sem elaboração normativa, é neutro em relação à natureza dos fins e do uso específico”.¹⁶

No Brasil, o conteúdo material das normas que regulamentam a função social da propriedade foi previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, sob a terminologia de “interesse social ou coletivo”. Posteriormente, as Constituições de 1946, 1967 e de 1969 também trouxeram esta previsão legal sob a denominação “interesse social ou coletivo”. Apenas na Constituição Federal de 1988, os legisladores utilizaram o termo função social da propriedade.¹⁷ Seguindo o disposto na Constituição Federal, a legislação infraconstitucional reconheceu a relevância jurídica de uma função ambiental da propriedade, de tal modo que a literatura nacional passou a adotar o termo “função socioambiental da propriedade”. Para Giuliano Deboni, “é justamente essa prerrogativa a serviço da coletividade de exigir do titular do direito de propriedade o respeito a um ambiente preservado que confirma a concepção de uma função ambiental da propriedade”.¹⁸

Contudo, conforme exposto nos próximos itens, os requisitos previstos em lei para o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana são diferentes dos requisitos previstos para as propriedades rurais, já que ambas possuem características diferentes.

2. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

No caso das propriedades rurais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o seu cumprimento ocorre quando a sua função atende, simultaneamente, os requisitos previstos em lei, a saber:

Artigo 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

¹⁵ Cf. GOMES, Carla Amado. Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. **e-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público**, v. 4, n. 3, p. 03-24, 2017.

¹⁶ CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2282. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, março de 2017, p. 14-15.

¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

¹⁸ DEBONI, Giuliano. Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental. **Revista de Direito Dom Alberto**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 1, 2010, p. 17.

- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.¹⁹

Segundo Carla Amado Gomes, esses requisitos abarcam três dimensões: econômica, ecológica e sócio laboral.²⁰ Tais diretrizes devem ser observadas sob pena de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária que, quando descumpridos, deveriam levar à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme segue:

Artigo 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.²¹

No mundo jurídico, este dispositivo constitucional fornece o amparo legal para a realização de uma ampla e necessária reforma agrária. Contudo, conforme explica a Professora Carla Amado Gomes (2017), trata-se de uma norma falsamente ampla, uma vez que o artigo seguinte excepciona a possibilidade de desapropriação para as propriedades produtiva, conforme segue:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
II - a propriedade produtiva.²²

As exceções previstas no inciso II, do artigo 185 levam ao entendimento de que, independentemente do tamanho, a propriedade rural produtiva não deve ser objeto de desapropriação por interesse social mesmo que não cumpra os demais critérios da função social, ou seja, o ambiental e o sociolaboral. Embora inicialmente a redação da parte final do parágrafo único do artigo 185 (que foi submetida à aprovação na Assembleia Nacional Constituinte) permitia a desapropriação da propriedade produtiva caso não fosse observado os requisitos relativos à função social, a decisão dos Constituintes, naquela época, foi a de suprimir do texto a parte que permitia a desapropriação da propriedade produtiva:

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

²⁰ GOMES, Carla Amado. Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. **e-Pública**: Revista Eletrônica de Direito Público, v. 4, n. 3, p. 03-24, 2017.

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

²² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

Parágrafo único - A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social (cuja inobservância permitirá a sua desapropriação, nos termos do artigo 184).²³

De acordo com Alcione Talaska, a redação final do texto final foi o resultado da disputa entre os conservadores e os pró-reformistas, na qual os primeiros enfatizavam que a propriedade produtiva não deveria ser desapropriada, enquanto que os segundos associavam o direito de propriedade à sua função social, inclusive, expropriando sumariamente os latifúndios.²⁴

Para José Gomes da Silva, da forma como o texto constitucional foi aprovado, “trata-se, na verdade, de um dos mais sérios recuos já ocorridos na história das Constituições brasileiras”, uma vez que, na prática, ao excluir as propriedades produtivas do rol de desapropriação para fins de reforma agrária, a Constituição Federal de 1988 inviabilizou qualquer tentativa séria de mudar a estrutura fundiária brasileira.²⁵

Segundo Lúcia Maria Osório Silva:

Pode-se concluir que o conceito de função social da terra, embora tenha sido introduzido para facilitar as expropriações em grande escala dos latifúndios improdutivos, serviu na realidade para distrair a atenção das injustiças inerentes a uma distribuição muito desigual dos recursos agrários, colocando a ênfase nos usos da terra, o que resulta menos comprometedor.²⁶

No mesmo sentido, Carlos Frederico Marés de Souza explica que:

Embora pareça absurdo, o poder político, na defesa da propriedade rural, criou tantos e tão complicados trâmites e exigências legais para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária que, hoje no Brasil, é mais fácil desapropriar para qualquer outro fim do que para corrigir as injustiças no campo, o que é no mínimo absurdo, [...].²⁷

Por meio da Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a pequena e a média propriedade, respectivamente, foram definidas como imóveis com área entre 1 e 4 módulos fiscais e superior a 4 e até 15 módulos fiscais, enquanto que a grande propriedade, por não ter definição expressa na lei, por dedução, foi definida como o

²³ A parte suprimida do texto final está entre parênteses.

²⁴ TALASKA, Alcione. **Ainda existem latifúndios no Brasil?** Uma análise do espaço agrário brasileiro. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

²⁵ SILVA, José Gomes da. A reforma agrária no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990.** São Paulo: Expressão Popular, 2013.

²⁶ SILVA, Lúcia Maria Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, abr./jun. 1997, p. 25.

²⁷ SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003, p. 123.

imóvel com área acima de 15 módulos fiscais.²⁸

A lei também definiu a propriedade produtiva no art. 6º como sendo “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”, sendo que o grau de utilização da terra deverá ser de, no mínimo, 80%, e o grau de eficiência na exploração (GEE), no mínimo, de 100%.²⁹ Portanto, propriedades com monoculturas de soja, por exemplo, com graus de utilização e eficiência de exploração em conformidade com a legislação, são consideradas produtivas, ainda que explorem a mão de obra humana em desconformidade com a legislação trabalhista e não promovam a proteção ambiental.

Como bem explica Carlos Frederico Marés de Souza, a produtividade implica a capacidade de produção para garantir lucro imediato, ainda que isso impacte negativamente o meio ambiente, causando não apenas problemas ambientais irreversíveis, mas também prejuízos sociais, porque se traduz em desertificação seu esgotamento que, por consequência, leva à fome, à miséria e ao desabastecimento.³⁰ Portanto, o único critério utilizado na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tem sido o critério da improdutividade, que, por exclusão, é definida como aquela que não alcança os índices de produção e produtividade estabelecidos em lei, independentemente do tamanho - pequena, média ou grande propriedade.

Neste sentido, grandes extensões de terras produtivas que desconsideram questões sociais, trabalhistas e ambientais não são submetidas a desapropriação por interesse social, mantendo o mesmo *status quo* de antes, qual seja: a garantia dos interesses privados, representado pela propriedade privada, em detrimento do interesse social, representado pela justa e equitativa distribuição de terras para produção de alimentos saudáveis e justas relações de trabalho no campo.

Aliado a isso, ao determinar a elaboração de lei complementar para estabelecer o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação, a Constituição Federal inseriu a possibilidade de o Poder Judiciário interferir em questões relativas à legalidade das desapropriações, arbitragem de valores a título de indenização, entre outras, em decorrência da ação judicial de desapropriação.³¹

²⁸ BRASIL. **Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1993.

²⁹ BRASIL. **Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1993.

³⁰ SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

³¹ MEDEIROS, Leonilde Servolo de; QUINTANS, Maria Trotta Dallalana; ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. **Contemporânea** - Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 117-117, jan./jun. 2014.

Ocorre que, no âmbito do Poder Judiciário, os processos de desapropriação demoram anos para finalizar, especialmente em decorrência de recursos processuais que são propostos com o objetivo de discutir valores da indenização que, por sua vez, geralmente são fixados de forma arbitrária e excessiva, acarretando em prejuízos para o Estado e, em última instância, ao povo brasileiro, já que os valores são repassados aos contribuintes, pagadores de impostos. Carlos Frederico Marés de Souza explica bem a situação ao mencionar que:

Qualquer estudo sobre o valor das desapropriações revela falcatruas escandalosas contra o interesse público, porque os valores pagos são invariavelmente mais altos do que o preço da aquisição originária, sempre com a complacência do Poder Judiciário e a justificativa do formalismo jurídico.³²

Em 2003, com a publicação do Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária, cresceu a expectativa de que, finalmente, seria realizada a tão esperada reforma agrária que mudaria os rumos da estrutura fundiária brasileira. Porém, a opção parece ter sido a de congelar a estrutura fundiária com políticas de compensação, como por exemplo: o Pronaf – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar; o ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural; e o Bolsa Família que acabou abarcando também parte da população da zona rural.³³

Sem dúvida, essas políticas públicas contribuem para melhorar a situação de muitas famílias que vivem na zona rural, entretanto não resolvem o problema social e ambiental vivenciado pela população brasileira.

3. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA

Da mesma forma como ocorre na zona rural, algumas políticas públicas criadas para as zonas urbanas só podem ser alcançadas com uma justa e equitativa distribuição de terras e, por consequência, com o cumprimento da função socioambiental. No caso das propriedades urbanas, o § 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que estas cumprem a função socioambiental quando atendem às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor que é um dos principais instrumentos da política urbana municipal.³⁴

O plano diretor, por sua vez, só foi regulamentado no início dos anos 2000, com a

³² SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003, p. 88.

³³ NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012.

³⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

publicação do Estatuto da Cidade ³⁵, portanto, 13 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este instrumento legal traz as diretrizes da política urbana, delineando não apenas a função social da propriedade, mas também a função social da cidade. Especificamente no artigo 2º, inciso VI, alínea 2 do Estatuto da Cidade, foi determinado que a ordenação e controle do uso do solo deve ser realizada de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que, por sua vez, resulte na sua subutilização ou não utilização. De acordo com Frota (2016, p. 42):

Essa diretriz orienta os municípios no sentido de estabelecer uma legislação e procedimentos de atuação que sejam capazes de inibir os vazios urbanos em certas circunstâncias, podendo até mesmo impor sanções aos proprietários que não utilizam seus imóveis, trazendo prejuízos para o bem-estar dos habitantes da cidade. ³⁶

Seguindo o que foi previsto na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade também atribuiu ao plano diretor a função de dispor sobre diversos instrumentos, consolidando-o como um dispositivo legal de maior operacionalidade no disciplinamento de questões locais. Desse modo, coube ao Plano Diretor “estabelecer os padrões de ocupação do território municipal, fixando os parâmetros gerais de uso e ocupação adequados para cada região da cidade a fim de assegurar a qualidade de vida urbana”. ³⁷

O Estatuto da Cidade também determina a aplicação de três instrumentos legais urbanísticos sancionatórios pelo descumprimento da função social: o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e a desapropriação de imóvel mediante pagamento em títulos da dívida pública. ³⁸

Em linhas gerais, a legislação inicialmente determina que o Governo municipal deve proceder com a notificação para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória das propriedades que não cumprem a função socioambiental. Havendo o descumprimento das obrigações e dos prazos decorrentes da notificação, o Governo municipal deve aumentar a alíquota do IPTU por cinco anos consecutivos até o limite de 15%. Como última e mais extrema medida, nas hipóteses em que a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo não resultarem no devido aproveitamento do imóvel urbano, o Governo municipal poderá proceder à desapropriação, indenizando o

³⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

³⁶ FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana**: o caso do município de São Paulo. Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 42.

³⁷ FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana**: o caso do município de São Paulo. Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 42-43.

³⁸ Cf. artigo 182, § 4º da Constituição Federal de 1988. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

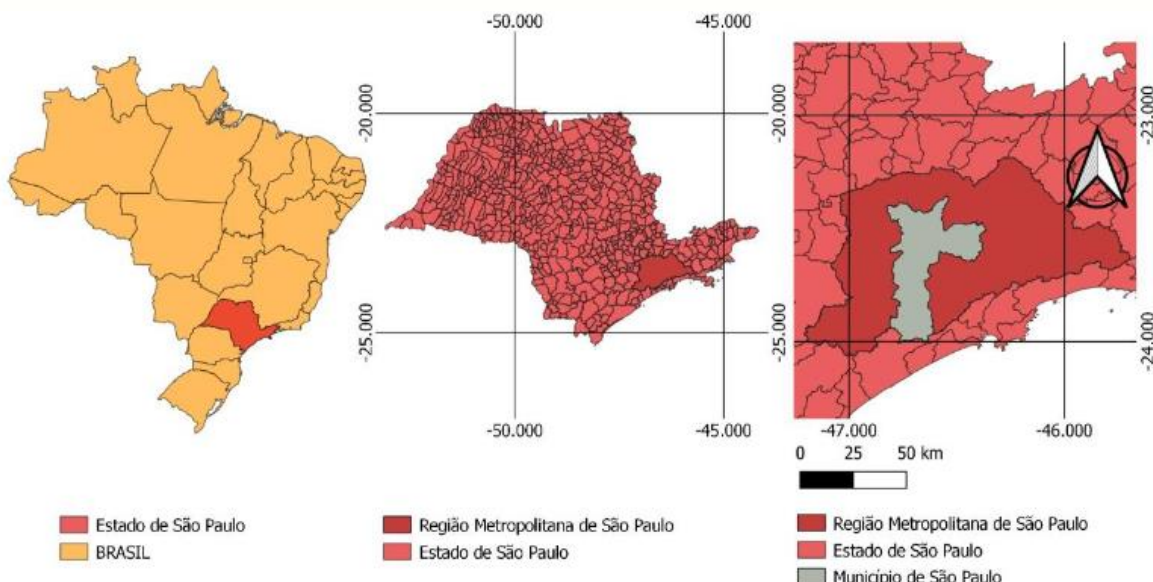
expropriado com pagamento em títulos da dívida pública.

Portanto, apenas em última instância, quando não resta ao Governo municipal realizar mais nenhuma ação, aplica-se o instituto da desapropriação da terra com pagamento em títulos da dívida pública. Além de não romper com os fundamentos que dão suporte à propriedade privada, a legislação permite que se continue protegendo o direito do proprietário privado ao conceder-lhe inúmeras opções para que o mesmo cumpra a função social da propriedade.

4. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Situado na região sudeste do Brasil, o Estado de São Paulo é composto por 645 municípios e 06 regiões metropolitanas.³⁹ A região metropolitana de São Paulo, por sua vez, está localizada a sudeste do Estado e é composta por 39 municípios agrupados em 5 sub-regiões, além do município de São Paulo, que corresponde simultaneamente à capital do Estado e à sede da Região Metropolitana, conforme figuras que seguem abaixo.

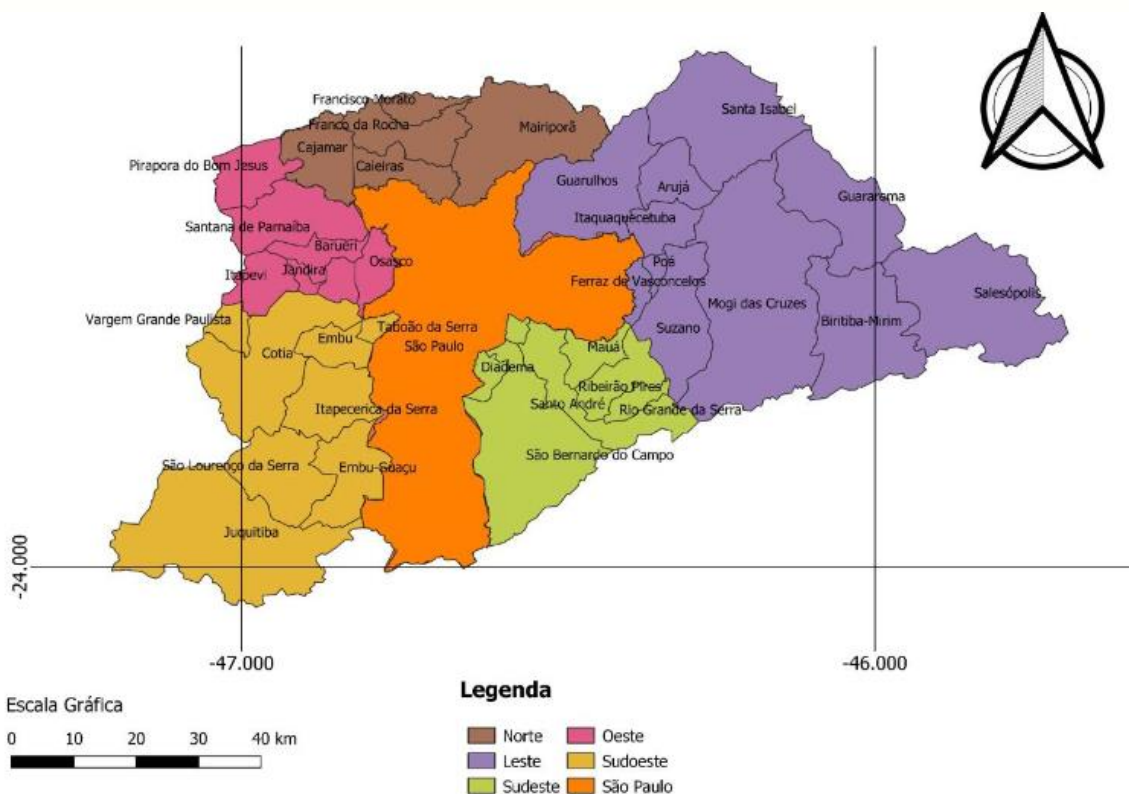
Figura 1 - Brasil, Estado de São Paulo e região metropolitana de São Paulo



Fonte: elaborado pelos autores

Figura 2 - Região metropolitana de São Paulo

³⁹ A saber: São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto.



Fonte: elaborado pelos autores

De acordo com os dados divulgados em 2020 pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) ⁴⁰, o município de São Paulo possui 11.869.660 habitantes (que corresponde a 5,64% da população total do Brasil, 26,65 % do Estado de São Paulo e 56,15% da Região Metropolitana) que ocupam uma área territorial de 152.111 hectares, consolidando uma densidade demográfica de 78,03 habitantes por hectare.

Apesar desse dado demográfico da Fundação SEADE, Travassos, Moreira e Cortez, com base em dados de 2015 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, explicam que a densidade demográfica no município de São Paulo varia bastante em cada região, uma vez que nas áreas onde há predomínio de favelas, a densidade demográfica por hectare é muito maior. ⁴¹

A alta densidade demográfica associada à ausência de infraestrutura necessária, como redes de abastecimento de água e esgoto, transportes, serviços de saúde e de educação, transformam a cidade num território caótico e desigual, exigindo do Governo municipal medidas realmente efetivas que, por sua vez, transformem os espaços urbanos

⁴⁰ Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/>. Acesso em: 07 de março de 2020.

⁴¹ Cf. TRAVASSOS, Luciana Rodrigues Fagnoni Costa; MOREIRA, Renata Maria Pinto; CORTEZ, Raissa Saidel. The virus, the disease and the inequality. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, p. 2-12, 2020.

em lugares dignos para ocupação.

É neste sentido, portanto, que se destaca a importância dos planos diretores na busca de uma regulamentação do espaço que tenha por finalidade promover uma justa e equitativa distribuição de terras, especialmente nas regiões periféricas das cidades, cujos terrenos muitas vezes encontram-se abandonados, enquanto outros se tornam depósitos de lixo e entulho que, por sua vez, são extremamente prejudiciais à saúde humana e animal.

No município de São Paulo, o primeiro Plano Diretor foi aprovado em 1971, em plena ditadura civil-militar (1964–1985), motivo pelo qual sua construção não foi realizada de forma participativa junto à sociedade civil. Posteriormente, em 1988, foi publicada a Lei Municipal nº 10.676, de 7 de novembro de 1988 que automaticamente revisou o plano diretor anterior, sem fazer “qualquer menção à função social da propriedade urbana ou ao combate à especulação imobiliária, apesar do crescente protagonismo que essas questões vinham ganhando na literatura jurídica, nas reivindicações de movimentos sociais e no próprio texto constitucional”.⁴²

Em 2002, foi publicada a Lei Municipal nº 13.430, que instituiu um novo Plano Diretor Estratégico (PDE), o primeiro publicado após a aprovação do Estatuto da Cidade. Este dispositivo legal rompeu com o modelo adotado pelo plano diretor anterior ao instituir princípios, objetivos e diretrizes com a finalidade de promover a função social da propriedade urbana.⁴³

Nesta lei, também foram previstos os instrumentos jurídicos da PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação. Contudo, “não obstante tenha sido um considerável avanço legislativo, com maior harmonia em relação à ordem jus-urbanística, o PDE de 2002 restou sem efetividade no que tange aos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana”.⁴⁴

Um dos motivos deve-se ao fato de que a lei e o respectivo decreto que deveriam regulamentar a PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção foram aprovados apenas em 2010. Após a regulamentação, foi realizado um levantamento dos imóveis com indícios de enquadramento nas hipóteses de aplicação do PEUC, com posterior chamamento prévio dos proprietários que, por sua vez, só foi realizado em

⁴² FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana: o caso do município de São Paulo**. Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 55-56.

⁴³ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2002.

⁴⁴ FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana: o caso do município de São Paulo**. Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 59.

2011.

Em 2014, o PDE de 2002 foi revogado pela Lei Municipal nº 16.050, que instituiu uma nova Política de Desenvolvimento Urbano e um novo PDE foi elaborado para o município de São Paulo. Com relação à propriedade rural, o PDE de 2014 estabeleceu que a função socioambiental é cumprida “quando, simultaneamente, a propriedade é utilizada de forma racional e adequada, conservando seus recursos naturais, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e observando as disposições que regulam as relações de trabalho”.⁴⁵

Com relação à propriedade urbana, foi estabelecido que o cumprimento da função socioambiental ocorre quando:

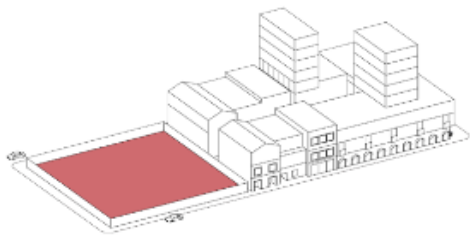
[...] seu uso é compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, e simultaneamente colabora para a segurança, bem estar e desenvolvimento dos usuários, vizinhos e, por fim, da população como um todo. É, portanto, condição para efetivar o Direito à Cidade.⁴⁶

Em outras palavras, significa que uma propriedade não está cumprindo sua função social quando os critérios e graus de exigência de ordenação territorial e os coeficientes mínimos de utilização determinados por lei não estão sendo atendidos. Um novo decreto passou a regulamentar os instrumentos indutores da função social da propriedade urbana, sendo que os critérios e graus de exigência de ordenação territorial e os coeficientes mínimos de utilização dos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados foram definidos conforme figura que segue abaixo:

⁴⁵ Artigo 5º, § 3º. SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2014.

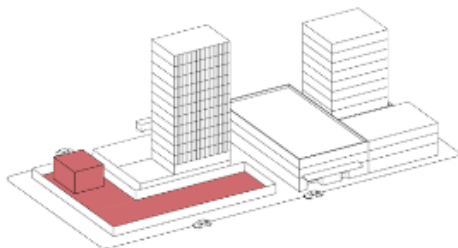
⁴⁶ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2014.

Figura 3 - Critérios e graus de exigência de ordenação territorial e os coeficientes mínimos de utilização dos imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas:



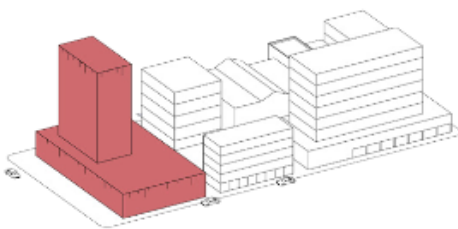
Imóvel não edificado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero.



Imóvel subutilizado

Lotes e glebas com área superior à 500m², onde o coeficiente de aproveitamento não atingir um mínimo definido para a macro-área que se situa.



Imóvel não utilizado

Imóveis edificados que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 ano.

Fonte: São Paulo, Lei Municipal nº 16.402 ⁴⁷

Para garantir o cumprimento da função social da propriedade, em 2014 foram expedidas as primeiras notificações para os proprietários de imóveis não edificados e os não subutilizados. Dados de 2019 demonstram que, do total de imóveis notificados, 45%, são imóveis não utilizados (713 imóveis), 39% são imóveis não edificados (598 imóveis) e 16% correspondem a imóveis subutilizados (254 imóveis). ⁴⁸

Mesmo que tenham sido promovidas as primeiras ações com a finalidade de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade, “ainda há um baixíssimo índice de cumprimento das obrigações por parte dos proprietários, sendo que este índice poderá aumentar na medida em que começar a incidir a alíquota progressiva

⁴⁷ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.

⁴⁸ SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA)**. São Paulo, 2019.

do IPTU".⁴⁹

5. A AGRICULTURA NOS PDE DE 2002 E DE 2014

Procurando estimular práticas agrícolas no município de São Paulo com o objetivo de combater a fome e possibilitar a geração de emprego e renda aos pobres urbanos, o PDE de 2002 inovou ao estabelecer regras municipais de incentivo ao uso de áreas públicas não utilizadas ou subutilizadas e de áreas privadas para o desenvolvimento da agricultura urbana. Na Seção X - Da Agricultura Urbana, do Capítulo II - Do Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida, o PDE de 2002 estabeleceu respectivamente nos artigos 51, 52 e 53, os objetivos, as diretrizes e as ações estratégias da política pública municipal de agricultura, conforme segue abaixo⁵⁰:

Art. 51 - São objetivos da Agricultura Urbana:

I - estimular a cessão de uso dos terrenos particulares para o desenvolvimento, em parceria, de programas de combate à fome e à exclusão social, por meio da agricultura urbana;

II - aproveitar os terrenos públicos não utilizados ou subutilizados, em programas de agricultura urbana de combate à exclusão social.

Parágrafo único - A utilização de imóvel da forma prevista no "caput" deste artigo não o isenta da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade previstos neste plano, em especial os instrumentos previstos nos artigos 199, 200, 201, 202 e 203 desta lei.

Art. 52 - São diretrizes da Agricultura Urbana:

I - o desenvolvimento de políticas que visem o estímulo ao uso dos terrenos particulares com o objetivo de combate à fome e à exclusão social, por meio de atividades de produção agrícola urbana;

II - o desenvolvimento de política de aproveitamento dos terrenos públicos não utilizados ou subutilizados, visando à implantação de programas de agricultura urbana que tenham como objeto o combate à fome e à exclusão social e incentivo à organização associativa.

Art. 53 - São ações estratégicas da Agricultura Urbana:

I - fomentar práticas de atividades produtivas solidárias e associativas;

II - criar mecanismos que possibilitem a implementação de programa de agricultura urbana, na forma da lei.⁵¹

⁴⁹ FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana: o caso do município de São Paulo**. Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 75.

⁵⁰ Para tanto, esta legislação estabeleceu a necessidade de ações estratégicas em três setores, a saber: 1) trabalho, emprego e renda; 2) abastecimento; e 3) meio ambiente. No primeiro caso, determinou a necessidade de "instituir em parceria, programa de agricultura urbana em terrenos subutilizados ou não utilizados" (artigo 29, inciso X); no segundo caso, determinou a necessidade de "incentivar e fornecer apoio técnico e material às iniciativas de produção agrícola no Município" (artigo 48, inciso VII) e, por fim, no terceiro caso, determinou "a orientação e o controle do manejo do solo nas atividades agrícolas", conforme artigo 56, inciso V. SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2002.

⁵¹ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2002.

Além de estabelecer estas ações, o PDE de 2002 também foi importante para dar o fundamento legal, em âmbito municipal, à publicação da lei que instituiu o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP) - Lei Municipal nº 13.727, de 13 de janeiro de 2004 - no município de São Paulo que, por sua vez, impôs diversas atribuições ao Governo municipal no âmbito da agricultura urbana.⁵²

Em consonância com os objetivos, as diretrizes e as ações previstas no PDE de 2002, o PROAURP também previu a possibilidade de implementação do programa em áreas públicas e privadas situadas no município de São Paulo, conforme segue:

Art. 1º - Fica criado o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo.

[...]

§ 2º - A implementação do programa se dará em áreas públicas e privadas do município.⁵³

Mesmo que as regras previstas em lei sejam relevantes por si só, elas não garantem a implementação do programa, uma vez que a agricultura urbana - especialmente a do tipo de subsistência - é praticada frequentemente em terrenos cujos direitos de propriedade estão em disputa.⁵⁴ Notadamente em São Paulo, que é um dos municípios mais populosos do mundo, a demanda por terras, é confrontada com outros usos, muitas vezes necessários a uma sadia qualidade de vida, como por exemplo moradias dignas, parques e praças, mas também com usos desnecessários, como aqueles destinados à valorização imobiliária que, por sua vez, não serve a uma função socioambiental.

Para agravar a situação, a agricultura urbana não está inserida de forma permanente e efetiva no planejamento da cidade, de tal modo que, quando os direitos de propriedade estão em disputa, a possibilidade de que terras urbanas sejam destinadas para agricultores urbanos são baixas. Para Mbiba e Veenhuizen um dos motivos se deve ao fato de que a agricultura urbana ainda é vista como uma atividade marginal no planejamento municipal, ou seja, “como carente de importância pelos dirigentes urbanos, como não competitiva se comparada a outros usos do solo urbano (como moradias ou para fins industriais), continuando a ser uma preocupação secundária nos programas de desenvolvimento urbano”.⁵⁵

⁵² SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.727, de 13 de janeiro de 2004**. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2004.

⁵³ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.727, de 13 de janeiro de 2004**. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2004.

⁵⁴ ZEEUW, Henk de; GUNDEL, Sabine, WAIBEL, Hermann. A integração da agricultura nas políticas urbanas. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 1, p. 26-32, julho de 2000.

⁵⁵ MBIBA, Beacon; VEENHUIZEN, René van. A integração da agricultura urbana e periurbana no planejamento. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 4, p. 7-11, julho 2001.

Em referência a John Forester ⁵⁶, Mbiba e Veenhuizen afirmam que “a realidade do planejamento é uma realidade de interesses opostos em uma sociedade muito desigual; o planejamento serve de justificativa aos interesses dos mais poderosos, enquanto o resto ganha apenas uma atenção simbólica”, motivo pelo qual os autores explicam que “no ambiente capitalista de produção e consumo que impera atualmente é difícil permitir que a agricultura urbana compita com outros usos potenciais dos mesmos espaços urbanos”.

57

Isso significa, portanto, que quando existe uma disputa por diversos usos para um mesmo espaço, dificilmente a agricultura terá lugar se não houver interesse e pressão por parte da população. Neste contexto, os mesmos autores entendem que é necessário:

[...] a integração da agricultura urbana no planejamento das cidades e em seu desenvolvimento requerem (e dependem de) mudanças estruturais na percepção dos regimes institucionais que governam ou gerenciam as cidades e nos valores sociais sobre os quais se baseiam a produção e o consumo urbanos.⁵⁸

Assim sendo, ainda que existam terras ociosas, abandonadas, com grande potencial para se tornarem áreas agricultáveis e, por consequência, produzirem alimentos para a população em situação de vulnerabilidade social, a questão da inviolabilidade da propriedade ainda se sobrepõe a outros direitos. É em virtude disso, a necessidade de mudar o regime jurídico da propriedade privada que permite e garante o acúmulo de bens imóveis nas mãos de poucos em detrimento de uma maioria que vive aglomerada nas periferias das grandes cidades, sem condições básicas de sobrevivência.

Portanto, tal como está concebido atualmente, o direito de propriedade serve à acumulação de riquezas por uma pequena parcela da população, enquanto à maioria negam-se todos os tipos de direitos como moradia, saúde e alimentação. Isso evidencia que, muito embora o instituto da função socioambiental da propriedade estabeleça regras ao proprietário para que este não abuse do seu direito sobre o bem imóvel, ele acaba se tornando “letra morta” se não for usado efetivamente para romper com os interesses do mercado imobiliário e permitir uma justa distribuição de terras que possam ser utilizadas na produção de alimentos.

Para Del Nero, embora exista algo de verdadeiro no argumento de que a propriedade possui uma função socioambiental, já que a ação do proprietário, hoje em dia, está muito mais circunscrita que sob o individualismo extremado do século XIX, a propriedade, não obstante o seu conteúdo restrito, continua a servir à autonomia do

⁵⁶ FORESTER John. **The deliberate practitioner**. Encouraging participatory planning processes. Boston/London: MIT Press, 1999.

⁵⁷ MBIBA, Beacon; VEENHUIZEN, René van. A integração da agricultura urbana e periurbana no planejamento. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 4, p. 7-11, julho 2001.

⁵⁸ MBIBA, Beacon; VEENHUIZEN, René van. A integração da agricultura urbana e periurbana no planejamento. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 4, p. 7-11, julho 2001.

indivíduo e não função social.⁵⁹

Em referência à temática da habitação, Carvalho (2018, p. 142) explica que no Brasil “o caráter de função social da propriedade não elimina a autonomia do indivíduo sobre seu bem”, de tal modo que “a inviolabilidade da propriedade privada no Brasil aparece como o principal entrave à discussão sobre a apropriação do espaço urbano por parte da população de baixa renda”.⁶⁰

Neste contexto, são necessários novos enfoques no processo de planejamento urbano para aumentar o desenvolvimento sustentável e equitativo das cidades. A lei que instituiu o PROAURP no município de São Paulo refere-se à possibilidade de o Governo municipal proceder à utilização compulsória de imóveis não utilizados ou subutilizados (que é um dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana) para a implementação do programa em terrenos privados com vistas a:

[...] induzir o proprietário a promover o adequado aproveitamento de seu bem em conformidade com as diretrizes do planejamento urbano municipal, evitando a degradação do entorno, incrementando a utilização da infraestrutura urbana já instalada, bem como a oferta de imóveis à população, e diminuindo a pressão sobre a expansão horizontal da cidade.⁶¹

Para Maria Lúcia Martins, a utilização compulsória é o instrumento mais importante não apenas para garantir a função social da propriedade, mas principalmente por induzir a destinação dos imóveis para o consumo e não para reserva de valor. Segundo a autora, após intensos debates, a Constituição de 1988 inseriu no seu texto um grande número de propostas populares que, no entanto, tiveram a sua aplicabilidade postergada ou diluída em decorrência do quadro de forças presente naquela.⁶²

A obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade urbana foi um dos temas que, por sua vez, teve sua aplicação condicionada à promulgação de dois instrumentos legais específicos: uma lei nacional para regulamentar o tema que, só ocorreu em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, e a publicação de Planos Diretores Municipais para municípios com mais de vinte mil habitantes. Este último, por sua vez, necessitava da aprovação de outras legislações que, então, deveriam criar instrumentos e procedimentos para efetivar o cumprimento da função social da

⁵⁹ DEL NERO, João Alberto Schlzer. O significado jurídico da expressão “função social da propriedade”. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, v. 3, p. 79-97, 1997, p. 86.

⁶⁰ CARVALHO, André Luiz. Além da habitação, muito aquém da apropriação: produção de moradia e representação nos distritos centrais da cidade de São Paulo. *GEOSP – Espaço e Tempo (Online)*, v. 22, n. 1, p. 138-152, 2018, p. 142.

⁶¹ SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.

⁶² MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. São Paulo: além do Plano Diretor. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-183, 2003.

propriedade, o que levaria no mínimo mais alguns anos até que o instituto da função social da propriedade se tornasse aplicável.

Portanto, a lentidão na aprovação das leis cuja finalidade é regulamentar os procedimentos para aplicação do instituto da função social da propriedade demonstra o descaso do Governo municipal na execução das medidas que viabilizam o cumprimento da função social da propriedade. Esse descaso também é evidenciado quando imóveis públicos, sem edificação, localizados em zona urbana (ou rural) que poderiam ser utilizados para fins agrícolas, garantindo a função socioambiental da propriedade, são destinados como reserva de valor ou depósito de lixo, como tem ocorrido em diversas áreas ociosas no Município de São Paulo.

Com a publicação da Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 que instituiu a Política de Desenvolvimento Urbano e o novo PDE, não foi prevista expressamente a cessão de áreas particulares nem o aproveitamento de áreas públicas tal como constou no PDE anterior. Também não se previu um capítulo específico para tratar da agricultura, o que demonstra um retrocesso na temática da agricultura no município de São Paulo.

De qualquer modo, o incentivo à concessão de áreas públicas e o aproveitamento de áreas privadas permanece em vigor em decorrência da legislação que institui o PROAURP. Trata-se, portanto, de uma legislação que, ao incentivar ações públicas municipais, permite utilizar espaços ociosos da cidade para produção de alimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o instituto da função socioambiental da propriedade tenha por objetivo impor limites à propriedade urbana e rural para que o proprietário utilize o bem imóvel em conformidade com alguns critérios previstos em leis, ele perde sua efetividade se não se considerar aspectos ambientais e sociais na promoção de uma justa e equitativa distribuição de terras entre a população brasileira.

No caso do cumprimento da função socioambiental da propriedade rural, a legislação não rompe com a ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, já que as brechas existentes na legislação permitem que a legislação seja interpretada desprezando critérios ambientais (de proteção ambiental) e sociais (de dignidade do trabalho humano) em prol apenas da produtividade agrícola.

No caso da propriedade urbana, a demora na promulgação de leis com a finalidade de criar critérios e procedimentos para identificar o descumprimento da função socioambiental levaram à lentidão na aplicação do instrumento. Além disso, os procedimentos legais também não rompem com a ideologia da propriedade privada, assim como não propõem mecanismos para a realização de uma justa distribuição de

terras no território urbano.

Portanto, é possível concluir que, em ambos os casos, existe uma forte resistência à violação da propriedade privada e ao cumprimento da função socioambiental da propriedade que, por sua vez, permite a manutenção de paradigmas históricos de concentração de terra nas mãos de poucos, enquanto muitos sequer possuem um pedaço de terra para cultivar seus alimentos.

Com relação à legislação municipal paulistana que instituiu o PROAURP, mesmo que se tenha avançado ao prever o uso da terra pública e privada para fins agrícolas, reconhecendo experiências agrícolas coletivas em áreas urbanas que já eram realizadas muito antes da criação das leis, o direito à inviolabilidade da propriedade privada da terra ainda se sobrepõe a outros direitos fundamentais como, por exemplo, o direito à alimentação e ao trabalho proporcionado pelas atividades agrícolas.

Dessa forma, apesar de ser indiscutível a importância econômica e social da agricultura na produção de alimentos, o modo como a produção agrícola vem se desenvolvendo nas áreas urbanas paulistanas exige uma mudança de paradigma que, por sua vez, apresente soluções mais condizentes com a relação entre o ser humano e a terra, com a melhoria da qualidade de vida, com a diminuição da pobreza, com o combate à fome e com a sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS:

ARMADA, Charles Alexandre Souza. O estado socioambiental de direito brasileiro e a concretização multidimensional da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 1, edição especial de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CARVALHO, André Luiz. Além da habitação, muito além da apropriação: produção de moradia e representação nos distritos centrais da cidade de São Paulo. **GEOSP – Espaço e Tempo (Online)**, v. 22, n. 1, p. 138-152, 2018.

CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2282. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, março de 2017.

DEBONI, Giuliano. Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental. **Revista de Direito Dom Alberto**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 1, 2010.

DEL NERO, João Alberto Schlzer. O significado jurídico da expressão “função social da propriedade. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 3, p. 79-97, 1997.

DUGUIT, Léon. **Les transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon**. 2. ed. Paris: Alcan, 1920.

FORESTER John. **The deliberate practitioner**. Encouraging participatory planning processes. Boston/London: MIT Press, 1999.

FROTA, Henrique Botelho. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana**: o caso do município de São Paulo. Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE. Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/>. Acesso em: 07 de março de 2020.

GOMES, Carla Amado. Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade. **e-Pública**: Revista Eletrônica de Direito Público, v. 4, n. 3, p. 03-24, 2017.

HERRERA, Carlos Miguel. Léon Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica. **Problema** - anuario de filosofía y teoría del derecho, Cidade do México, n. 8, p. 147-177, 2014.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. São Paulo: além do Plano Diretor. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-183, 2003.

MBIBA, Beacon; VEENHUIZEN, René van. A integração da agricultura urbana e periurbana no planejamento. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 4, p. 7-11, julho 2001.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; QUINTANS, Maria Trotta Dallalana; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. **Contemporânea** - Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 117-117, jan./jun. 2014.

MELLERAY, Fabrice. Que sont devenues les écoles de Duguit? In: MELLERAY, Fabrice. (dir.). **Autour de Duguit**: colloque commémoratif du 150e anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit. Bordeaux, 29-30 mai 2009. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 373-386.

MIROW, Matthew C. The Social-Obligation Norm of Property: Duguit, Hayem, and Others. **Florida Journal of International Law**, n. 22, v. 2, p. 191-226, 2010.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2002.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.727, de 13 de janeiro de 2004**. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2004.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2014.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA)**. São Paulo, 2019.

SILVA, José Gomes da. A reforma agrária no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SILVA, Lígia Maria Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, abr./jun. 1997.

SOUZA, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

TALASKA, Alcione. **Ainda existem latifúndios no Brasil?** Uma análise do espaço agrário brasileiro. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

TRAVASSOS, Luciana Rodrigues Fagnoni Costa; MOREIRA, Renata Maria Pinto; CORTEZ, Raissa Saidel. The virus, the disease and the inequality. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 2-12, 2020.

ZEEUW, Henk de; GUNDEL, Sabine, WAIBEL, Hermann. A integração da agricultura nas políticas urbanas. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 1, p. 26-32, julho de 2000.

COMO CITAR:

CAROLINO, Katia; ORMELESI, Vinicius Fernandes; VIEIRA, Ricardo Stanziola. A função socioambiental da propriedade: um estudo sobre a legislação implementada no município de São Paulo – Brasil. **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 18, nº 2, 2º quadrimestre de 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v18n2.p258-283>

INFORMAÇÕES DOS AUTORES:

Katia Carolino

Doutora em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Docente do curso de Graduação em Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Frutal. E-mail: carolino.ea@gmail.com

Vinicius Fernandes Ormelesi

Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Docente do curso de Graduação em Direito e do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação da Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Frutal. E-mail: vinicius.ormelesi@uemg.br

Ricardo Stanziola Vieira

Pós-doutorado no Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Urbanismo e Gestão Territorial pela Universidade de Limoges - França. Docente dos Cursos de Mestrado e Doutorado no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Jurídicas e do Curso de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Univali. E-mail: stanzioaricardo@gmail.com

Received: 13/05/2022
Approved: 13/06/2023

Recebido em: 13/05/2022
Aprovado em: 13/06/2023