



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

O PROGRAMA “LOTE SOCIAL” E ÁREAS INSTITUCIONAIS VAZIAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Thiago Terra Rodrigues¹

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a utilização de áreas institucionais municipais vazias para habitação de interesse social, sob a perspectiva dos desafios do cumprimento da função social da propriedade pública e da aplicação dos instrumentos da política urbana no Brasil. No contexto de crescente mercantilização das cidades e esvaziamento do potencial redistributivo dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a destinação de patrimônio público ocioso para fins sociais emerge como ponto de tensão e debate.

Este resumo explora o programa "Lote Social" como estudo de caso para discutir a aplicação do princípio da função social da propriedade a áreas institucionais inutilizadas ou subutilizadas e sua articulação com instrumentos urbanísticos como o Plano Diretor Municipal, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a redefinição de percentuais de áreas públicas em novos loteamentos, voltados à produção de habitação de interesse social. A análise alinha-se à proposta do GT 03 de refletir sobre avanços, entraves e violações às diretrizes da política urbana e buscar caminhos para recuperar o sentido redistributivo da função social da propriedade.

2 DO PATRIMÔNIO PÚBLICO AO LOTE SOCIAL: INSTRUMENTOS, TENSÕES E JUSTIÇA SOCIOTERRITORIAL

O ponto de partida para a análise é a constatação da existência de áreas institucionais em diversos municípios que, embora legalmente destinadas a equipamentos públicos, permanecem vazias ou subutilizadas, onde o Poder Público falha ao não cumprir sua função social intrínseca e, por vezes, com

¹ advogado, pós-graduado em Direito Constitucional e Administrativo e em Gestão Pública Municipal, e-mail thiagoterra@adv.oabsp.org.br



trariando os objetivos do planejamento urbano original alteando tais áreas com único propósito financeiro.

A função social da propriedade, princípio constitucional previsto nos artigos 5º, XXIII e 170, III da Constituição Federal, adquire contornos específicos quando aplicada à propriedade pública, especialmente às áreas institucionais vazias. Diferentemente da propriedade privada, cuja função social é exigida mediante instrumentos como o PEUC, IPTU progressivo e desapropriação-sanção (art. 182, §4º da CF), a propriedade pública já nasce com uma finalidade pública intrínseca, vinculada ao interesse coletivo.

As áreas institucionais, originadas do processo de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/79, art. 4º), são destinadas à implantação de equipamentos comunitários. Quando permanecem vazias por longos períodos, configura-se uma contradição fundamental: o próprio poder público, que deveria zelar pelo cumprimento da função social da propriedade, torna-se agente de seu descumprimento.

Nesse sentido, o programa "Lote Social" representa uma possibilidade concreta de efetivação da função social das áreas institucionais vazias, transformando um passivo urbano (terrenos ociosos que muitas vezes se tornam focos de degradação ambiental e insegurança) em ativo social (terra urbanizada para habitação de interesse social).

Conforme observa Paolinelli², "com a drástica redução dos recursos federais no setor da produção habitacional, os municípios estão sendo agora obrigados a repensar suas políticas urbana e habitacional, a fim de torná-las mais adequadas aos seus orçamentos. Finalmente, mais criatividade – para além da produção dos conjuntos habitacionais nas periferias – está sendo exigida na busca por tentar mitigar a precariedade urbana e os problemas gerados pelos processos de valorização imobiliária."

O Estado de São Paulo através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano - CDHU³ é um exemplo de mercantilização de programas habitacionais de interesse social, já que a CDHU não mais atende famílias em situação de vulnerabilidade social, já que exige critérios do mercado imobiliário para acessá-lo.

A atual roupagem dos programas de habitação de "interesse social", se é que podemos denominá-los assim, revela nítido caráter de mercantilização dos programas habitacionais, já que o Estado

² PAOLINELLI, Marina Sanders. *Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública*. 2018. 255 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

³ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO – CDHU. *Parceria com Município*. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/provisao-de-moradias/parceria-com-municipio>. Acesso em: 08 jun. 2025.



passa também a ser um “empreendedor”. O Brasil anseia por iniciativas público/privada voltadas à população mais carente!

Portanto, a proposta teórica do “Lote Social” se baseia na premissa de que o Poder Público pode (e, sob a ótica da função social, deve) buscar alternativas para dar destinação socialmente útil a esse patrimônio, especialmente em face do déficit habitacional que afeta as populações mais vulneráveis.

A Constituição Federal (art. 182) atribui aos municípios a responsabilidade pela política urbana. A conversão de áreas institucionais para fins habitacionais era impedida pela Constituição do Estado de São Paulo, até que o STF, ao julgar a ADI 6602, reconheceu a autonomia municipal para legislar sobre o tema. O Plenário, por unanimidade, declarou inconstitucional os §§ 1º a 4º do inciso VII do art. 180 da Constituição Estadual, reafirmando a competência municipal prevista no art. 30, I e VIII da CF para legislar sobre assuntos de interesse local e ordenamento territorial. Esta decisão abre caminho para políticas habitacionais em áreas institucionais, embora persistam desafios políticos e econômicos na destinação do patrimônio público.

A consolidação da autonomia municipal, nesse cenário, como dito, abre espaço para a formulação de mecanismos e instrumentos voltados à promoção do acesso à moradia digna. No entanto, essa autonomia não afasta os desafios políticos e econômicos que envolvem a destinação do patrimônio público. Em muitos casos, as decisões sobre o uso de bens públicos ainda se pautam por lógicas arrecadatórias ou são capturadas por interesses privados, o que compromete seu potencial redistributivo e sua função social.

O “Lote Social”, enquanto conceito, propõe um caminho inverso ao processo de mercantilização do solo urbano. Trata-se da defesa da desmercantilização de áreas públicas, com sua destinação efetiva para fins sociais, especialmente por meio de sua utilização como ativo direto em políticas habitacionais de interesse social. A proposta desafia a lógica dominante que trata o patrimônio público como mera fonte de arrecadação, reivindicando seu uso como instrumento de justiça urbana e realização do direito à moradia.

A articulação com outros instrumentos urbanísticos, atrelado à iniciativa e o engajamento do Poder Público local são peças chaves centrais para a efetiva implantação de tal política pública habitacional.

A proposta em linhas gerais, visa, destinar as áreas de uso institucional subutilizadas para a produção de habitação de interesse social, mediante a promoção pelo próprio Poder Público Municipal de todo o processo de produção das unidades, desde a adequação jurídica urbanística da terra até a execução das unidades.

Como se observa, um dos grandes desafios para o avanço de projetos dessa natureza reside na efetiva utilização dos instrumentos previstos no próprio Estatuto da Cidade e nos planos diretores muni



cipais. Trata-se da necessidade de vincular recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), da desapropriação com pagamento em títulos (desapropriação-sanção), ao financiamento de políticas de habitação social. No entanto, na prática, esses instrumentos muitas vezes são utilizados com finalidades diversas, frequentemente dissociadas de objetivos redistributivos e da promoção da função social da propriedade urbana.

Soma-se a isso o obstáculo representado pela falta de conscientização por parte dos gestores públicos quanto à importância e à finalidade desses mecanismos, bem como a carência de vontade política para implementá-los de forma concreta e comprometida com o interesse social.

Outra via para a implantação de políticas habitacionais é a participação da iniciativa privada, por meio, por exemplo, da possibilidade de flexibilização do percentual de áreas institucionais em novos loteamentos, onde como contrapartida o loteador que se beneficiou economicamente da redução do percentual de área, necessariamente deverá aportar recursos na produção de moradia nas áreas onde implantado o lote social.

Outros exemplos podem ser usados como possibilidade de produção do lote social, como por exemplo.

a) Consórcios imobiliários para HIS: Mecanismo previsto no art. 46 do Estatuto da Cidade, pelo qual o proprietário transfere seu imóvel ao poder público e recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. No caso do “Lote Social”, empresas privadas poderiam executar a infraestrutura e/ou as unidades habitacionais em troca de contrapartidas específicas.

b) Operações urbanas consorciadas com componente de HIS: Conforme previsto no art. 32 do Estatuto da Cidade, com destinação obrigatória de percentual dos recursos para habitação social na própria área da operação.

c) Parcerias com cooperativas habitacionais: Modelo que permite a autogestão na produção habitacional, com o poder público fornecendo a terra (áreas institucionais) e assistência técnica, enquanto as cooperativas organizam a produção das moradias.

Estas modalidades de parceria público-privada representam alternativas concretas para viabilizar o programa “Lote Social”, superando as limitações orçamentárias dos municípios e promovendo a corresponsabilização de diferentes atores na produção habitacional.

Questão fundamental para a viabilização do programa “Lote Social” é sua articulação com as ZEIS, instrumento de zoneamento especial desenvolvido na prática urbanística brasileira e posteriormente reconhecido em legislações como a Lei 11.977/2009, que as define como áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de uso e ocupação.



pação do solo. A demarcação de áreas institucionais ociosas como ZEIS (áreas vazias destinadas à produção de HIS) confere segurança jurídica à reconversão dessas áreas, garantindo sua destinação exclusiva para população de baixa renda e permitindo parâmetros urbanísticos específicos que assegurem qualidade aos empreendimentos (ROLNIK, 2010).

Tais questões levantam uma importante reflexão sobre o papel dos instrumentos de regulação urbanística, que podem – e devem – ser mobilizados não apenas para a conformação física do território, mas sobretudo como instrumentos de indução à justiça socioterritorial e à efetivação do direito à cidade. Nesse contexto, é essencial reconhecer que o mercado imobiliário, embora impulsionado por lógicas de valorização e lucro, também integra a estrutura urbana e deve assumir corresponsabilidade na promoção da inclusão social.

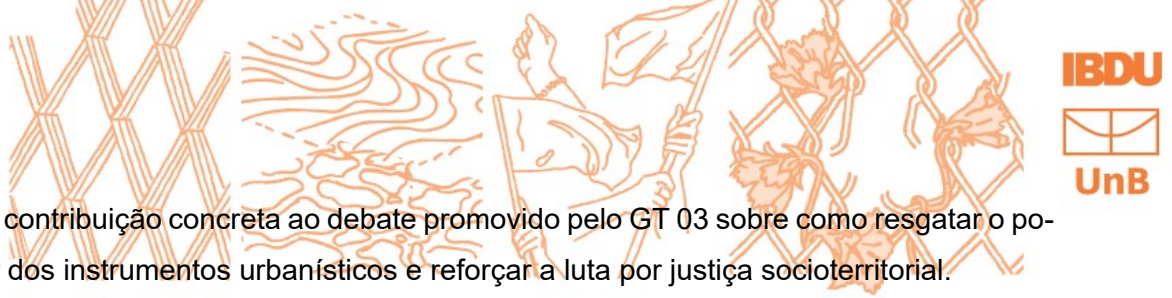
A lógica mercantil, como aponta Paolinelli (2018), contribui para a segregação urbana, exigindo que agentes privados se comprometam com soluções que atendam às necessidades habitacionais da população vulnerável. O programa "Lote Social" dialoga com as críticas do GT 03 sobre o esvaziamento de instrumentos urbanísticos redistributivos. Ao propor o Poder Público como "loteador social", vinculando contrapartidas dos beneficiários à infraestrutura, busca-se um arranjo que desafie a lógica de mercado e os financiamentos convencionais excludentes.

Esta abordagem tensiona o modelo dominante de produção da cidade e resgata a função social do patrimônio público como vetor de justiça socioterritorial. Contudo, persistem desafios: a limitada capacidade administrativa municipal, a sustentabilidade financeira, a complexidade jurídica e a resistência de setores beneficiados pela financeirização do solo urbano. Superar esses obstáculos demanda inovação institucional e vontade política orientada por princípios de equidade e interesse público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo conceitual da utilização de áreas institucionais para habitação de interesse social, exemplificado pela proposta do "Lote Social", permite uma análise crítica dos desafios envolvidos na efetivação da função social da propriedade pública e na aplicação dos instrumentos da política urbana com finalidade redistributiva. A iniciativa, ainda que apresentada em caráter teórico, explicita as tensões entre a gestão do patrimônio público orientada pelo interesse coletivo e as pressões decorrentes da mercantilização e financeirização da cidade.

A análise dos mecanismos propostos – como a desafetação, a articulação com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a integração ao Plano Diretor e o modelo alternativo de financia



mento – oferece uma contribuição concreta ao debate promovido pelo GT 03 sobre como resgatar o potencial transformador dos instrumentos urbanísticos e reforçar a luta por justiça socioterritorial.

Conclui-se que, embora juridicamente viável e socialmente necessária, a implementação de propostas como essa exige, sobretudo, vontade política, compromisso ético com o bem comum e coragem para enfrentar as disputas estruturais que permeiam a produção e o uso do espaço urbano. Mais do que uma proposta técnica, trata-se de um chamado à responsabilidade coletiva sobre o futuro das cidades.

E essa luta, esse trabalho, esse compromisso — cabe a todos nós.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei 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 (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

PAOLINELLI, Marina Sanders. Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública. 2018. 255 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ROLNIK, Raquel. Zonas Especiais de Interesse Social. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6602. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 11 jun. 2021. Plenário. DJe nº 120, divulgado em 18 jun. 2021, publicado em 21 jun. 2021.