

As funções sociais da cidade em Planos Diretores Municipais e na Jurisprudência sobre uso e ocupação do solo no estado do Rio de Janeiro

Autores: Sônia Azevedo Le Cocq d'Oliveira (Profa. e pesquisadora do PROURB-FAU-UFRJ); Cláudia Luisa Bartoly (Estudante da FAU-UFRJ e Bolsista de IC); Rodrigo Soares Sgarbi (Estudante da FAU-UFRJ e Bolsista de IC); Caio Graco Azevedo (Estudante da Faculdade de Direito da UFRJ e Bolsista de IC).

1. Apresentação

O presente artigo apresenta os resultados parciais da pesquisa realizada pela equipe acima mencionada, denominada "As funções sociais da cidade em Planos Diretores Municipais e na Jurisprudência sobre Uso e Ocupação do Solo no estado do Rio de Janeiro". A pesquisa tem como objetivo extrair o significado que o termo "Funções Sociais da Cidade" vem adquirindo pragmaticamente, seja nos instrumentos normativos de uso e ocupação do solo, seja nas decisões judiciais referentes ao tema. A pesquisa conta com o auxílio do CNPq/FAPERJ no âmbito do Programa Primeiros Projetos, bem como Bolsas de Iniciação Científica no âmbito do PIBIC/UFRJ/CNPq.

Os resultados parciais aqui apresentados compreendem: 1) Análise da configuração urbanística de sete municípios fluminenses estudados (Angra dos Reis, Campos dos Goytacazes, Macaé, Niterói, Resende, Rio de Janeiro e São João de Meriti); 2) Análise dos Planos Diretores Municipais dos municípios mencionados, elaborados em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, quais sejam, promulgados no início da década de 90; 3) Análise da jurisprudência relativa a uso e ocupação do solo no estado do Rio de Janeiro, no período 1980/2004, tendo como objeto de pesquisa os acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro/TJRJ selecionados no site do referido tribunal por meio de palavras-chave; 4) Cotejamento entre os significados do termo presentes nos Planos Diretores Municipais e nos acórdãos citados.

2. "As funções sociais da cidade": um conceito em construção

O termo "funções sociais da cidade" vem ocupando, gradativamente, papel importante tanto na produção acadêmica e técnica especializada na questão urbana brasileira, quanto no acervo legal voltado ao ordenamento urbanístico. Trata-se de um termo cujo significado encontra-se em movimento, apontando uma direção, e não um conteúdo acabado com delimitação inequívoca. Destarte a amplitude de seu significado e as variadas formas e contextos nas quais é empregado, o termo possui a noção mais cara à questão urbana brasileira, que é o direito à cidade para o conjunto da sociedade, constituindo-se numa das principais referências do ideário da Reforma Urbana.

Sendo um termo cujo conceito encontra-se em construção, seu conteúdo deve ser apreendido na miríade de formas como o mesmo é empregado. Numa primeira aproximação interpretativa, o termo sugere a idéia de que a cidade comporta funções que não são a mera agregação de interesses individuais ou de grupos, ou seja, são funções "da

cidade”, e não “na cidade”. Nessa linha de interpretação, a cidade se apresenta como dimensão específica de abordagem da realidade, resultado por certo da convivência harmoniosa e/ou conflituosa de indivíduos e grupos que a habitam, ultrapassando, contudo, esta dimensão, posto que a cidade não é apenas a soma de suas partes. Em outras palavras, é a afirmação de que determinada continuidade espacial de configuração urbana, reconhecida como tal e denominada cidade¹, é uma instância identificável e determinante na vida da sociedade.

Uma segunda aproximação sugere que o termo “funções sociais” vem ressaltar questões não atendidas por um modelo econômico promotor da desigualdade social, no qual a cidade se configura como a forma perversa de sua materialização ao invés de ser o meio de promoção do desenvolvimento e dignidade humanos. Esta linha interpretativa reclama o rompimento da hegemonia do interesse privado sobre o interesse público no planejamento e gestão urbanos, num país onde a mobilidade social é bastante restrita e muitas de suas cidades mais parecem continuidades espaciais co-habitadas por estamentos em permanente conflito, às vezes com o emprego da violência física de parte a parte.

Cidades sempre cumprem funções sociais, por mais injustas que sejam. No Brasil², contudo, o termo “social (is)” ganha conotação específica quando articulado à ação estatal. “Políticas sociais”, “interesses sociais”, “investimentos sociais” dizem respeito às esferas de menor renda da população, e não ao conjunto da sociedade. São ações voltadas ao atendimento de necessidades e interesses dos grupos sociais mais pobres. No ordenamento legal urbanístico as funções sociais da cidade aparecem, algumas vezes, em artigos que versam sobre a propriedade privada, agindo como limitador ou balizador do direito de propriedade. Na linguagem jurídica, são os direitos coletivos e difusos presentes na delimitação dos direitos individuais, no caso aqueles atinentes aos bens imóveis. É plausível supor, então, que o termo “funções sociais da cidade”, tal qual exposto na literatura especializada e no acervo legal, esteja impregnado destes dois sentidos, complementares, pois a propriedade privada legalmente constituída é praticamente inacessível à população pobre brasileira.

O termo, então, estaria significando práticas de ordenamento urbanístico voltadas à democratização do acesso à cidade para todos os cidadãos, bem como a base do estabelecimento de parâmetros legais voltados a esta finalidade. Sua efetiva utilização significa novos arranjos na disputa pelo direito à cidade – disputa quanto à alocação de recursos públicos, acesso a terra e infra-estrutura urbana, estabelecimento de limites à ação especulativa imobiliária etc.. Por se tratar de um conceito em construção, seu emprego efetivo, e os contextos nos quais se dá, pode informar sobre o estado da arte desta disputa pelo direito à cidade. Sendo um conceito em movimento, qualquer levantamento e análise, por mais completos que sejam, serão capazes de apreender apenas um trecho de sua trajetória, o que em absoluto invalida a pesquisa. O que é importante, porém, quando se busca compreender o significado do termo “funções sociais da cidade” não é o alcance de sua completude, porque inexistente. O que se pretende com a pesquisa aqui proposta é a identificação de suas principais tendências, em seu atual estágio de construção, sob a crença de que a ampliação do conhecimento de seu significado possibilitará o melhor

¹ Aqui está sendo utilizada uma primeira aproximação com a idéia de cidade, prescindindo da distinção, nem sempre clara, entre cidade e limite político-administrativo. No caso brasileiro, tal confusão está presente no texto constitucional, quando menciona a obrigatoriedade de realização de Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes, o que acabou sendo interpretado como “...municípios com mais de vinte mil habitantes”, pois no ordenamento jurídico brasileiro as cidades não são um ente político-administrativo.

² E em muitos outros países, como pode ser verificado na literatura especializada.

manejo de idéias e ações voltadas à construção de cidades melhores e mais justas em nosso país.

3. A metodologia adotada

a) A análise dos municípios (Angra dos Reis, Campos dos Goytacazes, Macaé, Niterói, Resende, Rio de Janeiro e São João de Meriti) foi feita através de dados e informações sobre o perfil sócio-econômico e características dos domicílios. Foram utilizadas como fontes os Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE dos anos de 1980, 1991 e 2000, Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro /Fundação CIDE, Instituto Pereira Passos/IPP, Atlas de Desenvolvimento Humano - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD. As informações coletadas foram organizadas em tabelas comparativas, separadas por tema, a saber: densidade demográfica, índice de GINI, população residente, alfabetização, esgotamento sanitário, abastecimento de água, destino do lixo, chefes de família do sexo feminino etc.. Além da comparação entre os sete municípios, as tabelas também apresentam os dados relativos ao Estado do Rio de Janeiro e Brasil.

b) A análise dos Planos Diretores Municipais se deu a partir da ocorrência do termo “funções sociais da cidade” e seus correlatos no texto legal. A partir daí foi realizada a interpretação de seu conteúdo por meio da função que o mesmo ocupa no conjunto do Plano Diretor, o que implicou na análise dos artigos e temas aos quais o termo está direta ou indiretamente vinculado.

c) A análise da jurisprudência relativa ao uso e ocupação do solo urbano existente no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro via internet se deu pela introdução de palavras-chave “função social”, sob as formas “função social da cidade” e “função social da propriedade”. Cabe assinalar que no caso da análise da jurisprudência, buscou-se ampliar o levantamento para além da questão entendida como estritamente urbanística, de modo a auxiliar na compreensão das formas como o poder judiciário, no caso circunscrito ao Estado do Rio de Janeiro, vem se apropriando do termo em questão.

4. Principais características dos sete municípios estudados

As tabelas indicam que o perfil sócio econômico das cidades brasileiras está mudando consideravelmente, com o aumento do número de chefes de família do sexo feminino, a melhoria da infra-estrutura urbana, contudo ainda distante dos níveis aceitáveis em alguns serviços, bem como a densidade demográfica altíssima de alguns dos municípios, contrastando em muito com a média do país.

Tabela 1 - População Residente nos anos 1980, 1991 e 2000.

Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Municípios	1980	%	1991	%	2000
Brasil	119.011.052	23,37	146.825.475	15,70	169.872.856
Rio de Janeiro	11.291.631	13,43	12.807.706	12,37	14.392.106
Angra dos Reis	57.869	47,87	85.571	39,35	119.247
Campos dos Goytacazes	348.542	11,64	389.109	4,64	407.168
Macaé	75.863	33,00	100.895	31,29	132.461
Niterói	397.135	9,83	436.155	5,34	459.451
Resende	87.338	5,06	91.757	13,94	104.549
Rio de Janeiro	5.090.723	7,66	5.480.768	6,88	5.857.904
São João de Meriti - RJ	398.819	6,76	425.772	5,57	449.476

Fonte: IBGE - Censo Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

Observa-se que dentre os sete municípios estudados, os dois pólos de maior dinamismo econômico – Angra dos Reis e Macaé - foram aqueles que apresentaram os maiores índices de crescimento demográfico, confirmando-os como centros atratores de migração.

Tabela 2 – População Residente Urbana nos anos 1980, 1991 e 2000.

Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Municípios	1980	%	1991	%	2000
Brasil	80.437.327	37,98	110.990.990	24,27	137.925.238
Rio de Janeiro	10.368.387	17,66	12.199.641	13,29	13.821.484
Angra dos Reis	29.102	169,55	78.445	45,71	114.300
Campos dos Goytacazes	203.358	59,65	324.667	12,17	364.177
Macaé	55.224	61,77	89.336	41,05	126.007
Niterói	397.135	9,83	436.155	5,34	459.451
Resende	67.963	11,39	75.704	26,76	95.963
Rio de Janeiro	5.090.723	7,66	5.480.768	6,88	5.857.904
São João de Meriti	398.819	6,76	425.772	5,57	449.476

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

O fenômeno do aumento da população urbana repete o aumento da população total, acima apontado, cabendo destacar o ocorrido em Campos dos Goytacazes durante a década de 70, quando o esvaziamento da cultura canavieira provocou forte êxodo rural. Parte desta população buscou residência nas áreas mais pobres da cidade de Campos, o que resultou no aumento do número de favelas no tecido urbano campista.

Tabela 3 – Densidade Demográfica Bruta em número de habitantes por quilômetro quadrado nos anos 1980, 1991 e 2000.

Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Municípios	1980	%	1991	%	2000
Brasil	14,08	23,30	17,36	14,75	19,92
Estado do Rio de Janeiro	260,88	12,25	292,85	12,01	328,03
Angra dos Reis	70,4	49,46	105,22	39,09	146,35
Campos dos Goytacazes	78,1	-13,43	67,61	49,30	100,94
Macaé	38,1	30,37	49,67	118,00	108,28
Niterói	3.078,00	8,38	3.335,82	4,54	3.487,43
Resende	62,28	26,99	79,09	18,65	93,84
Rio de Janeiro	4.349,47	0,23	4.359,60	6,44	4.640,37
São João de Meriti	11.726,06	4,37	12.238,88	5,38	12.897,81

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

Nota: Os dados de 1980 e 1991 são da Sinopse Preliminar dos Censos Demográficos.

A densidade demográfica de São João de Meriti é a maior dentre todos os municípios estudados e uma das maiores do Brasil. Trata-se de território municipal totalmente ocupado. Rio de Janeiro e Niterói também possuem altos graus de densidade, por serem as principais cidades, mas com pouco crescimento, por estarem situadas numa área metropolitana já altamente ocupada. Campos dos Goytacazes foi o único município onde houve queda na densidade, entre 80 e 91, mas no segundo período obteve uma das maiores altas, fato que pode ser atribuído ao crescimento da atividade petrolífera, já que Campos é a cidade da região com maior infra-estrutura e serviços urbanos. Este fato é reforçado pelo número de estabelecimentos universitários que aí se implantaram ao longo da década de 90. Assim sendo, Campos se fortalece regionalmente como pólo de serviços.

Em quase todos os municípios houve um equilíbrio na variação de moradores entre o período de 1991 a 2000, mantendo-se um valor próximo a 3. Somente no município de Campos dos Goytacazes houve uma redução de 4,03 para 3,59. Analisando o valor relativo entre os dois períodos. Conclui-se que em todos os municípios ocorre uma redução, sendo a de maior destaque a cidade de Campos dos Goytacazes e a de menor destaque à cidade do Rio de Janeiro.

Tabela 4 – População Residente por Grupo de Idade nos anos 1980, 1991 e 2000.

Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Municípios	Grupos de idade	1980	%	1991	%	2000
Brasil	0 a 19 anos	58.781.218	12,29	66.005.904	3,33	68.205.937
	20 a 64 anos	59.069.484	24,83	73.733.724	24,31	91.658.133
	65 anos ou +	4.788.756	47,97	7.085.847	40,21	9.935.100
Estado do Rio de Janeiro	0 a 19 anos	4.708.557	1,86	4.796.064	2,92	4.935.931
	20 a 64 anos	6.450.287	12,40	7.249.992	15,67	8.385.742
	65 anos ou +	529.464	43,85	761.650	40,43	1.069.609
Angra dos Reis	0 a 19 anos	13.677	171,53	37.137	26,88	47.119
	20 a 64 anos	14.436	216,31	45.663	47,61	67.402
	65 anos ou +	1.629	70,10	2.771	70,55	4.726
Campos dos Goytacazes	0 a 19 anos	91.357	77,24	161.919	-6,12	152.008
	20 a 64 anos	100.994	103,89	205.916	10,27	227.054
	65 anos ou +	16.893	25,93	21.274	31,27	27.927

Macaé	0 a 19 anos	25.364	64,94	41.836	19,78	50.110
	20 a 64 anos	27.215	100,69	54.618	39,28	76.070
	65 anos ou +	3.556	24,89	4.441	41,43	6.281
Niterói	0 a 19 anos	149.038	-3,77	143.415	-6,80	133.668
	20 a 64 anos	224.888	15,47	259.682	8,06	280.606
	65 anos ou +	22.662	45,87	33.058	36,66	45.177
Resende	0 a 19 anos	42.028	-8,34	38.522	-0,23	38.434
	20 a 64 anos	42.415	16,05	49.223	22,60	60.348
	65 anos ou +	2.870	39,79	4.012	43,74	5.767
Rio de Janeiro	0 a 19 anos	1.856.384	-0,91	1.839.561	-0,57	1.829.046
	20 a 64 anos	2.936.494	10,27	3.238.020	7,93	3.494.634
	65 anos ou +	291.169	38,47	403.187	32,50	534.224
São João de Meriti	0 a 19 anos	181.853	-5,70	171.495	-4,16	164.362
	20 a 64 anos	204.530	15,51	236.255	9,74	259.270
	65 anos ou +	12.111	48,81	18.022	43,40	25.844

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

Os maiores números absolutos se encontram na faixa entre 20 e 64 anos, que corresponde à população economicamente ativa. No grupo da 3ª idade (com 65 anos ou mais), observa-se um grande crescimento nos municípios de Angra dos Reis, Campos dos Goytacazes, Niterói e Rio de Janeiro. Em Macaé houve maior aumento absoluto e relativo no grupo de 20 a 64 anos, exatamente o grupo que mais se concentra a força de trabalho, confirmando seu crescimento econômico, que tem como uma de suas conseqüências o papel de atrator de migrantes em busca de trabalho. Niterói apresenta queda da população na faixa de 0 a 19 anos, o que pode ser atribuído à ampliação da rede de saúde no Município, com programas específicos voltados à saúde da mulher. Tal hipótese, que deve ser aprofundada, foge ao escopo da pesquisa em tela.

O indicador baseado na renda do chefe de domicílios possibilita uma análise mais precisa sobre o crescimento sócio-econômico do município, apesar de haver desconsideração das fontes de renda dos demais componentes pertencentes à unidade familiar. No município de Angra dos Reis, houve uma diminuição da renda da população existente entre a faixa de 1980 a 1991, no entanto entre 1991 e 2000, ocorreu uma retomada no aumento da renda da população do município, havendo um destaque, principalmente na linha de > 2 – 5 salário mínimo.

Nos dois períodos analisados, 1980/1991 e 1991/2000, houve alto crescimento no número de chefes de domicílios do sexo feminino em todos os municípios, incluindo o Estado do Rio de Janeiro e Brasil, refletindo que o número de mulheres economicamente ativas está crescendo cada vez mais, com sua consolidação no mercado de trabalho e, também, possivelmente, pelo aumento do número de separações e divórcios.

Observa-se que no município de Campos dos Goytacazes, ocorreu um efeito oposto aos outros municípios, já que a linha de 0 – 2 salários mínimos houve uma queda no período de 1980 a 1991, pois ocorreu um grande dinamismo econômico com a exploração do petróleo na região.

O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0 quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1 quando a desigualdade é máxima (apenas um

detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Nos censos analisados (1991 e 2000) e de acordo com a definição do Índice de Gini, o município com a menor taxa de desigualdade é São João de Meriti, que obteve pequena alta deste índice no período. O Rio de Janeiro também obteve crescimento, enquanto o restante dos municípios, além do Estado do Rio de Janeiro e Brasil, tiveram quedas neste grau, principalmente Campos dos Goytacazes.

O PIB representa a soma em valores [financeiros](#) de toda a produção [econômica](#) de uma determinada região ou parcela da sociedade. Analisando os municípios estudados, observa-se que o Rio de Janeiro permaneceu durante todo o período na primeira posição. São João de Meriti variou entre o nono e o décimo segundo lugar. Macaé obteve uma variação bastante grande mudando de vigésimo primeiro para o décimo terceiro lugar, tendo um momento que obteve o sexto lugar. Em Angra dos Reis houve uma alteração entre o décimo e décimo sexto lugar. Campos dos Goytacazes manteve um equilíbrio quase constante, no oitavo lugar. Em Resende houve uma variação entre o nono e o décimo quinto lugar. Já Niterói variou entre o terceiro e o quinto lugar, demonstrando um claro crescimento do município.

As maiores altas no número de chefes de domicílios com 8 a 10 anos de estudo no período analisado - de 1991 e 2000 – foram de Angra dos Reis, Macaé e Resende, respectivamente, possivelmente devido ao crescimento econômico destes municípios, atraindo assim mais pessoas com maior nível de instrução ao mercado de trabalho dessas localidades, cada qual com seu potencial. Rio de Janeiro e Niterói obtiveram pequeno crescimento, por serem as maiores cidades e já estarem altamente ocupadas, mas com melhoria na educação.

Houve crescimento no número de domicílios com abastecimento de água por rede geral em todos os municípios analisados, incluindo o Estado do Rio e Brasil, nos dois períodos (1980/1991 e 1991/2000). No primeiro, os maiores aumentos foram de Angra dos Reis e Macaé, provavelmente devido ao aumento populacional. Entre 91 e 2000, Angra também teve o maior crescimento, ainda que menor do que no período anterior. No restante, pode se dizer que este crescimento deve-se à maior aplicação de infra-estrutura para a população. No período analisado (1991/2000), somente no município de Niterói houve aumento no número de domicílios particulares permanentes que não têm banheiro, provavelmente devido ao crescimento do processo de favelização. No restante dos municípios, incluindo o Estado do Rio de Janeiro e Brasil, houve queda neste número, principalmente em Angra dos Reis e Macaé. Houve alto crescimento no número de domicílios particulares permanentes com lixo coletado em todos os municípios, incluindo o Estado do Rio de Janeiro e Brasil e, principalmente em Angra dos Reis, Macaé e São João de Meriti. Os dois primeiros possivelmente pelo aumento populacional, e o último talvez por uma aplicação de infra-estrutura ligada ao lixo e preservação do meio ambiente, grande preocupação atual.

5. Os Planos Diretores Municipais

A seguir estão listadas as definições relacionadas à Função Social da Cidade e à Função Social da Propriedade dos Planos Diretores dos municípios estudados. Alguns foram extraídos a partir da referência direta no texto legal, enquanto outros foram selecionados pelo tipo de conteúdo a que se referem.

Angra dos Reis – Plano Diretor Municipal promulgado em 12 de Dezembro de 1991

Função Social da Cidade	Angra dos Reis
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	-
Moradia (política habitacional).	Implementação de programas habitacionais, garantindo o assentamento da população em áreas destinadas, permitindo também o saneamento básico e a pavimentação.
Transporte público.	Definição de um sistema de transporte público, sendo no Continente ou nas Ilhas (Ilha Grande), visando a integração municipal e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Racionalização do uso do solo nas áreas urbanas, promovendo justa distribuição da infra-estrutura e dos serviços públicos, redistribuindo os benefícios e ônus decorrentes da urbanização.
Participação popular na gestão da Cidade.	Participação efetiva da comunidade e suas entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos Municipais.
Valorização da memória Construída, proteção e recuperação dos recursos naturais.	A Função Social da Cidade cita o direito de todo cidadão à preservação do patrimônio cultural e do meio ambiente.
Incentivo ao turismo.	Viabilizar o desenvolvimento municipal, permitindo melhoria na área do turismo. Aproveitando de forma racional a potencialidade do território e garantindo a qualidade de vida da população.
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica.	Apoio ao desenvolvimento cultural e científico. Com o objetivo de expandir as atividades do setor produtivo e o crescimento do município como foco cultural e científico, de nível regional

Função Social da Propriedade	Angra dos Reis
Controlar a densidade populacional.	Ordenação do crescimento do Município, em seus aspectos físicos.
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	Gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento corrente da ocupação nas áreas ainda não urbanizadas.
Aproveitamento dos vazios urbanos.	Promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos dos terrenos sub-utilizados, respeitando os padrões urbanísticos e o direito da propriedade.
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	A conservação do patrimônio natural e cultural, compatibilizando o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente, através da racionalização do patrimônio natural, cultural e construído, promovendo sua conservação e recuperação em benefícios das gerações atuais e futuras.

Campos dos Goytacazes: Plano Diretor promulgado em 27 de Dezembro de 1991

Função Social da Cidade	Campos dos Goytacazes
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	Compatibilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo com as características físicas, culturais, sociais e econômicas e

	a dinâmica da urbanização do município; vinculação da aprovação de loteamento à disponibilidade de equipamentos urbanos; regularização e urbanização de favelas que não estão em área de risco.
Moradia (política habitacional).	Regularização fundiária e melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda, mediante a implantação de assentamentos, a construção de moradias, ou, quando for o caso, o atendimento à demanda de serviços urbanos nas ocupações existentes, com prioridade para o saneamento.
Transporte público.	Implementação de um sistema de transporte coletivo para os Distritos que aumente a oferta para a população, principalmente para quem estuda e trabalha fora dos horários convencionais.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Implantação, de forma justa e equilibrada, de infra-estrutura e equipamentos urbanos, atendendo a demanda nas várias zonas da cidade e nas áreas de ocupação urbana isoladas do Distrito Sede e dos demais distritos.
Participação popular na gestão da Cidade.	Será assegurada em comissões, grupos de trabalho e órgãos colegiados, mediante representação de entidades não governamentais, comunitárias, profissionais, e outras.
Valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais.	Conservação do patrimônio natural, mediante a restauração de ecossistemas ameaçados, a proteção da Mata Atlântica e a salva guarda de rios e lagoas; conservação do patrimônio construído, em particular dos imóveis de valor histórico e arquitetônico.
Incentivo ao turismo	Futuro interesse em reforçar e consolidar setores alternativos à agropecuária, capazes de geração de emprego e renda para o município, como o turismo (Art.77 - inciso VI).
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica.	Estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico, através de instrumentos formais de cooperação com órgãos estaduais e entidades universitárias que possam vir a atuar em conjunto com o Poder Municipal em todos os setores da economia.

Função Social da Propriedade	Campos dos Goytacazes
Controlar a densidade populacional.	
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	Criação de incentivos fiscais para favorecimento de implantação e crescimento de atividades econômicas.
Aproveitamento dos vazios urbanos.	A indução da utilização adequada dos vazios urbanos mediante a instituição de mecanismo de geração de recursos a serem destinados à sua implementação.
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	Criação de mecanismo para controle da implantação de edificações ou atividades que comportem riscos efetivos ou potencial de dano ao meio ambiente, natural e construído.

Macaé: Plano Diretor promulgado em 4 de Abril de 1990

Função Social da Cidade	Macaé
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	Dotar o município de legislação urbanística mais adequada, relacionada a questões a serem resolvidas como uso indevido do solo, ausência de fiscalização, ocupação de áreas inadequadas, etc, objetivando a ordenação do espaço urbano.

Moradia (política habitacional).	Aprimorar programa existente de projetos para casas populares na prefeitura do município, assim como a regularização de residências em áreas privadas ocupadas por assentamentos.
Transporte público.	Assegurar a elaboração e execução de um plano para o sistema viário municipal, garantindo a expansão física da cidade; de novos projetos para orientação do trânsito e a melhoria do sistema de transporte coletivo no município.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Compatibilização da infra-estrutura com a necessidade do solo em seu uso e ocupação.
Participação popular na gestão da Cidade.	
Valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais.	Levantar, proteger, preservar e recuperar o patrimônio histórico, arquitetônico, artístico, paisagístico, arqueológico e natural do município.
Incentivo ao turismo.	Incentivar programas, projetos e atividades assegurando uma política de desenvolvimento cultural, e turístico no Município.
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica.	

Função Social da Propriedade	Macaé
Controlar a densidade populacional.	
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	Incentivar a participação dos agentes econômicos públicos e privados na urbanização de interesse social.
Aproveitamento dos vazios urbanos.	Fazer cumprir parágrafo constitucional "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressa no plano diretor", através dos mecanismos indicados, para ocupação do solo urbano edificável, combatendo assim, a ociosidade dos mesmos.
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	Incentivar a criação e manutenção de espaços de acesso público devidamente equipados para as diversas manifestações culturais.

Niterói: Plano Diretor promulgado em 29 de Dezembro de 1992

Função Social da Cidade	Niterói
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	Compatibilizar o uso e a ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, reprimindo a ação especulativa e

	propiciando melhores condições ao imóvel urbano para a população
Moradia (política habitacional).	A Função Social da Cidade cita o direito de todo cidadão à Moradia. Promovendo programas habitacionais.
Transporte público.	Estímulo a implantação de sistemas de circulação viária e de transporte coletivo não poluentes e prevalentes sobre o transporte individual, assegurando acessibilidade satisfatória na Cidade.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Promover a distribuição dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos e comunitários de forma socialmente justa e especialmente equilibrada.
Participação popular na gestão da Cidade.	Participação da sociedade civil nos processos de planejamento, implementação, avaliação e revisão das diretrizes do Plano Diretor
Valorização da memória Construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais.	A Função Social da Cidade cita o direito de todo cidadão à preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambiental, arquitetônico e cultural da Cidade.
Incentivo ao turismo	Promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, respeitando e valorizando o patrimônio cultural e natural e observando as peculiaridades locais.
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica	-

Função Social da Propriedade	Niterói
Controlar a densidade populacional.	-
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	As receitas decorrentes da cobrança de multas relativas à legislação urbanística e edilícia constituirão recursos específicos do Fundo Municipal de Urbanização.
Aproveitamento dos vazios urbanos.	-
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	Aproveitamento e utilização compatíveis com a preservação da qualidade do meio ambiente e do patrimônio cultural.

Resende: Plano Diretor promulgado em 29 de Dezembro de 1992

Função Social da Cidade	Resende
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	Racionalização do uso e ocupação do solo, controlando sua densidade e harmonia na implantação de atividades e usos diferenciados, como medida instrumental de gestão da cidade e

	de oferta de serviços públicos compatíveis.
Moradia (política habitacional).	-
Transporte público.	Garantir o interrelacionamento do uso do solo com os transportes públicos e o sistema viário, assegurando à população acessibilidade a todo tecido urbano, priorizando sempre o transporte coletivo sobre o individual.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Uma adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, sociais e comunitárias.
Participação popular na gestão da Cidade.	Organizar o interrelacionamento institucional de todos os agentes promotores do desenvolvimento urbano local, tanto públicos como privados, assegurando o direito do cidadão de participar desse processo de forma ordenada.
Valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais.	Preservar, proteger e recuperar o que for estabelecido como patrimônio cultural, histórico, arquitetônico ou paisagístico.
Incentivo ao turismo.	-
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica.	-

Função Social da Propriedade	Resende
Controlar a densidade populacional.	Distribuição espacial adequada da população, evitando seu adensamento excessivo, desproporcional ou em níveis superiores à capacidade de atendimento dos equipamentos urbanos e comunitários.
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	
Aproveitamento dos vazios urbanos.	Estimular a ocupação preferencial das áreas rarefeitas ou vazias, evitando-se o excessivo adensamento de bairros consolidados.
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	Induzir e orientar a expansão do tecido urbano, contendo a excessiva ampliação da área central, preservando e protegendo o meio ambiente natural e as áreas inaptas à ocupação urbana.

Rio de Janeiro: Plano Diretor promulgado em 4 de Junho de 1992

Função Social da Cidade	Rio de Janeiro
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	A política urbana do município tem como um dos objetivos; a garantia do controle público sobre a utilização do imóvel urbano.

Moradia (política habitacional).	Adoção de uma política habitacional que assegure o direito social da moradia.
Transporte público.	A política urbana do município tem como um dos objetivos: a total prioridade ao transporte público de alta capacidade.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Promover a distribuição justa e equilibrada da infra-estrutura e dos serviços públicos, repartindo as vantagens e ônus decorrentes da urbanização.
Participação popular na gestão da Cidade.	Estabelecimento de um mecanismo de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução.
Valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais.	A política urbana do município tem como um dos objetivos: a valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais e da paisagem.
Incentivo ao turismo.	Ações que permitem assegurar o turismo no município, são eles: a divulgação da Cidade no Brasil e exterior, implantação de postos de informações aos turistas ,apoio à realização de congressos, etc.
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica.	Apoio ao estudo e à pesquisa científica, através de: manutenção e desenvolvimento dos centros de estudos e pesquisas, criação de novos centros, incentivo ao intercâmbio, etc.

Função Social da Propriedade	Rio de Janeiro
Controlar a densidade populacional.	Controlar a densidade populacional com a correspondente e adequada utilização urbana.
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	Gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas.
Aproveitamento dos vazios urbanos.	Promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa.
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	Compatibilizar o desenvolvimento urbano coma proteção do meio ambiente pela utilização racional do patrimônio natural, cultural e construído, sua conservação, recuperação e revitalização.

São João de Meriti: Plano Diretor promulgado em 26 de Setembro de 1991

Função Social da Cidade	São João de Meriti
Controle do imóvel urbano (uso do solo).	A distribuição de usos e intensidade de ocupação do solo de forma equilibrada em relação a infra-estrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar a ociosidade.

Moradia (política habitacional).	Assentamento da população em áreas identificadas como vazias ou sub-utilizadas, desenvolvendo programas que visem à produção de moradias populares, lotes urbanizados, equipamentos e serviços.
Transporte público.	Realização de uma política de transporte público, visando: adequar o funcionamento de todas as formas de transporte, priorizar o transporte público, fiscalização e educação para o trânsito.
Desenvolvimento equilibrado de infra-estrutura e serviço na Cidade.	Justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana e a recuperação, para a coletividade.
Participação popular na gestão da Cidade.	É garantida a participação da população em todas as etapas do planejamento municipal, através da representação de entidades e associações comunitárias, na forma que dispõe a Lei Orgânica do Município.
Valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais.	A Função Social da Cidade cita o direito de todo cidadão à preservação do patrimônio cultural, histórico, ambiental e paisagístico.
Incentivo ao turismo.	-
Estímulo ao estudo e à pesquisa científica.	-

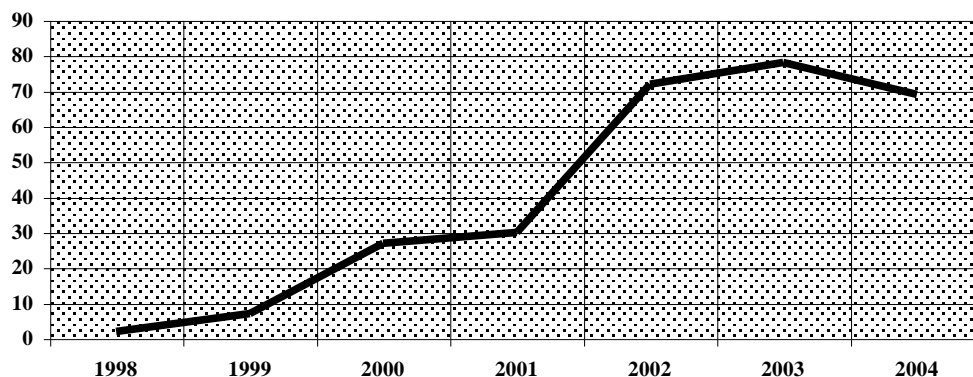
Função Social da Propriedade	São João de Meriti
Controlar a densidade populacional.	-
Geração de recursos para infra-estrutura e serviços.	Promover a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante de ação do Poder Público.
Aproveitamento dos vazios urbanos.	Promover o assentamento em áreas identificadas como vazias ou sub-utilizadas, desenvolvendo programas que visem à produção de moradia populares, lotes urbanizados, equipamentos e serviços urbanos.
Utilização do solo urbano para a proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural.	O Plano Diretor tem por fim realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, através do uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado em seu território com a preservação, proteção e a recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana.

6. A jurisprudência

A metodologia utilizada na análise da Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro consistiu na busca por acórdãos no setor de pesquisa de Jurisprudências do site do Tribunal. Como o sistema de busca não aceita frases completas, foram inseridas as

palavras-chave juntas: "função" e "social" e "propriedade"; e "função" e "social" e "cidade"³. Os resultados obtidos foram separados por tema, ano - período de 1980 a 2004 - e município.

Gráfico 1 – Número de acórdãos que contém o termo “função e social e propriedade” entre 1998 e 2004.



Fonte: Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Cabe ressaltar a inflexão na curva no ano de promulgação do Estatuto da Cidade, sugerindo que o termo em tela, ainda que não apropriado majoritariamente sob a forma exposta nos Planos Diretores Municipais, passa ao menos a gozar de maior publicização.

Casos de Ocorrência do Termo “função social da propriedade”

Ano	Nº	Município e Assunto
1998	2	1 caso em Angra dos Reis por indenização de desapropriação 1 caso em São Gonçalo por controvérsia na indenização de desapropriação
1999	7	5 casos no Rio de Janeiro sobre IPTU 1 caso em Duque de Caxias de Usucapião 1 caso em Itaboraí sobre IPTU
2000	26	24 casos de IPTU no Rio de Janeiro 1 caso de IPTU em Teresópolis 1 caso de responsabilidade civil devido a acidente de trem
2001	31	26 são por IPTU 2 são casos iguais de inspeção policial 2 casos de uso por particular de área comum de condomínio 1 caso só de cobrança de Luz indevida, Taxa de Iluminação Pública (TIP) 1 Ação Declaratória (ainda não analisada)
2002	72	62 casos de IPTU no Rio de Janeiro – A maioria dos acórdãos com Taxa de Iluminação Pública (TIP), Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública (TCLLP), Taxa de Coleta de Lixo (TCL) com Repetição do Indébito. 1 caso de IPTU em Niterói 1 caso de IPTU e TIP em Petrópolis 1 caso de Usucapião no Rio de Janeiro 1 caso de Mandato de Segurança ao apart-hotel

³ A ocorrência de “Funções” e Sociais” e “Cidade” deu-se somente em acórdãos nos quais aparece “Funções” e “Sociais” e “Propriedade”.

		<p>1 caso de Locação comercial, ação renovatória</p> <p>1 caso de condomínio que teve área comum usada por particular</p> <p>1 caso de incorporação imobiliária, contrato mútuo, garantia hipotecária,</p> <p>1 caso de locação não residencial, denúncia vazia</p> <p>1 caso de Mandado de segurança, estabelecimento de diversões eletrônicas</p> <p>1 Vistoria em estabelecimento de jogos de fliperama e similares</p>
2003	82	<p>72 casos de IPTU no Rio de Janeiro</p> <p>2 Mandados de Segurança relacionados a disputa entre posto de gasolina e a Secretaria Estadual de Energia, Petróleo</p> <p>1 caso de uma construção de subestação elétrica negada</p> <p>1 caso de construção de um hotel – residência, relacionado ao direito ao sol! Por causar sombra</p> <p>1 caso de apreensão de veículo, multas e vistoria</p> <p>2 casos de ação renovatória da locação comercial</p> <p>1 caso de Usucapião de imóvel urbano</p> <p>1 caso de apreensão de aparelhos eletrônicos do tipo caça-níqueis, onde há a menção a natureza do aparelho não estar em harmonia com a função social da propriedade</p> <p>1 caso de falência relacionada a cobrança de IPTU</p>
2004	93	<p>79 casos de IPTU</p> <p>1 caso de cobrança de salão de festas em condomínio</p> <p>1 caso de Impenhorabilidade de bem</p> <p>1 caso de reintegração de posse de herdeiros</p> <p>1 caso de agravo repetido sobre reintegração de posse</p> <p>1 caso de problemas com água e esgoto, mencionando a dignidade humana e a função social da propriedade</p> <p>1 caso de conflito de condomínio entre um prédio comercial e a Igreja Universal</p> <p>1 caso de IPVA colocando o carro como bem móvel suscetível à destinação social do veículo (propriedade)</p> <p>1 caso de Reintegração de feito requerida pela Irmandade do Santíssimo Sacramento da Candelária</p> <p>1 caso de impossibilidade de vistoria veicular devido à acumulação de 44 multas</p> <p>1 caso de responsabilidade civil por acidente de trabalho(que não deveria conter aqui por não mencionar diretamente o termo “função social de propriedade”)</p> <p>1 caso de doação</p> <p>1 caso de IPTU em Angra (favorável ao município)</p> <p>1 caso de demolição de benfeitoria, construção em local inapropriado e sem licença, a demolição prepondera sobre o interesse do particular em proteger a posse, dada a necessidade de se garantir a função social de propriedade</p> <p>1 caso de cláusula restritiva a atividades nocivas em condomínio pelas regras do próprio condomínio o interesse comum prevalece sobre o direito de livre utilização da propriedade</p>

Os resultados se mostraram diferentes do conteúdo que predomina nos Planos Diretores Municipais estudados. O levantamento indica a predominância de casos relacionados a cobrança do IPTU, mesmo sendo de conhecimento público a existência de inúmeros outros conflitos na justiça acerca da questão da posse e propriedade urbana, como ocupações ilegais de imóveis, desapropriações e usucapião, com mínima ocorrência nos acórdãos levantados.

7. Referências

Abramo, Pedro (org.). Cidades em Transformação: entre o Plano e o Mercado – Experiências Internacionais em Gestão do uso do Solo Urbano. Rio de Janeiro: O Autor, 2001.

Cavallazzi, Rosângela. “Urbanismo e Direito: Notas para uma Abordagem Interdisciplinar do Espaço Urbano”. In Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Machado, Denise Pinheiro (org.). Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 1996.

Código Civil, Lei Nº 10.406, de 10/01/2002.

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257, de 10/07/2001.

Estefan, P. Assed. A Força do Trabalho do Possuidor – A Supremacia da Função Social. Dissertação de Mestrado. Campos dos Goytacazes, Faculdade de Direito de Campos: 2002.

Fernandes, E. Direito Urbanístico. 1ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey; 1998.

Oliveira, Sônia Azevedo Le Cocq de. “Excesso de legislação, déficit de participação”. In Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR, Vol. 3, Maio/Junho de 2001, Rio de Janeiro, pp. 1644-1648.

Pereira, C M. Instituições de Direito Civil Vol. IV - Direitos Reais. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Forense; 2006.

Santos J, Filho C. Intervenção do Estado na Propriedade e Desapropriação. In Manual de Direito Administrativo. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, pp. 589-695.