

A função social da propriedade e a intervenção estatal: reflexos no desenvolvimento econômico e na efetivação do direito à moradia

The social function of property and state intervention: impacts on economic development and the realization of the right to housing

Juliano Fortunato Godoy de Souza¹

Ana Carla Sanches Lopes Ferraz²

Resumo: O presente trabalho analisa a intervenção do Estado a partir do princípio da função social da propriedade, examinando sua evolução histórica, fundamentos constitucionais e impactos no desenvolvimento econômico e social. Inicialmente, aborda-se a transformação do direito de propriedade, que deixou de ser concebido como um direito absoluto para assumir uma dimensão social vinculada ao interesse coletivo. Em seguida, são estudados os mecanismos de intervenção estatal previstos no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para as limitações administrativas, a desapropriação e os instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade. O trabalho também investiga a relação entre a função social da propriedade e a efetivação do direito fundamental à moradia, analisando políticas públicas voltadas à

¹ Discente do 10.Semestre do Curso de Direito do Centro Educacional de Fernandópolis – São Paulo.

² Mestre em Direito pela Universidade de Marília SP na área de Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança social, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelas Faculdades Toledo e Metodologia e Didática para ensino superior, pelas Faculdades Integradas de Paranaíba MS. Foi servidora pública municipal, exercendo o cargo de Procuradora Jurídica. Atualmente é Coordenadora do Curso de Direito do Centro Universitário de Fernandópolis e Professora Universitária com experiência em Instituições públicas e privadas.

regularização fundiária e à inclusão social. Por fim, realiza-se uma análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida, evidenciando os desafios existentes entre a previsão normativa e a concretização do direito à cidade e à habitação adequada. Conclui-se que a função social da propriedade constitui elemento essencial para a promoção da justiça social, do desenvolvimento sustentável e da dignidade da pessoa humana, exigindo uma atuação estatal eficiente para garantir a efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Direito de propriedade. Função social da propriedade. Intervenção estatal. Direito à moradia. Estatuto da Cidade. Desenvolvimento econômico.

Abstract: This study analyzes State intervention based on the principle of the social function of property, examining its historical evolution, constitutional foundations, and its impacts on economic and social development. Initially, it discusses the transformation of property rights, which have evolved from being conceived as an absolute right to assuming a social dimension linked to the collective interest. It then examines the mechanisms of State intervention provided for under the Brazilian legal system, with particular emphasis on administrative restrictions, expropriation, and the urban planning instruments established by the City Statute. The study also investigates the relationship between the social function of property and the realization of the fundamental right to housing, analyzing public policies aimed at land regularization and social inclusion. Finally, it presents a critical analysis of the *Minha Casa, Minha Vida* Program, highlighting the challenges between the normative framework and the effective realization of the right to the city and adequate housing. It concludes that the social function of property constitutes an essential element in promoting social justice, sustainable development, and human dignity, requiring efficient State action to ensure the effectiveness of the fundamental rights guaranteed by the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Property rights. Social function of property. State intervention. Right to housing. City Statute. Economic development.

Introdução

Em que medida a atuação do Estado, orientada pelo princípio da função social da propriedade, pode conciliar o direito individual de propriedade com a necessidade de efetivação do direito fundamental à moradia e à justiça social nas cidades brasileiras?

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, desenvolvido por meio do método dedutivo, partindo da análise dos princípios constitucionais que regem o direito de propriedade e sua função social para a compreensão da intervenção estatal e de seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e o direito à moradia.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é classificada como bibliográfica e documental. Bibliográfica, porque fundamenta-se na análise de obras doutrinárias de autores especializados nas áreas do Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Civil e Direito Urbanístico, tais como José Afonso da Silva, Luís Roberto Barroso, Ingo Wolfgang Sarlet, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Sílvio de Salvo Venosa, Fábio Konder Comparato, entre outros. Documental, em razão da utilização de fontes normativas e institucionais, especialmente a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e demais instrumentos jurídicos relacionados à política urbana e habitacional.

A pesquisa possui caráter descritivo e analítico, buscando examinar a evolução histórica do direito de propriedade, a incorporação do princípio da função social no ordenamento jurídico brasileiro e os mecanismos de intervenção estatal destinados à promoção do interesse coletivo. Além disso, analisa criticamente políticas públicas habitacionais, com destaque para a efetivação do direito à moradia e para os desafios enfrentados na concretização da função social da propriedade.

A coleta de dados foi realizada mediante levantamento e análise de fontes doutrinárias, legislativas e institucionais, enquanto a interpretação dos dados ocorreu por meio da técnica de análise de conteúdo jurídico, permitindo a identificação das relações entre propriedade, desenvolvimento econômico, justiça social e políticas públicas de habitação.

1. O DIREITO À PROPRIEDADE: DESDOBRAMENTOS, EVOLUÇÃO E INTERFACES

1.1 Conceito e alocação jurídica

O direito à propriedade ocupa posição central no desenvolvimento dos sistemas jurídicos modernos, sendo historicamente vinculado às ideias de liberdade individual, autonomia privada e segurança das relações jurídicas. Ao longo dos séculos, a propriedade deixou de ser compreendida como poder absoluto do indivíduo sobre os bens, passando a se estruturar como instituto jurídico dotado de função social e submetido a limites impostos pelo interesse público. Esse processo revela uma evolução contínua, influenciada por transformações políticas, econômicas, urbanas, ambientais e sociais.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consolidou essa visão ao assegurar a propriedade como direito fundamental, mas condicioná-la expressamente ao atendimento de sua função social. Nesse sentido, José Afonso da Silva destaca que “a Constituição não protege a propriedade pela propriedade, mas a propriedade que atende à sua função social” (SILVA, 2023). Essa afirmação resume a mudança paradigmática segundo a qual a propriedade não é mais vista como domínio absoluto, mas como uma instituição que deve beneficiar tanto o titular quanto a coletividade.

Assim, compreender o direito à propriedade exige entender os desdobramentos de sua evolução histórica, sua positivação na ordem constitucional brasileira, suas limitações administrativas e jurídicas e, especialmente, suas interfaces com outros ramos do Direito, como o direito urbano, ambiental, agrário, econômico e dos direitos humanos. Esse conjunto de relações confere ao instituto uma complexidade que transcende o simples domínio sobre bens materiais, tornando-o elemento essencial para a estruturação de políticas públicas e para a efetivação da justiça social.

1.2 Evolução Histórica do Direito à Propriedade

O percurso histórico da propriedade revela profundas mudanças na forma como a sociedade compreende o domínio sobre os bens. No direito romano, a propriedade era interpretada como *dominium absoluto*, caracterizado como poder pleno e exclusivo do proprietário. Essa visão influenciou profundamente o direito privado moderno, especialmente após sua recepção no Código Napoleônico.

No período moderno, a concepção liberal-individualista da propriedade ganhou força com os pensadores iluministas. John Locke, por exemplo, afirmava que “a propriedade é um direito natural derivado do trabalho” (LOCKE, 1690, p. 73), entendimento que vinculava propriedade, liberdade e razão, e estruturou a lógica dos primeiros documentos de direitos fundamentais, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

A partir do final do século XIX, começaram a surgir críticas à concepção estritamente individualista da propriedade, especialmente diante das desigualdades sociais produzidas pela industrialização. Nesse contexto, a Encíclica *Rerum Novarum*, promulgada pelo Papa Leão XIII em 1891, representou um marco na formulação de uma visão social da propriedade. Embora reconhecesse o direito à propriedade privada como legítimo e necessário à dignidade humana, o documento defendia que seu exercício deveria estar orientado pelo bem comum e pela justiça social.

"Quem recebeu da bondade divina uma grande abundância de bens, quer exteriores e materiais, quer bens da alma, recebeu-os para os fazer servir ao seu aperfeiçoamento próprio e, ao mesmo tempo, como ministro da Providência, ao proveito dos outros." (LEÃO XIII, 1891, p. 22).

E o Sumo Pontífice reforça, que "A justiça exige, portanto, que os interesses dos proletários sejam cuidadosamente protegidos pelo Estado." (LEÃO XIII, 1891, p.27).

Essa perspectiva contribuiu para o desenvolvimento da noção de função social da propriedade, segundo a qual o direito do proprietário não é absoluto, mas deve atender aos interesses da coletividade, influenciando posteriormente diversas constituições e ordenamentos jurídicos, inclusive o brasileiro.

Com os avanços da industrialização, o aumento das desigualdades sociais e a concentração fundiária revelaram a insuficiência desse modelo individualista. O século XX marca uma inflexão decisiva. Comparato observa que “não há mais espaço, no constitucionalismo social, para a propriedade absolutizada; ela se converte em instituição jurídica a serviço da coletividade” (COMPARATO, 2017, p.89). Assim, o direito de propriedade passou a ser reconfigurado, incorporando elementos sociais, ambientais e econômicos que transformam sua estrutura e finalidade.

Essa reinterpretação também se manifesta no constitucionalismo contemporâneo, que passou a reconhecer a propriedade como direito condicionado, sujeito a limites legais e ao atendimento de objetivos coletivos. As constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919 foram pioneiras, introduzindo o conceito de função social, posteriormente adotado por diversos ordenamentos, incluindo o brasileiro.

Portanto, a evolução histórica revela que a propriedade transita de um direito absoluto para um direito condicionado, que deve atender não apenas aos interesses individuais, mas também às necessidades e valores da sociedade.

1.3 O Direito de Propriedade na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 5º, XXII, que “é garantido o direito de propriedade”, mas, no inciso seguinte, determina que “a propriedade atenderá à sua função social”. Essa dupla previsão demonstra a coexistência de um direito individual e uma obrigação institucional que o limita. Barroso afirma que “o constituinte fez da função social uma cláusula geral que permeia todo o sistema de propriedade” (BARROSO, 2021, p. 482), destacando seu caráter transversal.

Além disso, o art. 170, III, ao tratar da ordem econômica, condiciona o uso da propriedade à valorização do trabalho humano e à justiça social. Já o

art. 182, ao regular a política urbana, vincula a propriedade urbana ao plano diretor, instrumento fundamental para definir seu uso socialmente adequado.

Nesse mesmo sentido, Sarlet, Marinoni e Mitidiero registram que “o direito de propriedade continua fundamental, mas não incondicionado” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2021, p.712). Isso significa que a proteção constitucional existe, mas depende do cumprimento de deveres que concretizam valores constitucionais, como dignidade da pessoa humana, meio ambiente equilibrado e cidades sustentáveis.

Portanto, a Constituição de 1988 reafirma a importância da propriedade, mas redefine sua posição dentro de um Estado Democrático de Direito comprometido com o desenvolvimento humano, a justiça social e a proteção ambiental.

1.4 Desdobramentos do Direito à Propriedade

1.4.1 Faculdades do Proprietário e Estrutura Civil da Propriedade

O Código Civil, em seu art. 1.228, apresenta as faculdades clássicas do proprietário: usar, gozar, dispor e reaver a coisa. Venosa sintetiza essas atribuições ao afirmar que “a propriedade se apresenta como o mais completo dos direitos reais, pois reúne todas as facilidades possíveis sobre a coisa” (VENOSA, 2022, p. 145).

Contudo, essas faculdades não operam de forma ilimitada. O sistema jurídico impõe restrições para garantir a convivência social, proteção ambiental e ordenação territorial. Assim, o direito civil conforma o domínio privado, mas sempre subordinado aos princípios constitucionais.

1.4.2 Limitações Administrativas

As limitações administrativas representam restrições gerais impostas pelo Estado ao uso da propriedade, visando atender ao interesse público. Exemplos incluem o zoneamento urbano, o tombamento de imóveis históricos, a proteção ambiental e as servidões administrativas. Conforme Di Pietro, “o

poder público não retira a propriedade; apenas condiciona seu uso em razão de interesses superiores, como segurança, saúde, preservação ambiental e ordenação urbana” (DI PIETRO, 2023, p. 152).

Essas limitações demonstram que o exercício da propriedade privada deve sempre se compatibilizar com finalidades públicas e coletivas, sem que isso implique transferência da titularidade.

1.4.3 Intervenção Estatal e Desapropriação

A intervenção estatal na propriedade pode assumir formas diversas, como ocupação temporária, requisição, servidão administrativa, tombamento e, principalmente, desapropriação. A desapropriação constitui medida extrema, aplicável quando há necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Mukai observa que se trata de “uma transferência compulsória, legítima e fundada em necessidade coletiva, mediante indenização adequada” (MUKAI, 2021).

No caso de reforma agrária, a indenização pode ocorrer mediante títulos da dívida agrária, reforçando a compreensão de que a propriedade rural também deve atender à função social (artigos 184 e 186 da CF).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou a compreensão de que a desapropriação-sanção, prevista no art. 182, § 4º, da Constituição Federal, representa mecanismo adequado de efetivação da função social da propriedade urbana, legitimando a atuação estatal diante da persistente inércia do proprietário em promover o adequado aproveitamento do imóvel, em conformidade com as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

1.4.4 Função Social da Propriedade

A função social é o elemento estruturante da propriedade no Brasil. José Afonso da Silva afirma que “a função social não é mera limitação externa: integra a própria estrutura constitucional do direito de propriedade” (SILVA, 2023, p. 312).

Assim, não se trata de um limite acidental, mas de componente essencial ao próprio direito. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No RE 422.349/RS, a Corte reafirmou que a

proteção constitucional da propriedade está condicionada ao cumprimento de sua função social. De igual modo, no RE 607.940/RJ, o STF ressaltou que a política urbana e o planejamento municipal constituem instrumentos indispensáveis para a concretização da função social da propriedade urbana, em conformidade com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Ferraz (2007) enfatiza que a atuação empresarial deve considerar o impacto de suas atividades sobre a comunidade, o meio ambiente e as condições de trabalho. Ela ressalta que: “A responsabilidade social constitui-se em um compromisso permanente das empresas com a sociedade, indo além das exigências legais, visando contribuir para a construção de uma comunidade mais justa e equilibrada” (FERRAZ, 2007)

A academia e os teóricos sociais têm contribuído decisivamente para essa compreensão. O debate sobre justiça social, ética empresarial e cidadania corporativa tornou-se central nos estudos contemporâneos. Nesse contexto, a obra de Ana Carla Sanches Lopes Ferraz representa importante referência, ao afirmar que a responsabilidade social empresarial envolve um compromisso ético contínuo, que ultrapassa o simples cumprimento da legislação. Para Ferraz (2007) “a responsabilidade social das empresas envolve uma postura ética e comprometida com o bem-estar coletivo”, demonstrando que sua perspectiva engloba tanto dimensões jurídicas quanto éticas e humanas.

No meio urbano, a função social é verificada conforme o plano diretor e os instrumentos do Estatuto da Cidade, como parcelamento compulsório, IPTU progressivo e desapropriação-sanção. No meio rural, o art. 186 da Constituição estabelece critérios objetivos, como o aproveitamento adequado, à preservação ambiental e o respeito às normas trabalhistas.

1.5 Interfaces do Direito à Propriedade

A globalização, além de alterar a dinâmica econômica, intensificou desigualdades sociais e provocou rupturas nos sistemas de proteção historicamente construídos. Assim, emergiu uma necessidade crescente de que Estados e organizações assumissem responsabilidade social ampliada. A simples busca pelo lucro, isolada de compromissos sociais, tornou-se insuficiente diante dos desafios globais.

A consolidação de novos direitos, especialmente a partir do século XX, é um marco central para a compreensão da responsabilidade social. A incorporação dos direitos sociais, trabalhistas, de seguridade e de proteção coletiva redefiniu profundamente o papel do Estado e das instituições. As sociedades contemporâneas passaram a valorizar não apenas a liberdade individual, mas também a igualdade de oportunidades, a proteção dos grupos vulneráveis e o acesso a bens fundamentais como educação, saúde e trabalho digno.

Esse processo desencadeou uma ampliação das expectativas sociais quanto ao papel das organizações. A responsabilidade deixou de se restringir ao comportamento individual, sendo progressivamente associada à atuação das instituições que exercem influência significativa na vida coletiva. Empresas, Estado, organizações civis e organismos internacionais passaram a ser considerados co-responsáveis pela promoção do bem-estar social.

O direito à propriedade, longe de ser um instituto estático, é permeado por transformações históricas, econômicas, sociais e constitucionais. A Constituição Federal de 1988 estabelece um modelo funcional, no qual a propriedade é simultaneamente direito e dever, cujo exercício deve harmonizar interesses individuais e coletivos. Compreender essas dinâmicas é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas, para a atuação profissional jurídica e para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

2. A Intervenção do Estado e a Função Social da Propriedade

A intervenção do Estado na propriedade privada não se limita à imposição de restrições individuais; fundamenta-se, primordialmente, no princípio constitucional da função social, introduzido de forma inovadora pela Constituição Federal de 1988.

Sob essa ótica, a atuação estatal qualifica-se como a aplicação legítima do ordenamento jurídico em prol do bem comum, afastando a visão de mera interferência arbitrária. Para garantir que os espaços urbanos e rurais atendam a objetivos de produção, preservação ambiental e bem-estar coletivo, o Poder Público utiliza institutos como a desapropriação, as servidões e as limitações administrativas.

Diferente de constituições brasileiras anteriores, que relegaram a função social ao capítulo da ordem econômica, a Carta de 1988 elevou o princípio ao status de direito fundamental.

Ao posicionar o tema no Artigo 5º, incisos XXII e XXIII, o constituinte promoveu uma mudança de paradigma: o direito de propriedade deixou de ser absoluto ou isolado, passando a ser protegido estritamente em conformidade com o seu impacto coletivo. No Estado Democrático de Direito, a propriedade deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um instrumento de promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável (Silva, 2024).

Historicamente, o direito de propriedade compreende as faculdades de usar, fruir, dispor e reivindicar a coisa (Jelinek, 2006). Contudo, o exercício desses poderes subordina-se ao interesse público. A propriedade pública e a regulação estatal servem, portanto, como mecanismos institucionais para conciliar os interesses particulares com as demandas da coletividade (Silva, 2024).

2.1 Políticas Públicas e a Efetivação do Direito à Moradia

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) instituiu ferramentas de combate à especulação imobiliária, a exemplo do IPTU Progressivo no Tempo e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, voltados especialmente para coibir a ociosidade de imóveis urbanos. Entre as principais diretrizes de inclusão socioeconômica destaca-se a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Esse instrumento permite a inserção jurídica e econômica de possuidores informais ao mercado formal de crédito e à cidadania plena.

O mandamento constitucional do Artigo 182 impõe ao Município o dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assegurando o bem-estar de seus habitantes por meio do Plano Diretor. Todavia, a realidade urbana brasileira é marcada por profundas desigualdades socioespaciais. Enquanto as áreas centrais concentram investimentos públicos e valorização imobiliária, as periferias enfrentam a ausência do Estado, traduzida na escassez de infraestrutura, na informalidade habitacional e na falta de titulação (Santos, 2020).

Essa segregação territorial reflete uma estrutura urbana desenhada para privilegiar capitais específicos em detrimento do bem-estar coletivo (Rolnik, 1995). Rufino (2016) aponta que a lógica capitalista de produção do espaço gera uma hierarquia socioespacial rígida, que marginaliza as periferias metropolitanas e perpetua a pobreza. Sob essa dinâmica, a moradia passa a ser tratada prioritariamente pelo seu valor de troca (mercadoria e ativo financeiro) e não pelo seu valor de uso (direito social), agravando a crise habitacional que afeta milhões de famílias no país.

2.2 Vulnerabilidade Social e a Dimensão Ética da Habitação

O déficit habitacional crônico evidencia o esgotamento de soluções puramente técnicas e expõe as falhas estruturais dos programas governamentais de habitação de interesse social. Diante desse cenário de exclusão, debates promovidos por instituições civis e religiosas, como a Campanha da Fraternidade de 2026 — sob o tema "Fraternidade e Moradia" — jogam luz sobre a dimensão ética e humanitária do problema. Inspirada no lema "Ele veio habitar entre nós" (Jo 1,14), a iniciativa denuncia os abusos do mercado imobiliário especulativo e reforça que o acesso a uma moradia digna constitui um direito humano fundamental inalienável.

A superação da desigualdade nas cidades exige o rompimento da hierarquia socioespacial por meio de uma intervenção estatal firme e planejada. A efetiva aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a ampliação de políticas de regularização fundiária constituem medidas juridicamente necessárias e socialmente relevantes para que a habitação deixe de ser um fator de alienação e se transforme, efetivamente, em um espaço de dignidade e justiça social.

3.O ESTADO COMO GARANTIDOR DO DIREITO À PROPRIEDADE

3.1 PROTEÇÃO E MORADIA

O debate acerca do acesso à habitação nas sociedades contemporâneas passou por uma significativa mudança conceitual nas últimas décadas. A compreensão tradicional, que reduzia a questão habitacional à necessidade biológica de abrigo ou à produção física de infraestruturas

isoladas, foi superada pelo desenvolvimento de uma perspectiva inclusiva. Esta nova abordagem vincula a moradia diretamente à dignidade da pessoa humana, à justiça social e ao pleno exercício da cidadania, integrando o indivíduo ao espaço e aos direitos oferecidos pela dinâmica urbana.

Essa transição do plano conceitual para a dimensão prática e física não ocorreu de forma linear. Trata-se do resultado de um complexo arranjo que envolve tratados internacionais, pressões de movimentos sociais e o avanço do direito urbanístico, além da mobilização da sociedade civil.

No cenário nacional, a relevância dessa discussão e suas dimensões sociais ganharam centralidade nos debates públicos impulsionados pela Campanha da Fraternidade de 2026. Organizada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) sob o tema "Fraternidade e Moradia" e o lema bíblico "Ele veio morar entre nós" (João 1:14), a campanha pautou o problema do déficit qualitativo e quantitativo sob a ótica da violação de direitos fundamentais. A iniciativa eclesial reforça a tese de que a moradia digna atua como premissa indispensável para a consolidação da cidadania.

Esse apelo ético converge com o processo de mútua influência entre as esferas global e nacional. Tal alinhamento exigiu que os sistemas jurídicos domésticos avançassem além do reconhecimento abstrato do direito à moradia, estabelecendo parâmetros objetivos para aferir o que a Organização das Nações Unidas (ONU) classifica como "habitação adequada". Diante disso, este capítulo tem como objetivo mapear a evolução desse conceito e analisar os impactos de sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1.1 A Incorporação do Conceito de Habitação Adequada no Sistema Jurídico Brasileiro

A ratificação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Brasil estabeleceu diretrizes que passaram a balizar as políticas públicas locais. O desenvolvimento desse conceito no cenário nacional foi viabilizado por um sólido arcabouço constitucional e urbanístico, estruturado para operacionalizar os sete componentes essenciais da habitação adequada definidos pela ONU, tendo na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) o seu principal marco regulatório.

No que tange à segurança jurídica da posse, a legislação nacional inovou ao regulamentar a Usucapião Especial de Imóvel Urbano (Art. 9º) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). Ademais, o Art. 10 estabeleceu o instituto da usucapião coletiva para assentamentos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, garantindo a atribuição de frações ideais do terreno aos ocupantes como mecanismo de proteção legal contra despejos arbitrários.

A disponibilidade de serviços, infraestrutura e localização encontra respaldo direto no Art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, que assegura o direito a cidades sustentáveis por meio da garantia à terra urbana, habitação, saneamento ambiental, transporte e serviços públicos. A referida lei confere ao Plano Diretor Municipal a prerrogativa de condicionar a expansão urbana à prévia existência de infraestrutura.

Para diminuir o esvaziamento de áreas centrais consolidadas, o texto legal institui sanções progressivas contra a retenção especulativa do solo (Art. 2º, VI, "e"), permitindo ao Município aplicar o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e, em última instância, a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública (Art. 8º).

O critério da acessibilidade econômica é tratado de forma coordenada no Art. 2º, inciso XV, que preconiza a simplificação da legislação de parcelamento do solo e de edificação para reduzir custos e ampliar a oferta de unidades habitacionais populares. Complementarmente, o Art. 47 determina que as taxas e tarifas dos serviços públicos urbanos devem ser fixadas de modo a coadunar-se com os interesses sociais e a capacidade contributiva da população de baixa renda.

A habitabilidade e a acessibilidade universal foram aperfeiçoadas por meio de atualizações legislativas no Estatuto. O Art. 2º, inciso XIX, passou a exigir condições dignas de conforto e habitabilidade no interior das moradias, demandando a fixação de parâmetros de dimensionamento, ventilação, iluminação e qualidade dos materiais utilizados. O inciso XX veda expressamente o emprego de técnicas ou estruturas construtivas hostis que visem o isolamento de grupos vulneráveis, enquanto o Art. 3º, inciso III, atribui à

União o dever de promover a acessibilidade em passeios públicos e no mobiliário urbano.

Por fim, a adequação cultural e a preservação da memória urbana são salvaguardadas pelo Art. 2º, inciso XII. Este dispositivo impõe a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico do ambiente construído, assegurando o direito a uma habitação que respeite a identidade sociocultural do território.

3.1.2. Contradições e Críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida

A despeito da relevância do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na redução quantitativa do déficit habitacional e no estímulo à atividade econômica, a literatura urbanística contemporânea aponta profundas contradições entre a execução prática do programa, os parâmetros internacionais de direitos humanos e as diretrizes do Estatuto da Cidade. Conforme apontam Rolnik (2015) e Maricato (2011), o programa historicamente estruturou-se sob uma lógica predominantemente mercantilista, subordinando a garantia do direito social à moradia aos interesses do setor imobiliário e financeiro.

..."o acesso à terra urbanizada e à moradia digna continua sendo determinado pela renda e pela capacidade de inserção no mercado formal". (MARICATO, 2011, p. 42)

A principal crítica de Ermínia Maricato às políticas habitacionais brasileiras, incluindo o Programa Minha Casa Minha Vida, concentra-se na predominância da lógica de mercado sobre o planejamento urbano e sobre a efetivação do direito à cidade. Para a autora, a simples produção de moradias não resolve o problema habitacional quando os empreendimentos são implantados em áreas periféricas, distantes dos empregos, serviços públicos e equipamentos urbanos.

3.1.3 O Paradoxo da Periferização e do Isolamento Urbano

A desconexão mais evidente ocorre no critério de localização, o que contraria frontalmente o Art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade, que exige o planejamento do pleno desenvolvimento das cidades e a distribuição espacial da população para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano. "A

habitação deixou de ser apenas um bem de uso para transformar-se em ativo financeiro." (ROLNIK, 2015). Ao delegar às construtoras privadas a responsabilidade pela aquisição dos terrenos, o MCMV induziu a produção de conjuntos habitacionais em terras de baixo custo, desprovidas de infraestrutura e situadas nas periferias extremas (ROLNIK, 2015).

A moradia adequada não se resume a quatro paredes e um teto; ela pressupõe acesso à infraestrutura, serviços, oportunidades de trabalho e integração à vida urbana." (ROLNIK, 2015, p. 373).

O resultado desse modelo é a proliferação de grandes complexos residenciais segregados. Embora o programa cumpra a entrega da "casa objeto", falha em assegurar o direito à cidade. As famílias beneficiadas acabam isoladas das redes de transporte de massa, dos polos de emprego e dos equipamentos de lazer garantidos pelo Art. 2º, inciso I.

Nesse sentido, MARICATO (2011, p. 83) adverte que "a localização da moradia é parte integrante do direito à habitação", de modo que a simples produção de unidades habitacionais não é suficiente para assegurar a inclusão urbana. Desse modo, o modelo de produção em larga escala descumprir o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, previsto no inciso IX do mesmo artigo.

3.1.4 A Inobservância dos Impactos Urbanos e da Infraestrutura Coletiva

Em 1951, Adoniran Barbosa compôs a canção *Saudosa Maloca*, obra que retrata o drama social daqueles que atualmente são denominados pessoas em situação de vulnerabilidade habitacional ou "sem-teto".

A narrativa descreve a remoção de moradores de uma habitação precária construída em terreno ocupado há anos, em razão da retomada da área para a edificação de um empreendimento imobiliário.

A canção evidenciada no texto-base demonstra, de forma sensível, o conflito entre os interesses da propriedade formal e a necessidade de moradia,

temática que permanece atual diante dos desafios relacionados ao direito à habitação digna e à função social da propriedade.

Se o senhor não está lembrado
dá licença de contar
que aqui onde agora está
esse edifício alto
era uma casa velha, um palacete abandonado.
Foi aqui, seu moço,
que eu, Mato Grosso e o Joca
construímos nossa maloca.
Mas, um dia, nem quero me lembrar,
veio os homens com as ferramentas:
O dono 'mando' derrubar.
'Peguemo' todas nossas coisas
e 'fumo' pro meio da rua
apreciar a demolição.
Que tristeza que eu sentia,
cada 'táuba' que caía
doía no coração... (CNBB, Texto-base, 2026, p.21)

Outra barreira reside na ausência de integração real entre os empreendimentos e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), regulamentado pelos Artigos 36 e 37 do Estatuto da Cidade. A legislação determina que projetos de grande escala devem passar por prévia análise de seus efeitos na qualidade de vida local, ponderando fatores como adensamento populacional, demanda por transporte público e saturação do sistema viário.

Sob o escopo do MCMV, contudo, diversos condomínios de alta densidade foram implantados sobre malhas urbanas preexistentes sem a devida ampliação dos serviços públicos. Essa prática viola o Art. 2º, inciso VI, alínea "c", que condena expressamente o parcelamento do solo ou a edificação que gerem uma sobrecarga inadequada da infraestrutura disponível.

3.1.5 Homogeneização Arquitetônica e Perda da Adequação Cultural

Sob a perspectiva da habitabilidade interna e da adequação cultural, os projetos modulares do MCMV caracterizam-se por uma padronização excessiva. Tal modelo contrapõe-se ao Art. 2º, inciso XVII, do Estatuto, que orienta o estímulo a padrões construtivos e inovações tecnológicas voltados à redução de impactos ambientais e à adaptabilidade regional.

A lógica de produção em massa adotada pelo Programa Minha Casa Minha Vida resultou na reprodução de modelos habitacionais padronizados em contextos territoriais marcados por distintas características climáticas, urbanísticas e socioculturais, desconsiderando especificidades locais e regionais (MARICATO, 2011; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Tal homogeneização reduz a habitação à sua função elementar de abrigo físico, negligenciando dimensões essenciais da moradia adequada, como a integração comunitária, a adaptação às condições ambientais e o acesso aos serviços urbanos.

Na encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*, João Paulo II reconhece que a insuficiência de moradia digna constitui uma das mais graves expressões da exclusão social contemporânea, evidenciando que a privação habitacional transcende a ausência material de abrigo e compromete diretamente a dignidade da pessoa humana.

“uma das questões sociais mais graves da atualidade”, “a falta de habitação, que é um problema de per si muito grave, deve ser considerada como o sinal e a síntese de uma série de insuficiências econômicas, sociais e culturais ou simplesmente humanas” (São João Paulo II, *Sollicitudo Rei Socialis*, n. 17).

Conforme sustenta a ONU-Habitat (2009), a habitação adequada transcende a existência de uma unidade construída, envolvendo condições de segurança, dignidade e inserção urbana. Nesse sentido, o MCMV evidencia a contradição de promover o acesso formal à propriedade privada sem assegurar, em muitos casos, a plena integração dos beneficiários à cidade e aos direitos urbanos previstos no Estatuto da Cidade.

“habitação adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade” (ONU-HABITAT, 2009, p. 3).

Nessa perspectiva, a moradia adequada pressupõe não apenas uma edificação, mas também acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos e às oportunidades oferecidas pela cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, investigou-se o percurso teórico e legal que orientou a transição do conceito elementar de direito ao abrigo para a complexa noção contemporânea de habitação adequada. Ficou demonstrado que a moradia transcende a dimensão física de uma estrutura edificada, constituindo-se como pressuposto para a dignidade humana, a justiça social e o exercício pleno da cidadania.

“O Brasil tem um alarmante déficit habitacional de 6,2 milhões de moradias, 8,3% do total de domicílios ocupados no país. O problema em números absolutos cresceu 4,2% em comparação com 2019, e predomina em domicílios com famílias de baixa renda (74,4%), chefiados por mulheres (62,6%) e pessoas pretas ou pardas (66,3%). Segundo a mais recente pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP) divulgada em 2024, analisando dados de 2022.”

Os levantamentos mais recentes da Fundação João Pinheiro revelam que o déficit habitacional brasileiro incide predominantemente sobre a população de baixa renda, demonstrando que a precariedade das condições de moradia não constitui realidade circunstancial, mas expressão estrutural das desigualdades socioeconômicas e da histórica segregação socioespacial presente nas cidades brasileiras.

O mapeamento desse processo evidenciou que a internalização das diretrizes internacionais da ONU conferiu ao ordenamento jurídico brasileiro um instrumental robusto. O Estatuto da Cidade consolidou esse avanço ao subordinar o direito de propriedade à sua função social, inovando em institutos voltados à segurança da posse, habitabilidade e proteção do patrimônio cultural.

Esse arcabouço normativo espelha as demandas históricas dos movimentos sociais e as mobilizações da sociedade civil, refletidas nos debates nacionais acerca do déficit habitacional, da precariedade das condições de moradia, da regularização fundiária, da população em situação de rua e da necessidade de efetivação do direito à cidade e à moradia digna. Tais questões

foram amplamente evidenciadas pela Campanha da Fraternidade de 2026, que recolocou o tema da habitação no centro da agenda pública brasileira.

“Brasil enfrenta um déficit habitacional de 6 milhões de moradias, somado a um déficit qualitativo de 26 milhões de residências inadequadas – sem saneamento básico, com espaços superlotados ou estruturas precárias.” “Essa realidade clama por conversão social e ações concretas que garantam um lar digno a todos” (REDE JESUITA DE EDUCAÇÃO, 2026)

Contudo, a análise do Programa Minha Casa Minha Vida revelou que a existência de uma legislação urbanística progressista não assegura, de forma automática, a eficácia material do direito à cidade. O descompasso entre a norma legal e a execução da política habitacional expõe as contradições de um modelo submetido à lógica mercantil. Ao priorizar a meta quantitativa por meio da periferização forçada e da homogeneização arquitetônica, o Estado acaba por reproduzir e consolidar as desigualdades socioespaciais que o Estatuto da Cidade pretendia combater.

À luz das reflexões desenvolvidas ao longo desta pesquisa, verifica-se que a função social da propriedade constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988. Longe de representar mera limitação ao direito de propriedade, esse princípio redefine o próprio conteúdo jurídico do instituto, condicionando sua proteção constitucional ao atendimento de finalidades econômicas, sociais e ambientais compatíveis com os objetivos fundamentais da República.

Nessa perspectiva, a propriedade deixa de ser concebida exclusivamente como instrumento de satisfação de interesses individuais para assumir papel relevante na promoção da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades sociais e da construção de uma ordem urbana mais justa e inclusiva.

Por essa razão, a implementação de programas habitacionais deve estar necessariamente articulada aos instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade, especialmente ao Plano Diretor, de modo a assegurar

que o crescimento das cidades ocorra de forma sustentável e socialmente equilibrada.

Nesse cenário, destaca-se a relevância da atuação do Supremo Tribunal Federal na consolidação da função social da propriedade como princípio normativo de observância obrigatória. A jurisprudência da Corte tem reafirmado que o exercício do direito de propriedade não pode dissociar-se dos compromissos constitucionais relacionados à justiça social, ao desenvolvimento urbano e à promoção dos direitos fundamentais, reconhecendo a legitimidade da intervenção estatal sempre que necessária à concretização desses valores. Tal entendimento fortalece a compreensão de que a função social não constitui elemento acessório da propriedade, mas requisito indispensável para sua tutela jurídica no ordenamento constitucional brasileiro.

Dessa forma, conclui-se que a concretização do direito à moradia e do direito à cidade exige uma atuação estatal eficiente, planejada e comprometida com a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional. Somente por meio da harmonização entre propriedade privada, interesse coletivo e desenvolvimento urbano sustentável será possível transformar os espaços urbanos em ambientes promotores de cidadania, inclusão social e efetiva realização da dignidade da pessoa humana, conferindo plena eficácia ao projeto constitucional inaugurado em 1988.

Conclui-se que o desafio central no cenário brasileiro não reside na insuficiência de leis ou no reconhecimento abstrato do direito à moradia, mas sim na sua efetivação prática. Diante disso, este trabalho aponta para a necessidade urgente de reformulação dos mecanismos de financiamento público, mitigando a discricionariedade do setor privado na escolha dos terrenos.

Torna-se imperativo vincular as diretrizes operacionais do programa habitacional aos Planos Diretores Municipais, aplicando de forma compulsória os instrumentos de combate à especulação imobiliária para garantir a inserção da habitação de interesse social em áreas centrais e consolidadas. Apenas mediante a indissociabilidade entre a unidade habitacional e a infraestrutura

urbana será possível converter o espaço construído em um vetor real de cidadania e dignidade humana.

Desse modo, a função social da propriedade somente alcança plena efetividade quando o espaço urbano deixa de ser compreendido apenas sob a perspectiva patrimonial e econômica, passando a desempenhar papel fundamental na promoção da inclusão social, da cidadania e da dignidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada**. Tradução da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). 2. ed. Brasília, DF: Edições CNBB, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 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). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 422.349/RS. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em **29 nov. 2005**. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 607.940. Relator: Ministro Ayres Britto (repercussão geral) e Relator para o acórdão Ministro Teori Zavascki. Julgado em **29 out. 2015**. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio

(Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Texto-Base da Campanha da Fraternidade 2026: Fraternidade e Moradia**. Brasília, DF: Edições CNBB, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FERRAZ, Ana Carla Sanches Lopes. **A Responsabilidade Social como estratégia empresarial de desenvolvimento**. Marília: Universidade de Marília, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023

JELINEK, Rochelle Danusa. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), 2006.

JOÃO PAULO II. **Sollicitudo Rei Socialis**: sobre a preocupação social da Igreja. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1987. Disponível em: <https://www.vatican.va>. Acesso em: 8 jun. 2026.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. 1690. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O direito à habitação adequada**. Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais

e Culturais da ONU. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O direito à moradia adequada**. Ficha Informativa n. 21/Rev. 1. Genebra: Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2009.

LEÃO XIII. **Rerum Novarum**: sobre a condição dos operários. Roma: Santa Sé, 1891. Disponível em: <https://www.vatican.va>. Acesso em: 7 jun. 2026.

REDE JESUÍTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **“Fraternidade e Moradia” é o tema da Campanha da Fraternidade 2026**. 21 jan. 2026. Disponível em: [Rede Jesuíta de Educação Básica](#). Acesso em: 7 jun. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 217236, abr. 2016.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2022.