ReGeo
ISSN: 2177-3246

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A CONTRIBUIÇÃO DAS NOVAS TÉCNICS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND THE CONTRIBUTION OF NEW CONFLICT RESOLUTION TECHNIQUES

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NUEVAS TÉCNICAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

10.56238/revgeov17n3-028

Mariana Zambom Favinha
Doutoranda
Instituição: Universidad del Museo Social Argentino

RESUMO
O artigo examina a dignidade da pessoa humana como princípio estruturante do Direito Constitucional brasileiro e sua repercussão na conformação da função social da propriedade urbana. A partir da Constituição Federal de 1988, a pessoa humana passa a ocupar posição central no ordenamento jurídico, funcionando como parâmetro de validade, interpretação e aplicação das normas. Nesse contexto, a propriedade privada deixa de ser concebida como direito absoluto, sendo condicionada ao cumprimento de sua função social. A função social opera como limite material ao exercício do domínio, harmonizando o direito individual com o interesse no espaço urbano, marcado por desigualdades socioespaciais, especulação imobiliária e exclusão territorial. A cidade é compreendida como espaço de concretização de direitos fundamentais sociais (moradia, mobilidade, saneamento, saúde e educação) sendo o acesso equitativo ao espaço urbano condição para a efetivação da dignidade humana. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2011) consolida a ordem constitucional urbana ao instituir instrumento destinados à promoção da função social da propriedade e à gestão democrática da cidade. Destacam-se o Plano Diretor, as Zonas Especiais de Interesse Social, os mecanismos de regularização fundiária e os instrumentos de indução ao adequado aproveitamento do solo urbano. A experiência do Município de São Paulo evidencia a aplicação concreta desses instrumentos na tentativa de enfrentar a segregação socioespacial e promover inclusão territorial. O trabalho também analisa o conflito entre propriedade privada e interesse coletivo como tensão inerente ao Estado Democrático de Direito, solucionável mediante ponderação constitucional orientada pelos princípios da proporcionalidade e da justiça social. Nesse prisma, os meios adequados de resolução de conflitos – especialmente mediação e conciliação – apresentam-se como instrumento eficazes da solução de conflitos fundiários urbanos, permitindo soluções participativas, humanizada e compatíveis com a dignidade da pessoa humana. Constata-se que a efetivação da dignidade da pessoa humana no espaço urbano depende da integração entre normas constitucionais, políticas públicas urbanas produtivas e mecanismos consensuais de resolução de conflitos, visando à construção de cidades mais justas, inclusivas e socialmente orientadas.

Palavras-chave: Dignidade da Pessoa Humana. Função Social da Propriedade. Direito à Cidade. Políticas Urbanas. Conciliação/Mediação Fundiária.

ABSTRACT
This article examines the dignity of the human person as a structuring principle of Brazilian Constitutional Law and its impact on shaping the social function of urban property. Since the 1988 Federal Constitution, the human person has occupied a central position in the legal system, functioning as a parameter for the validity, interpretation, and application of norms. In this context, private property ceases to be conceived as an absolute right, being conditioned upon the fulfillment of its social function. The social function operates as a material limit to the exercise of ownership, harmonizing individual rights with the interest in urban space, marked by socio-spatial inequalities, real estate speculation, and territorial exclusion. The city is understood as a space for the realization of fundamental social rights (housing, mobility, sanitation, health, and education), with equitable access to urban space being a condition for the effective realization of human dignity. The City Statute (Law No. 10.257/2011) consolidates the urban constitutional order by establishing instruments aimed at promoting the social function of property and the democratic management of the city. The Master Plan, Special Zones of Social Interest, land regularization mechanisms, and instruments to encourage the proper use of urban land stand out. The experience of the Municipality of São Paulo demonstrates the concrete application of these instruments in an attempt to address socio-spatial segregation and promote territorial inclusion. The work also analyzes the conflict between private property and collective interest as an inherent tension in the Democratic Rule of Law, solvable through constitutional balancing guided by the principles of proportionality and social justice. From this perspective, appropriate means of conflict resolution – especially mediation and conciliation – are presented as effective instruments for resolving urban land conflicts, allowing for participatory, humanized solutions compatible with human dignity. It is observed that the realization of human dignity in urban space depends on the integration of constitutional norms, productive urban public policies, and consensual conflict resolution mechanisms, aiming at the construction of more just, inclusive, and socially oriented cities.

Keywords: Human Dignity. Social Function of Property. Right to the City. Urban Policies. Land Conciliation/Mediation.

RESUMEN
Este artículo examina la dignidad de la persona humana como principio estructurante del Derecho Constitucional brasileño y su impacto en la configuración de la función social de la propiedad urbana. Desde la Constitución Federal de 1988, la persona humana ha ocupado una posición central en el sistema jurídico, funcionando como parámetro para la validez, interpretación y aplicación de las normas. En este contexto, la propiedad privada deja de concebirse como un derecho absoluto, quedando condicionada al cumplimiento de su función social. La función social opera como un límite material al ejercicio de la propiedad, armonizando los derechos individuales con el interés en el espacio urbano, marcado por las desigualdades socioespaciales, la especulación inmobiliaria y la exclusión territorial. La ciudad se entiende como un espacio para la realización de los derechos sociales fundamentales (vivienda, movilidad, saneamiento, salud y educación), siendo el acceso equitativo al espacio urbano una condición para la realización efectiva de la dignidad humana. El Estatuto de la Ciudad (Ley n.º 10.257/2011) consolida el orden constitucional urbano al establecer instrumentos destinados a promover la función social de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad. Entre ellos, destacan el Plan Director, las Zonas Especiales de Interés Social, los mecanismos de regularización territorial y los instrumentos para fomentar el uso adecuado del suelo urbano. La experiencia de la Municipalidad de São Paulo demuestra la aplicación concreta de estos instrumentos para abordar la segregación socioespacial y promover la inclusión territorial. El trabajo también analiza el conflicto entre la propiedad privada y el interés colectivo como una tensión inherente al Estado Democrático de Derecho, solucionable mediante un equilibrio constitucional guiado por los principios de proporcionalidad y justicia social. Desde esta perspectiva, los medios adecuados de resolución de conflictos, en especial la mediación y la conciliación, se presentan como instrumentos eficaces para resolver conflictos de suelo urbano, permitiendo soluciones participativas, humanizadas y compatibles con la dignidad humana. Se observa que la realización de la dignidad humana en el espacio urbano

depende de la integración de normas constitucionales, políticas públicas urbanas productivas y mecanismos consensuados de resolución de conflictos, con el objetivo de construir ciudades más justas, inclusivas y con una visión social.

Palabras clave: Dignidad Humana. Función Social de la Propiedad. Derecho a la Ciudad. Políticas Urbanas. Conciliación/Mediación Territorial.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou um novo paradigma jurídico-político ao eleger a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos estruturantes, conferindo-lhe centralidade axiológica e normativa em todo o ordenamento jurídico. Tal opção constitucional representa verdadeira ruptura com modelos anteriores, nos quais o Direito priorizava a proteção patrimonial e a organização do poder estatal em detrimento da pessoa humana enquanto sujeito de direitos. A partir da Constituição de 1988, o ser humano passa a ocupar posição central no sistema jurídico, tornando-se parâmetro de validade, interpretação e aplicação das normas jurídicas, bem como critério de legitimação da atuação estatal e da autonomia privada.

Nesse contexto, a dignidade da pessoa humana assume papel de princípio estruturante do Direito Constitucional brasileiro, irradiando efeitos sobre todos os ramos do Direito e influenciando diretamente a conformação de institutos jurídicos clássicos, como a propriedade privada. A concepção liberal tradicional, que compreendia a propriedade como direito absoluto, exclusivo e ilimitado, revela-se incompatível com a ordem constitucional contemporânea, fundada nos valores da justiça social, da solidariedade e da igualdade material. A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que assegura o direito de propriedade como direito fundamental, condiciona expressamente o seu exercício ao atendimento de sua função social, promovendo uma releitura do instituto sob uma perspectiva funcionalizada e comprometida com o interesse coletivo.

Essa transformação revela-se particularmente sensível no espaço urbano, onde se manifestam de forma mais aguda as tensões entre desenvolvimento econômico, propriedade privada, interesse coletivo e inclusão social. O processo histórico de urbanização brasileiro foi marcado por profundas desigualdades socioespaciais, pela concentração fundiária, pela especulação imobiliária e pela produção de assentamentos informais, resultando em cidades fragmentadas e excludentes. Nesse cenário, o acesso desigual à moradia, à infraestrutura urbana, à mobilidade, ao saneamento básico e aos equipamentos públicos compromete diretamente a realização dos direitos fundamentais sociais e, por conseguinte, a própria dignidade da pessoa humana.

A cidade, enquanto espaço de reprodução da vida social, constitui “locus” privilegiado de concretização dos direitos fundamentais. Não se trata apenas de um território físico, mas de um ambiente complexo onde se desenvolvem relações sociais, econômicas, culturais e políticas. A negação do acesso equitativo à cidade implica verdadeira violação à dignidade humana, uma vez que impede parcelas significativas da população de usufruírem dos benefícios urbanos e de exercerem plenamente a cidadania. A doutrina urbanística, especialmente a partir das contribuições de Henri Lefebvre e de autores brasileiros como Ermínia Maricato, passou a reconhecer o “direito à cidade” como expressão concreta da dignidade da pessoa humana no espaço urbano.

O ordenamento jurídico brasileiro incorporou essa perspectiva ao prever, nos artigos 182 e 183

da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano como instrumento destinado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o bem-estar de seus habitantes. A regulamentação desses dispositivos por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou marco normativo fundamental na consolidação de uma ordem constitucional urbana comprometida com a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. A política urbana deixa, assim, de ser mera técnica de ordenação territorial para assumir caráter jurídico- constitucional, orientado pela promoção da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

Todavia, a efetivação desses comandos normativos não ocorre sem conflitos. A tensão entre o direito individual de propriedade e o interesse coletivo manifesta-se de forma recorrente nas cidades brasileiras, especialmente em disputas fundiárias urbanas, ocupações informais, processos de regularização fundiária e intervenções estatais no uso do solo urbano. Esses conflitos revelam- se complexos, plurissubjetivos e estruturalmente vinculados a desigualdades históricas, o que evidencia a insuficiência de soluções exclusivamente judiciais, marcadas por uma lógica adversarial e frequentemente incapazes de oferecer respostas socialmente adequadas.

Nesse cenário, ganham relevo os meios adequados de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, enquanto instrumentos capazes de promover soluções mais democráticas, participativas e compatíveis com os valores constitucionais. No âmbito dos conflitos fundiários urbanos, a mediação apresenta-se como mecanismo apto a harmonizar o direito de propriedade com o direito à moradia, o direito à cidade e a dignidade da pessoa humana, priorizando soluções que transcendam a simples reintegração de posse.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a dignidade da pessoa humana como princípio estruturante do Direito Constitucional brasileiro e sua relação com a função social da propriedade urbana, destacando a importância das políticas urbanas e dos meios adequados de resolução de conflitos na promoção de cidades mais justas e inclusivas. Busca-se demonstrar que a efetivação da dignidade humana no espaço urbano depende da harmonização entre interesses individuais e coletivos, da atuação proativa do Poder Público por meio de políticas urbanas eficazes e da adoção de instrumentos consensuais capazes de enfrentar os conflitos fundiários de maneira humanizada e democrática.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com base em análise bibliográfica e documental, valendo-se da doutrina constitucional, urbanística e processual, bem como do exame da legislação nacional e de tratados internacionais de direitos humanos. Ao final, pretende-se evidenciar que a dignidade da pessoa humana não constitui mero postulado abstrato, mas verdadeiro eixo estruturante da ordem constitucional urbana, cuja concretização exige a construção de cidades orientadas pelo interesse coletivo, pela justiça social e

pelo respeito aos direitos fundamentais.

2 A DIGINIDADE DA PESSOA HUMANA COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Os princípios estruturantes são as "traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político". Consistem em normas jurídicas fundamentais que conferem identidade, coerência e unidade a um determinado sistema jurídico, primordialmente ao ordenamento constitucional (CANOTILHO, 2003, p. 1173-1174).

Diferentemente das regras, que possuem aplicação direta e específica, os princípios estruturantes exercem função organizadora e orientadora, servindo como alicerce axiológico e normativo sobre o qual se edificam as demais normas jurídicas.

Os princípios estruturantes são dotados de caráter fundamental (ocupando posição central no sistema jurídico, influenciando todo o ordenamento), de função organizadora (estruturam a forma de Estado, o regime político e os valores essenciais da Constituição), de força normativa, de instrumento interpretativo e de função limitadora (limite material).

Afunilando para o âmbito do Direito Constitucional, os princípios estruturantes são aqueles que definem a estrutura do Estado e do sistema jurídico, estabelecendo valores essenciais, limites ao exercício do poder e diretrizes para a interpretação e aplicação das normas. Tratam-se de "vetores interpretativos", orientando a atividade legislativa, administrativa e jurisdicional, bem como a concretização dos direitos fundamentais (BARROSO, 2020, p. 312).

No constitucionalismo brasileiro, são comumente reconhecidos como princípios estruturantes, entre outros, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, a separação dos poderes, o Estado Democrático de Direito e o pluralismo político.

Com ênfase para a Dignidade da Pessoa Humana, essa foi elevada, a partir do ordenamento jurídico vigente, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, à condição de fundamento da República, atribuindo-lhe força normativa capaz de irradiar efeitos sobre todo o sistema jurídico, conforme disposto em seu artigo 1º:

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I – a soberania;
> II – a cidadania;
> III – a dignidade da pessoa humana;
> IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V – o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emanda do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

A centralização desse princípio reflete uma mudança paradigmática na compreensão do Direito,

que deixa de priorizar exclusivamente a organização do poder estatal para elencar o ser humano no centro da ordem jurídica. A dignidade da pessoa humana passa a funcionar como parâmetro de validade, interpretação e aplicação das normas jurídicas, vinculando tanto o Estado quanto os particulares à promoção de mínimas condições para uma existência digna/decente.

O jurista Carlos Roberto Gonçalves (2015) afirma sobre a dignidade da pessoa humana:

> Trata-se do que se denomina princípio máximo, ou superprincípio, ou macroprincípio, ou o princípio dos princípios. Diante desse regramento inafastável de proteção da pessoa humana é que está em voga, atualmente, falar em personalização, repersonalização e despatrimonialização do Direito Privado.

Por esse viés, a dignidade da pessoa humana não se limita a um conceito abstrato ou moral, mas assume densidade jurídica palpável, exigindo a efetivação de direitos fundamentais e a formulação e aplicação de políticas públicas capazes de reduzir desigualdades e promover justiça social. Tal perspectiva torna-se especialmente relevante no espaço urbano, onde as tensões entre desenvolvimento, propriedade, interesse coletivo e inclusão social são mais perceptíveis.

2.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA DIGNIDADE HUMANA

A dignidade da pessoa humana possui fundamentos jurídicos sólidos no constitucionalismo contemporâneo, assumindo papel central como princípio estruturante do Direito Constitucional brasileiro. A doutrina constitucional reconhece que a dignidade da pessoa humana representa um valor jurídico supremo, do qual derivam e para o qual convergem os direitos fundamentais. Neste sentido, José Afonso da Silva afirma que a dignidade da pessoa humana constitui o "valor-fonte de todos os direitos fundamentais", sendo responsável por irradiar conteúdo material às garantias constitucionais asseguradas ao indivíduo (SILVA, 2014, p. 109).

Com relação a perspectiva dogmática, a dignidade humana apresenta natureza de princípio jurídico dotado de eficácia imediata, vinculando diretamente o Estado e os particulares.

Ingo Wolfgang conceitua a dignidade da pessoa humana como uma qualidade intrínseca e irrenunciável de todo ser humano, que o torna merecedor de igual respeito e consideração, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais voltados à proteção contra atos degradantes e à garantia de condições existenciais mínimas.

A dignidade humana desempenha incontáveis funções no sistema constitucional:

- Função Fundamentadora: legitima a própria atuação do Estado e do Direito;
- Função Interpretativa: orienta a hermenêutica constitucional e a solução de conflitos normativos;
- Função Limitadora: atua como limite material ao exercício do poder estatal e à autonomia privada, impedindo práticas que atentem contra a condição humana.

Extrai-se, desta feita, que a dignidade da pessoa humana encontra direta relação com o conceito de mínimo existencial, compreendido como o conjunto de prestações indispensáveis para assegurar ao indivíduo uma vida digna e o exercício afetivo de sua autonomia pessoal. Logo, a dignidade humana não se resume a uma garantia negativa de não intervenção, mas impõe ao Estado deveres positivos de atuação, sobretudo por meio de políticas públicas.

Nesse cenário, a dignidade da pessoa humana tem ampla consagração no ordenamento jurídico brasileiro, não apenas no artigo 1º da Constiuição da República Federativa do Brasil de 1988, mas também em diversos outros diplomas (tanto de forma explícita, quanto de forma implícita), como:

- Artigo 170 – versa sobre a ordem econômica, estabelecendo que esta deve ser fundada "na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa", tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social;
- Artigo 226 – reconhece a família como base da sociedade, merecedora de especial proteção do Estado, reforçando a centralidade da pessoa humana e de sua dignidade nas relações sociais;
- Artigos 196 e 205 – fazem a previsão de direitos fundamentais sociais, manifestando a dignidade da pessoa humana implicitamente ao assegurar o direito à saúde e o direito à educação;
- Artigo 225 – estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como condição para uma vida digna; e outros.

No plano internacional, a dignidade da pessoa humana ocupa posição de destaque nos principais tratados e declarações de direitos humanos, os quais integram o ordenamento jurídico brasileiro (artigo 5º, §2º da Constituição Federal).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) determina, logo em seu artigo 1º, que todos os humanos nascem livres e iguais, tanto em dignidade como em direitos. Existe o reconhecimento que a dignidade é um atributo inerente à condição humana.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) também consagem a dignidade da pessoa humana, ao narrarem que os direitos ali previstos são derivados da dignidade inerente ao ser humano.

Em um âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, 1969) igualmente reconhece que os direitos essenciais do homem têm como fundamento os atributos da pessoa humana, e não a nacionalidade ou o status de indivíduo.

Verifica-se, dessa forma, que a dignidade da pessoa humana possui sólidos fundamentos jurídicos em normas constitucionais e em tratados internacionais, assumindo natureza de princípio jurídico fundamental, dotado de eficácia normativa imediata. Essa base normativa confere legitimidade à atuação estatal voltada à promoção de condições existenciais mínimas e orienta a interpretação e

aplicação de todo o sistema jurídico, consolidando a dignidade humana como núcleo axiológico do Direito Constitucional brasileiro.

2.2 RELAÇÃO ENTRE DIGNIDADE HUMANA E ESPAÇO URBANO

A relação entre dignidade da pessoa humana e espaço urbano revela-se particularmente relevante no contexto brasileiro, marcado por intensas desigualdades socioespaciais e por um histórico de urbanização excludente.

A cidade constitui o principal espaço de concretização dos direitos fundamentais sociais, como moradia, mobilidade, saúde, educação e saneamento básico, sendo, portanto, elemento indispensável à realização de uma existência digna.

A doutrina urbanística e constitucional admite que a negação do acesso equitativo à cidade implica afronta à dignidade da pessoa humana. O estudioso Henri Lefebvre, ao formular o conceito de "direito à cidade", sustenta que o espaço urbano deve ser apropriado coletivamente, possibilitando que todos os cidadãos possam usufruir de seus benefícios e participar de sua produção e gestão. Portanto, fica evidente que a dignidade da pessoa não pode ser dissociada das condições urbanas concretas.

Igualmente, Ermínia Maricato pontua que a precariedade habitacional, a informalidade urbana e a segregação socioespacial representam expressões concretas da violação da dignidade da pessoa humana nas cidades do Brasil, uma vez que impedem o acesso a condições mínimas de vida digna e de exercício pleno da cidadania.

Dentro do plano constitucional brasileiro, a dignidade da pessoa humana encontra respaldo nos dispositivos que tratam de política urbana, primordialmente nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que pregam como objetivo da ordenação urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade o bem-estar de seus habitantes.

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> §3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> §4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:
> I – parcelamento ou edificação compulsórios;
> II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo;
> III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgaste de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Brasil,

1988).

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – aprofunda esse comando constitucional ao instituir instrumentos jurídicos voltados à promoção da função social da propriedade e à inclusão social no espaço urbano.

Nesse contexto, a dignidade da pessoa humana impõe ao Poder Público o dever de intervir no espaço urbano por meio de políticas públicas inclusivas, capazes de assegurar moradias adequadas, infraestrutura urbana, mobilidade e acesso a serviços essenciais. Além disso, exige a adoção de instrumentos democráticos de gestão urbana e de mecanismos alternativos de resolução de conflitos fundiários, de modo a privilegiar soluções socialmente justas e participativas.

A relação entre dignidade humana e espaço urbano evidencia que a cidade não pode ser compreendida apenas como objeto de exploração econômica, mas sim espaço de realização de direitos fundamentais. A efetivação da dignidade da pessoa humana depende, em grande medida, da construção de cidades mais justas, inclusivas e orientadas pelo interesse coletivo.

3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A ORDEM CONSTITUCIONAL URBANA

Carlos Roberto Gonçalves (2015) dispõe brevemente sobre o início histórico da função social da propriedade:

> O princípio da função social da propriedade tem controvertida origem. Teria sido, segundo alguns, formulado por Augusto Comte e postulado por Léon Duguit, no começo do aludido século (século XX). Em virtude da influência que a sua obra exerceu nos autores latinos, Duguit é considerado o precursor da ideia de que a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.

Para Pedro Lenza (2016), a função social da propriedade nasce do princípio fundamental do direito à propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal do Brasil):

> O direito de propriedade aparece como direito fundamental (art. 5º, XXII), porém a propriedade terá de atender a sua função social (art. 5º, XXIII), situação essa que se desdobra no âmbito da política urbana (arts. 182 e 183), no âmbito da política agrícola e fundiária, bem como da reforma agrária (arts. 184 a 191).

Já para Maria Helena Diniz, com um viés mais atual, a propriedade ao atender a função social deve ser exercida em benefício de toda a coletividade, observado não só a produtividade do bem em questão, mas a justiça social, de modo que a sua destinação seja socioeconômica.

Conivente com o entendimento da jurista Maria Helena Diniz, a Constituição Federal do Brasil

rompeu definitivamente com a concepção clássica da propriedade como direito absoluto, individual e ilimitado, passando a condicioná-la ao atendimento de sua função social, em consonância com os interesses coletivos e com o bem-estar da sociedade.

A função social da propriedade opera como verdadeiro limite material ao direito de propriedade, subordinando-o aos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. A propriedade deixa de ser compreendida apenas como prerrogativa individual e passa a assumir um papel funcional no contexto social e urbano.

Partindo dessa perspectiva, a função social da propriedade encontra estreita relação com a dignidade da pessoa humana, uma vez que o uso egoístico ou especulativo do solo urbano compromete o acesso coletivo à moradia, à infraestrutura e aos serviços essenciais. A função social da propriedade urbana constitui instrumento jurídico indispensável para combater a exclusão socioespacial e promover o direito à cidade, sobretudo em países marcados por profundas desigualdades, como é o caso do Brasil.

Trata-se de uma concepção que ultrapassa a lógica meramente patrimonialista e incorpora valores como solidariedade, inclusão social e sustentabilidade. O Estatuto da Cidade representa marco normativo fundamental na concretização da função social da propriedade urbana. Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, a referida lei institui instrumentos jurídicos e urbanísticos destinados a induzir o uso socialmente adequado do solo urbano, tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação-sanção, a usucapião especial urbana e a regularização fundiária.

Ermínia Maricato observa que a aplicação efetiva desses instrumentos é essencial para enfrentar o modelo de urbanização excludente que historicamente marcou as cidades brasileiras, caracterizado pela concentração fundiária, pela especulação imobiliária e pela produção de assentamentos informais. A ausência (ou inaplicabilidade) da função social da propriedade contribui para a reprodução das desigualdades socioespaciais e para a violação sistemática do direito à moradia e à cidade, ferindo também, diretamente, a dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a função social da propriedade também se apresenta como critério de legitimação da intervenção estatal no domínio privado. O Estado não apenas pode, como deve, intervir no uso da propriedade urbana quando esta não cumpre sua função social, desde que ressalvados os princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo legal.

Logo, a função social da propriedade revela-se elemento estruturante da ordem constitucional urbana, operando como instrumento de harmonização entre o direito individual de propriedade e o interesse coletivo. Sua efetivação constitui condição indispensável para a promoção da dignidade da pessoa humana, para a concretização do direito à cidade e para a construção de cidades mais justas, democráticas e socialmente inclusivas.

3.1 CONFLITO DE JUSTIÇA SOCIAL: PROPRIEDADE PRIVADA E INTERESSE COLETIVO

A presente tensão entre propriedade privada e o interesse coletivo (Direito Constitucional versus Direito Urbanístico) decorre da superação do modelo liberal clássico de propriedade, que a concebia como direito absoluto, exclusivo e ilimitado, em favor de uma concepção funcionalizada, comprometida com valores sociais, coletivos e com a dignidade da pessoa humana.

Historicamente, a propriedade privada foi erigida como um dos pilares do Estado Liberal, associada à ideia de liberdade individual e de proteção contra a ingerência estatal. Todavia, a complexificação das relações sociais, o crescimento urbano desordenado e o aprofundamento das desigualdades sociais evidenciaram que o exercício irrestrito do direito de propriedade pode gerar graves distorções sociais, sobretudo no espaço urbano. Assim, a ordem constitucional contemporânea passou a reconhecer que a propriedade privada deve atender não apenas aos interesses individuais de seu titular, mas também às necessidades coletivas da sociedade.

Essa aflição encontra respaldo normativo no próprio texto constitucional, que assegura o direito de propriedade como direito fundamental, mas condiciona expressamente o seu exercício ao atendimento da função social. É uma técnica constitucional de harmonização/ponderar os direitos fundamentais, no qual o direito individual não é suprimido, é relativizado em prol da realização de valores coletivos e de justiça social.

Reconhece-se, portanto, que a função social da propriedade atual como mecanismo de ponderação entre interesses contrapostos. Para Luís Roberto Barroso os direitos fundamentais não podem possuir caráter absoluto, devendo ser interpretados à luz do princípio da proporcionalidade e em consonância com os valores estruturantes da Constituição Federal, dentre os quais se desmembra a dignidade da pessoa humana. Assim, quando o exercício do direito de propriedade inviabiliza o acesso de parcelas significativas da população a direitos fundamentais, como moradia, saneamento e mobilidade, por exemplo, legitima-se a intervenção do Estado para recompor o equilíbrio social.

Esse aflito fica evidente no âmbito urbano: com retenção especulativa de imóveis, com subutilização do solo urbano e com a concentração fundiária produzindo escassez de terras, elevando os preços imobiliários e empurrando as camadas mais vulneráveis da população para localidades periféricas ou ambientalmente frágeis. Tal dinâmica compromete o direito à direito e agrava a segregação socioespacial, configurando verdadeira afronta à dignidade da pessoa humana.

O cenário ideal é compreender a cidade como uma obra coletiva e espaço de realização da vida social, não podendo ser reduzida à lógica mercantil de acumulação capitalista. O predomínio irrestrito do valor de troca sobre o valor de uso do uso do solo urbano resulta na exclusão social e na negação do direito à cidade, entendido como direito de acesso, permanência e participação na vida urbana.

Ermínia Maricato, nesse sentido, destaca que o conflito entre propriedade privada e interesse coletivo nas cidades brasileiras revela-se como expressão concreta de uma injustiça estrutural, marcada

pela apropriação privada dos benefícios da urbanização e pela socialização de seus ônus. A ausência de efetividade dos instrumentos de política urbana reforça a lógica da exclusão e perpetua a informalidade urbana, afetando diretamente as condições de vida da população de baixa renda.

A função social surge, então, como instrumento jurídico essencial para a realização da justiça social, permitindo ao Estado intervir no domínio privado com vistas à promoção do interesse coletivo. Destaca-se que a intervenção, contudo, não se dá de forma arbitrária, devendo observar os princípios constitucionais de legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e do devido processo legal. Não se almeja suprimir o direito de propriedade, mas conformá-lo aos valores fundamentais da ordem constitucional.

É possível extrair que o conflito entre propriedade privada e interesse coletivo não se apresenta como uma contradição insolúvel/intransponível, mas sim como uma tensão inerente ao Estado Democrático de Direito; sendo a função social da propriedade o elemento de equilíbrio, possibilitando a compatibilização entre o direito individual e as exigências da justiça social. Sua efetivação concreta revela-se condição indispensável para a promoção da dignidade da pessoa humana, para a concretização do direito à cidade e para a construção de um espaço urbano mais justo, inclusivo e democraticamente orientado.

4 POLÍTICAS URBANAS

A expressão “políticas urbanas” não leva em consideração a cidade apenas como “locus” ou como mera área geográfica. Considera, sobretudo, as suas funções sociais, como habitação, circulação, trabalho, lazer, integração e outros.

Sucintamente a política urbana compreende um conjunto de ações estatais voltadas à organização do território urbano, à regulação do uso do solo, à promoção do acesso à moradia digna, à infraestrutura urbana, à mobilidade, ao saneamento básico e aos equipamentos públicos essenciais. Trata-se de uma política pública de natureza transversal, que dialoga diretamente com a realização dos direitos fundamentais sociais e com a proteção da dignidade da pessoa humana.

Nasce, assim, o Plano Diretor, com um papel central, definido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão do território urbano, consoante o artigo 182 da Constituição Federal. Através do plano diretor o Município estabelece diretrizes para o crescimento urbano, define zonas de uso e ocupação do solo, disciplina a função social da propriedade e orienta a atuação do poder público e dos particulares.

Em outras palavras: o plano diretor representa um verdadeiro pacto urbano, no qual se materializam os interesses coletivos da cidade. A regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à política urbana deu-se com a edição e entrada em vigor do Estatuto da Cidade, diploma normativo que consolidou os princípios da reforma urbana e forneceu instrumentos jurídicos e

urbanísticos voltados à promoção do direito à cidade. O Estatuto da Cidade reafirma à função social da propriedade urbana, estabelece diretrizes gerais de política urbana e cria mecanismos destinados a combater a especulação imobiliária e a promover a inclusão socioespacial.

Cumpre transcrever o artigo 2º do Estatuto da Cidade:

> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> I – a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição especial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
> V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população a às características locais;
> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
> b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar nos pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura corres- pondente;
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutiliza- ção ou não utilização;
> f) a deterioração das áreas urbanizadas;
> g) a poluição e a degradação ambiental;
> h) a exposição da população a riscos de desastres.
> VII – integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
> VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
> IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
> X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
> XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
> XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
> XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natual ou construído, o conforto ou a segurança da população;
> XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioconômica da população e as normas ambientais;
> XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumentos da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
> XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

> XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnomógicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos natuais;
> XVIII – tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento;
> XIX – garantia de condições condignas de acessibildiade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados;
> XX – promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e se suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamento e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovem e outros segmentos da população (Brasil, 1988).

Entre os princípios que orientam a política urbana, destacam-se a gestão democrática da cidade, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do Poder Público que resultem na valorização imobiliária e a proteção do meio ambiente urbana. Essas diretrizes evidenciam que a política urbana não se limita à regulação técnica do espaço, mas incorpora valores constitucionais ligados à justiça social, à solidariedade e à sustentabilidade.

A ausência e/ou ineficácia das políticas urbanas acarreta na reprodução de um modelo de cidade fragmentadas, segregada e excludente. Para que as políticas urbanas sejam efetivadas existe dependência estrita dos entes federativos e da participação ativa da sociedade civil. A gestão democrática da cidade pressupõe a utilização de instrumentos participativos, como audiências públicas, conselhos urbanos, conferências e iniciativas populares. Esses mecanismos fortalecem a legitimidade das decisões urbanísticas e contribuem para a construção de soluções mais inclusivas e socialmente adequadas.

No mais, as políticas urbanas devem ser norteadas/guiadas pelos direitos humanos, reconhecendo que o acesso à cidade constitui condição indispensável para a realização da dignidade da pessoa humana.

A cidade deve ser classificada como espaço de convivência, de oportunidade e de exercício da cidadania; sendo que as políticas urbanas devem combater a exclusão socioespacial, promovendo a integração territorial.

Portanto, as políticas urbanas configuram-se como instrumentos fundamentais para a harmonização entre desenvolvimento urbano, proteção da dignidade humana e a realização da função social da propriedade.

4.1 POLÍTICAS URBANAS IMPLEMENTADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO/SP

A Cidade de São Paulo, enquanto maior centro urbano do Brasil, constitui espaço privilegiado de observação e análise da implementação das políticas urbanas. O Município paulistano desenvolveu, ao longo das últimas décadas, um conjunto expressivo de políticas públicas voltadas à ordenação do

território urbano, à promoção da função social da propriedade e à efetivação de direitos fundamentais sociais, notadamente o direito à moradia, à mobilidade, ao saneamento e ao acesso equitativo à cidade.

O principal instrumento balizador da política urbana municipal é o Plano Diretor Estratégico (PDE), atualmente instituído pela Lei Municipal nº 16.050/2014, posteriormente revisada. Tal dispositivo legal orienta o desenvolvimento urbano com base na centralidade da dignidade da pessoa humana, buscando enfrentar a histórica segregação socioespacial da metrópole. Entre seus objetivos, destacam-se: incentivo ao adensamento urbano em áreas dotadas de infraestrutura e transporte coletivo, a contenção da expansão periférica desordenada e a promoção do uso socialmente adequado do solo urbano.

Merecem destaque, nesse prisma, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), amplamente adotadas na política urbanística paulistana. A destinação das ZEIS é prioritariamente à regularização fundiária de assentamentos precários e à produção de habitação de interesse social em áreas bem localizadas da cidade, funcionando como instrumento concreto de realização da função social da propriedade urbana. Ao reservar parcelas do território urbano para fins habitacionais populares, o Município busca combater a retenção especulativa de imóveis e ampliar o acesso da população de baixa renda a condições dignas de moradia, promovendo inclusão social e territorial.

Partindo para o âmbito da política habitacional, São Paulo oferta programas voltados à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), à urbanização de favelas e à regularização fundiária, em articulação com políticas federais e estaduais. Tais iniciativas reconhecem que a moradia digna constitui pressuposto essencial da dignidade da pessoa humana, não se limitando a destinar simples abrigos físicos, abrangendo o acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e às oportunidades oferecidas pela cidade formal – como maiores chances de empregos e acesso mais amplo à educação, com mais instituições de ensino e cursos disponíveis.

Outro eixo relevante das políticas urbanas paulistanos refere-se à mobilidade urbana. A ampliação de corredores exclusivos de ônibus, a implementação de ciclovias e ciclofaixas e o estímulo a meios de transporte não motorizados refletem a tentativa de garantir o direito à mobilidade como direito fundamental instrumental à realização de outros direitos sociais. Aclara-se que a mobilidade urbana é uma condição indispensável para o acesso ao trabalho, à educação, à saúde e também ao lazer, integrando o conteúdo material da dignidade da pessoa humana no espaço urbano.

Existem ainda a adoção da Regularização Fundiária Urbana, especialmente após a edição da Lei nº 13.465/2017, visando conferir segurança jurídica à posse, integrar assentamentos informais à malha urbana e assegurar o direito à moradia a milhares de famílias. Esse instituto assumiu um papel humanizador, ao reconhecer juridicamente situações consolidadas e promovendo a inclusão social de populações constantemente marginalizadas.

É notório que a política urbana paulista é uma tentativa de concretizar, no plano local, os

princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da justiça social. Embora persistam desafios estruturais relacionados à desigualdade, à informalidade urbana e à especulação imobiliária, essas políticas representam instrumentos jurídicos e administrativos fundamentais para a construção de uma cidade mais justa, inclusiva e comprometida com a realização dos direitos fundamentais de seus habitantes.

5 MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS APLICADOS NA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A complexidade das relações urbanas e fundiárias no Brasil evidencia que os conflitos envolvendo a função social da propriedade não se restringem à esfera estritamente patrimonial, mas envolvem interesse coletivos, direitos fundamentais sociais e a própria dignidade da pessoa humana. Neste cenário, o emprego exclusivo da via judicial tradicional revela-se, muitas vezes, insuficiente para dar respostas eficazes, céleres e socialmente adequadas às controvérsias urbanas, especialmente aquelas relacionadas à moradia, à posse e ao uso do solo urbano.

Diante disso, ganham visibilidade os Meios Adequados de Resolução de Conflitos como instrumentos hábeis para promover soluções mais democráticas, participativas e compatíveis com a função social da propriedade.

Destaca-se que a Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, estimula formas consensuais de resolução de conflitos, especialmente quando envolvem direitos sociais e interesses coletivos. Esse ânimo foi aprofundado com a edição do Código de Processo Civil de 2015, que consagrou expressamente a mediação e a conciliação como instrumentos prioritários de solução de controvérsias – artigo 3º –, impondo ao Estado o dever (não se trata de uma faculdade) de promover, sempre que for possível, a solução consensual dos conflitos.

Na realidade urbana, os conflitos relacionados à função social da propriedade – como disputas possessórias coletivas, ocupações informais, regularização fundiária, desapropriações urbanísticas e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade – apresentam natureza estrutural e plurissubjetiva. A mediação e a conciliação se mostram especialmente adequadas, pois permitem a escuta das partes envolvidas, a consideração das vulnerabilidades sociais e a construção de soluções que transcendam a lógica binária vencedor-perdedor.

A mediação fundiária, em enfoque, tem se consolidado como importante meio de pacificação de lides urbanas. A mediação é um procedimento que envolve proprietários, ocupantes, poder público e demais atores sociais, visando soluções que conciliem o direito de propriedade com o direito à moradia, à cidade e à dignidade da pessoa humana. Ao invés de simples reintegração de posse, priorizam-se alternativas como reassentamentos aptos, regularização fundiária, indenizações condizentes ou adaptação do uso do imóvel à sua função social.

Mister salientar a nobre atuação dos Núcleos de Mediação de Conflitos Fundiários, frequentemente vinculados ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e às Defensorias Públicas, primordialmente após a edição da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, prevendo diretrizes para a mediação e prevenção de conflitos fundiários coletivos. Essas iniciativas reconhecem que despejos forçados e soluções meramente coercitivas tendem a agravar a exclusão socioespacial e a violar direitos humanos fundamentais.

Portanto, a adoção dos meios adequados de resolução de conflitos no âmbito da função social da propriedade representa um significativo avanço na construção de uma ordem urbana mais justa e democrática. São instrumentos que além de desafogarem o sistema judicial, possibilitam a construção de soluções sustentáveis, inclusivas e compatíveis com os valores estruturantes da Constituição Federal, em especial a dignidade da pessoa humana.

Vale registrar que já foram implementados com sucesso alguns casos práticos da coligação dos institutos em comento, demonstrando que a utilização dos métodos de conciliação são verdadeiras práticas restaurativas à comunidade. Segue situação paradigma:

- Em 2022 ocorreu a formalização de importante acordo entre a TER- RACAP[1] e a União Federal, no tocante às terras federais inseridas no Setor Habitacional Vicente Pires. No referido acordo, que colo- cou fim a um problema de mais de 50 (cinquenta) anos, constou que a União fará a doação das terras à TERRACAP, a título de integralização do capital social que ainda estava pendente na em- presa, devendo esta, por sua vez, efetivar a Regularização Fundi- ária integral do Setor.

O dito acordo foi firmado na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, com participação, além dos envolvidos, da Secretaria de Governo da Presidência da República, do Ministério da Economia e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, demonstrando um nivelamento entre as diferentes esferas públicas sobre a utilização das práticas, métodos e meios de conciliação para que o avanço seja cada vez mais eficaz e amplamente utilizado.

6 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do presente trabalho permitiu demonstrar que a dignidade da pessoa humana ocupa posição central no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, qualificando-se como verdadeiro princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. Mais do que um

[1] Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP é empresa pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, criada pela Lei n.5.861/72, tem como acionista majoritário o Distrito Federal com 51% e a União Federal com 49%. Assim, começou a operar efetuando a administração das terras no Distrito Federal, cuidando da venda de lotes públicos e da regularização de terrenos. E, desde o início, auxiliando a combater o antigo problema da grilagem e do mau uso de terras na capital. Em 2011 foi alçada à Agência de Desenvolvimento Econômico do DF.

postulado ético ou valor abstrato, a dignidade da pessoa humana apresenta densidade normativa concreta, irradiando efeitos sobre todo o sistema jurídico e condicionando a interpretação e aplicação das normas constitucionais, especialmente no âmbito do Direito Urbanístico e da ordem constitucional urbana.

Evidenciou-se, ademais, que a função social da propriedade constitui elemento jurídico indispensável para a harmonização entre o direito individual de propriedade e o interesse coletivo, funcionando como limite material ao exercício egoístico do domínio privado. A superação da concepção liberal clássica da propriedade revela-se fundamental para a construção de cidades mais justas, inclusivas e socialmente orientadas, nas quais o uso do solo urbano esteja comprometido com a realização dos direitos fundamentais e com a promoção de condições existenciais mínimas.

Dessa feita, a cidade, enquanto espaço privilegiado de concretização da dignidade da pessoa humana, não pode ser reduzida à lógica puramente mercantil, devendo ser orientada à promoção do bem-estar e da justiça social. Assim, a política urbana, o plano diretor e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade assumem essencial papel na materialização dos comandos constitucionais relacionados ao direito à cidade.

Verificou-se, além disso, que os conflitos fundiários e urbanísticos transcendem a tradicional resposta jurisdicional adjudicatória. Nesse sentido, os meios adequados de resolução de conflitos revelam-se compatíveis com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade. Ao priorizar o diálogo, a participação dos sujeitos envolvidos e a construção consensual de soluções, tais mecanismos contribuem para a pacificação social e para a efetivação dos direitos humanos no espaço urbano.

Por fim, conclui-se que a efetivação da dignidade da pessoa humana na localidade urbana depende de uma atuação integrada entre normas constitucionais, políticas urbanas e mecanismos adequados de resolução de conflitos. Somente a partir dessa conjugação será possível construir cidades mais democráticas, inclusivas e comprometidas com a realização plena dos direitos fundamentais, consolidando o espaço urbana como verdadeiro “locus” de cidadania e de promoção da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

Alfonsin, B., Pereira, P., Lopes, D., Rocha, M., & Boll, H. (2019). Da função social à função econômica da terra: Impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. Revista de Direito da Cidade, 11(1), 168–193.

Arruda, A. S. de, & Cirne, M. B. (2023). Métodos adequados de solução dos conflitos no âmbito da REURB-E no DF: Uma reflexão a partir dos diálogos institucionais de Conrado Hübner Mendes. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, 9(1), 95–111. https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/9825/pdf Barroso, L. R. (2020). Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Saraiva.

Baschet, J. (2009). A civilização feudal: Do ano mil à colonização da América. Globo.

Borchart, C. B., & Santin, V. F. (2018). Dignidade da pessoa humana no contexto urbano: O direito à cidade. Revista de Direito e Sustentabilidade, 4(1), 39–58.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

Brasil. (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

Brasil. (2015a). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015- 2018/2015/lei/l13105.htm

Brasil. (2015b). Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm

Brasil. (2017).Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

Brasil. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. (2018). Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018. https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/conselho- nacional-dos-direitos-humanos/resolucoes

Cabral, A. do P., & Cunha, L. C. da. (2006). Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law); "mediação sem mediador". In H. Zanetti Jr. & T. N. X. Cabral (Orgs.), Justiça multiportas: Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução de conflitos (pp. 710–726). Juspodivm.

Canotilho, J. J. G. (2003). Direito constitucional e teoria da Constituição (7ª ed.). Almedina.

Cantisano, P. J. (s.d.). Políticas urbanas, conflitos sociais e direito de propriedade no Brasil da virada do século XX. In Série Direito, Economia e Sociedade (pp. 18–40). Blucher. https://pdf.blucher.com.br/openaccess/9788580393279/02.pdf

Carvalho Filho, J. dos S. (2003). Propriedade, política urbana e Constituição. Revista da EMERJ, 6(23), 168–185.

Carvalho, M. P. de. (2019). Federalismo brasileiro, crise de litigiosidade e a harmonização dos poderes. Revista Caderno Virtual, 2(43).

Didier Jr., F. (2016). Curso de direito processual civil (18ª ed.). Juspodivm.

Diniz, M. H. (2018). Curso de direito civil brasileiro: Direito das coisas (32ª ed.). Saraiva.

Folger, J. P. (2017). A evolução e avaliação da mediação no Brasil: Questões-chave para analisar o projeto e a implementação da prática. In A. Braga Neto, Mediação: Uma experiência brasileira (pp. 71–86). CLA Editora.

Gonçalves, C. R. (2015a). Direitos reais (16ª ed.). Saraiva.

Gonçalves, C. R. (2015b). Direito civil 2 esquematizado: Contratos em espécie – direito das coisas (3ª ed.). Saraiva.

Lefebvre, H. (2011). O direito à cidade. Centauro.

Lenza, P. (2016). Direito constitucional esquematizado (20ª ed.). Saraiva.

Mallak, F. K. (2019). Judicialização dos conflitos fundiários urbanos e o direito à moradia. In V. E. de O. Oliveira (Org.), Judicialização das políticas públicas no Brasil. Fiocruz.

Maricato, E. (2015). O direito à cidade. Expressão Popular.

Marinoni, L. G., Arenhart, S. C., & Mitidiero, D. (2021). Curso de processo civil: Tutela dos direitos mediante procedimento comum (Vol. 2, 7ª ed.). Revista dos Tribunais.

Marques, V. H. O., Gonçalves, W. J., & Yule, L. (2021). Espaço da cidade na contribuição da dignidade da pessoa humana. Revista EIDH. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/70125778/Artigo_EIDH_2021-libre.pdf

Megna, B. L. (2015). A administração pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou "enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade". ResearchGate.

Moraes, H. P. de. (1998). A assistência judiciária pública e os mecanismos de acesso à justiça no estado democrático. Revista de Direito da Defensoria Pública.

Moura, G. M. de. (2018). Direito constitucional fraterno. D'Plácido.

Rolnik, R. (2019). Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças (2ª ed.). Boitempo.

Sarlet, I. W. (2019). Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988 (10ª ed.). Livraria do Advogado.

Silva, J. A. da. (2014). Curso de direito constitucional positivo (37ª ed.). Malheiros.

Souza, M. L. de. (2010). Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Bertrand Brasil.

São Paulo (Município). (2014). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014

São Paulo (Município). (2023). Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023. https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Município). (2024). Lei nº 18.157, de 2024. https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br