

---

# PROPRIEDADE, MERCADOS E PLANEJAMENTO URBANO: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DIREITO ECONÔMICO E ÀS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

*PROPERTY, MARKET AND URBAN PLANNING: A  
CONTRIBUTION TO THE ECONOMIC LAW AND  
INTERNATIONAL RELATIONS*

*Wellington Migliari*

*Doutor em Direito e Ciência Política, Facultat de Dret, Universitat de Barcelona (UB),  
e mestre em Estudos Internacionais pela mesma instituição. Graduação em Relações  
Internacionais, IRI/USP. Membro do Institut de Recerca TransJus (UB)*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Propriedade, limites e funções; 2 Regimes internacionais e planejamento urbano; 3 Mercado de moradias: tradable or not tradable?; 4 Conclusões; Referências.

**RESUMO:** O desenvolvimento humano de uma sociedade no longo prazo depende de muitos fatores. No entanto, são, sem dúvida, os mercados da construção e o regime de propriedade de cada país, sobretudo, a questão fundiária urbana, os fatores determinantes nesse processo. No Brasil e na América Latina, a função social da propriedade pode desempenhar um papel significativo para tornar mais efetivo o direito à moradia e o acesso à propriedade, superando inclusive o grande abismo de classe que ainda é uma realidade na região. Tal princípio constitucional é orientador da ordem econômica de várias nações latino-americanas e deve coexistir com outros preceitos fundamentais inclusive sob a perspectiva da ordem econômica. O presente artigo tem por objetivo refletir sobre o peso dos mercados nacionais na construção de cidades e apontar o quão importante é um projeto urbano de desenvolvimento menos dependente de importações. Para isso, percorremos algumas cartas constitucionais latino-americanas que sustentem uma argumentação comparada em defesa do acesso mais democrático à propriedade e indagamos se a moradia, nas seções posteriores, é objeto de um regime internacional ou se de fato se constitui como mercadoria não comercializável internacionalmente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Função Social da Propriedade. Novo Desenvolvimentismo. Regime Internacional Urbano. Direito à Cidade.

**ABSTRACT:** The human development of a society in the long run depends on many factors. However, it is undoubtedly the construction markets and the ownership regime of each country, especially the urban land use, the determining factors in this process. In Brazil and Latin America, the social function of property may play a significant role to make more effective the right to housing and the access to property bridging the great abyss of class yet a reality in the region. Such constitutional principle has been guiding the economic order of various Latin American nations and must coexist with other fundamental precepts including the economic order perspective. This article aims to reflect on the weight of national markets in the construction of cities and to point out how important a less import-dependent urban development project is. Eventually, we go through some Latin American constitutional charters that support a comparative argument in defense of more democratic access to property and examine in the subsequent sections of our text whether housing is the object of an international regime or is in fact constituted as an internationally non-tradable commodity.

**KEYWORDS:** Public Policies. Social Function of Property. New Developmentalism. Urban International Regime. The Right to the City.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo debate a questão do direito de propriedade a partir de três facetas. A primeira delas se refere aos limites constitucionais e à função social da propriedade que procuro mostrar ser não apenas particularidades jurídicas brasileiras, mas, sobretudo, realidades em muitas constituições latino-americanas. Embora desafiadora, essa lógica histórico-social parece ser comum no que diz respeito ao uso do solo e a direitos fundamentais em muitos países da América Central e do Sul. Em outras palavras, a função social da propriedade não é propriamente um limitador esvaziado de sentido e pouco empático aos proprietários. Ela estabelece harmonia entre as demais normas constitucionais como, por exemplo, acesso à moradia digna, política urbana e combate às desigualdades.

A outra face do debate está intimamente combinada com o planejamento urbano e a efetivação de direitos. Dois desafios que se encontram coadunados no documento O futuro que queremos, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012, também conhecida como Rio + 20. A propriedade e o controle da terra são centrais nesse processo, pois podem ou não determinar, de forma mais ou menos justa, modos de vida nas urbes, distribuição de riqueza e preservação dos recursos naturais às gerações futuras. É o que sugiro, a partir da Nova Agenda Urbana, conjuntamente com os valores ambientais da Rio + 20, ser um regime internacional para o planejamento das cidades e sua construção. Trata-se de um conjunto de princípios e normas entre governos, nascido no seio do Programa Habitat, Nações Unidas, que busca gerar sinergias entre direitos fundamentais, desenvolvimento econômico e dignidade humana em contexto urbano. O processo decisório, a participação da sociedade civil e a não dependência de tecnologias são algumas das marcas desse suposto regime internacional urbano. A Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos de 2016 e o Marco de Evaluación de la Normativa em Materia de Planeamiento Urbano de 2018 cristalizam nosso entendimento nesse sentido amplo consenso no âmbito regional e internacional.

A última faceta proposta é sobre a produção das cidades e como a moradia, dependente de bens e conhecimento no seu entorno, pode exercer um papel fundamental no comércio internacional da região latino-americana. A provocação se detém na dúvida de ser realmente o mercado da moradia tradable or not tradable? Tentamos mostrar como o planejamento urbano e manufaturas, indústrias e serviços de alto valor agregado em Cingapura e Hong Kong desfaz esse senso comum. Embora não garantam em seus sistemas constitucionais a função social da propriedade, no caso

cingapurense nem mesmo o direito de propriedade é explicitamente uma norma fundamental, a moradia é pensada no modelo de terras públicas. Muito longe de ser um sistema de propriedade e planejamento baseado em reservas de mercado, o uso do solo destinado à habitação e à construção da infraestrutura urbana são ferramentas estratégicas. Possui como finalidade a oferta imóveis de alta qualidade, seja para compra ou aluguel social, a famílias e indivíduos com níveis de salário incompatíveis com o mercado privado. Assim, esse artigo é não apenas uma contribuição ao direito econômico, por relações claras entre mercados domésticos, soberania e comércio internacional com aspectos jurídicos, mas às Relações Internacionais por meio do direito constitucional comparado latino-americano, da ideia-força de efetivação de direitos humanos no jus cogens internacional e de reflexões pertinentes à economia política no papel do desenvolvimento econômico.

## **1 PROPRIEDADE, LIMITES E FUNÇÕES NO DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO LATINO-AMERICANO**

A propriedade na Constituição Federal brasileira de 1988 está limitada por sua função social, art. 5, XXIII. Isso quer dizer que ela não conforma um direito absoluto, nem seu proprietário está livre de obrigações. Mesmo quando pessoa jurídica, empresas e iniciativa privada devem respeitar os princípios sustentadores da ordem econômica em uma sequência lógico-organizativa em favor da sociedade como um todo como se observa no art. 170 da Constituição brasileira. São a “soberania”, a “propriedade privada”, a “função social da propriedade”, a “defesa do meio ambiente” e a “redução das desigualdades regionais” que, entre outras prerrogativas constitucionais, devem harmonizar-se na construção da ordem econômica do país. E o que isso quer dizer? Que o desenvolvimento econômico não pode abalar ou ferir princípios fundamentais sobre os quais se assentam outros direitos constitucionais. Nem a pretexto do exercício da soberania, nem com o falso alibi de desenvolver economicamente a nação, poderá o Estado brasileiro atentar contra a dignidade humana ao organizar seu sistema de propriedade bem como sua ordem econômica.

Muito se fala a respeito da função social da propriedade na Constituição de Weimar (1919). Ocorre que encontramos pouco antes nos debates da Constituinte mexicana, antecessores da Constituição do México (1917), alguns dos limites para restringir o poder absoluto do sistema de propriedade. Pastor Rouaix afirma que: “Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto: y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es

susceptible de admitir otras en el porvenir”. Essa é a percepção que entende a importância de se limitar o poder econômico, continua o parlamentar à época, por analogia e correlações entre cláusulas fundamentais, como a liberdade e a igualdade a todos os cidadãos, por exemplo, constatando que: “[...] el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo [correlação entre direitos e as limitações a seu exercício absoluto] (Rouaix, 1917, p. 29). Mesmo antes da Constituinte de Querétaro (1916-17), México, León Duguit (1920), por analogia, já havia proferido na Argentina, ocasião de conferências sobre direitos fundamentais e contrato social, que, assim como para o exercício das liberdades fundamentais e o direito à vida, os eventos da Revolução Francesa (1789) demonstraram uma série de limites e funções de preceitos basilares que deveriam ser harmônicos à ordem política, social e econômica. As ideias de Duguit se espalharam na América Latina durante todo século XX (PASQUALE, 2014, p. 99).

Quanto ao período pós-1945, observa-se que o instituto da função social ganhou terreno. A Constituição da Argentina (1949), art. 38, limitou o uso absoluto do direito de propriedade por meio da função social: “La propiedad privada tiene una función social y, em consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”. Além disso, há clara referência à fiscalização do direito de propriedade com o desenvolvimento da terra e sua distribuição a favor dos interesses das comunidades agrárias: “Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad”. O artigo reforça a noção dos deveres do Estado e os define, especificamente, no âmbito da produção familiar, portanto, não latifundiária, para que venha a ser o território composto por propriedades produtivas: “y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva”. Já na Carta Maior argentina de 1994, quando houve discordância sobre a inexistência de o Estado garantir a função ou o interesse social, foi a Lei 23.054 de 1984, art. 21.1, que dirimiu dúvidas quanto à exaustão aparente contida no texto constitucional promulgado posteriormente. A recuperação da norma positivada anteriormente não somente reafirmou ao Congresso Nacional o poder e o dever de deliberar sobre a matéria “La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”, mas, sobretudo, estabeleceu vínculos supranacionais com direitos fundamentais não absolutos tal como vemos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

Entretanto, o desenvolvimento econômico e a garantia do direito de propriedade estão em outros textos constitucionais filiados a uma ordem internacional mais complexa.

No caso uruguaio, em seu art. 32, a propriedade, princípio assentado no desenvolvimento econômico e trabalho, deve ser limitado ao interesse geral. No entanto, no art. 6 do mesmo texto constitucional de 1967, existe um dispositivo indicador de que qualquer controvérsia sobre a matéria deverá ser resolvida de forma integradora seja por arbitragem ou solução pacífica sem ferir o ordenamento jurídico internacional sendo a República do Uruguai também parte da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos. Se seguimos buscando fatores conexos e limitantes ao direito de propriedade, veremos que na Constituição Política da República do Chile de 1980, art. 24, a propriedade também deve cumprir sua função social de acordo com os limites que sejam estabelecidos por lei. Há um aspecto interessante que influencia de forma mais harmoniosa o sistema de propriedade e o desenvolvimento econômico no texto constitucional chileno. Em seu art. 115, Capítulo sobre Gobierno y Administración Regional, é tarefa tanto do governo quanto da administração interior do Estado observar “como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo”. Assim, a ordem econômica e o desenvolvimento territorial devem coexistir na justiça distributiva tal como explicita o dispositivo constitucional.

Aspectos harmonizadores e integradores, casos uruguaio e chileno, se contrastados com o texto constitucional brasileiro, nos remete a algumas reflexões sobre desigualdades socioeconômicas intimamente ligadas ao sistema de propriedade. A Constituição Federal de 1988 do Brasil, em seu art. 3, III, e art. 170, VII, ao afirmar, enquanto princípios amplos, o objetivo de reduzir as desigualdades regionais relativiza a riqueza sem combater a concentração de renda. Pode soar um debate semântico “harmonia”, “equidade” e “redução de desigualdades”, muito embora nos pareça algo diverso. Os sentidos que obrigam o Estado brasileiro a atuar na matéria podem ser atendidos sem que sejam necessariamente as regiões relativamente mais iguais no longo prazo. Um estado mais pobre da federação pode crescer, por exemplo, a um ritmo maior se comparado àqueles mais ricos sem que estes deixem de concentrar riqueza, induzir mais recursos federais nas obras de infraestrutura, saneamento básico e, conseqüentemente, níveis de urbanização. O critério de redução das desigualdades regionais é ponderado inclusive por peso demográfico. O art. 165 da Constituição Federal de 1988, em seu § 7º, sobre as leis orçamentárias anuais, que são previstas no § 5o, I e II deste mesmo artigo, determina que o executivo exerça suas funções de forma compatível com os planos plurianuais na redução das desigualdades inter-regionais segundo critério populacional. Contudo, é muito difícil para não dizer impossível que as cinco regiões brasileiras, que já apresentavam suas tendências

demográficas de tamanho e preponderância relativa antes de 1988, quando foi promulgada a constituição vigente, sejam iguais com um sistema de propriedade produtor de desigualdades (FURTADO, 2005). Os dados continuam validando essa percepção de contrastes, ainda que dispositivos legais tenham aparecido ulteriormente a fim de combater a desarmonia entre municípios rurais pobres, por exemplo, e cidades ricas assim como a persistente iniquidade mesmo dentro de regiões metropolitanas do país.

E há como buscar alguma lógica jurídica sobre, por exemplo, o desenfreado agronegócio com superprodução de commodities fora do âmbito normativo interno?

Na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia (2008), art. 56, I, lemos: “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social”. O sistema jurídico constitucional boliviano também avança, por exemplo, em matéria de competência agroambiental, art. 186; recursos hídricos, art. 373, II; e propriedade agrária, art. 397, I e II. No art. 13, IV, encontramos que a interpretação de direitos e deveres constitucionais será balizada por convenções e tratados internacionais que, eventualmente, foram ou sejam ratificados pelo Estado da Bolívia. Embora existam contrastes socioeconômicos abissais e dados históricos sobre a estrutural concentração de renda nos países da América Latina, seus textos constitucionais parecem amparar um uso mais equilibrado entre a propriedade privada, sua função econômica e social. A materialização dessa sequência lógico-jurídica se daria pela defesa do próprio acesso à terra enquanto direito humano.

A Carta Maior paraguaia de 1992, art. 109 afirma que: “Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos”. Além disso, o interesse social se põe como limitador ao sistema de propriedade se for aplicado com justa e prévia indenização: “se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social”. A inovação está no consenso de que os latifúndios improdutivos não serão objeto de qualquer compensação nos termos da lei. Novidade que facilita a fiscalização de terras já que tributos e ordem econômica não devem servir a hiatos de produção no campo. Com relação aos povos indígenas, art. 64, estes possuem o direito à propriedade comunitária e não poderão ser tais terras embargadas, divididas, transferidas ou prescritas. Muito menos arrendadas, suscetíveis de obrigações contratuais nem tributadas. Sobre o caso brasileiro no Supremo Tribunal Federal, na contramão da ficção interpretativa criada com o que se entende por marco temporal versus marco atemporal, ainda que aparentemente tese vencida, seria interessante observar o conteúdo histórico de violência tornado invisível pela tecnicidade sobre efetivação

ou não dos direitos dos povos indígenas (CUNHA; BARBOSA, 2018). Esse conflito, contudo, só revela a outra face da desigualdade no país em relação à ocupação territorial e aos assentamentos humanos.

Questões que pareciam já terem sido dirimidas, mas que, todavia, conformam objetos de dúvidas. Evidenciam, sobretudo, por outro lado, o conservadorismo das instituições do Estado brasileiro quando se trata de terras coletivas ou comunidades, pois tais direitos acabam sendo entendidos como antagônicos à propriedade privada ou ao desenvolvimento histórico-econômico.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 garante o direito de propriedade em seu art. 115 e o submete as contribuições, restrições e obrigações que a lei venha estabelecer. Assim como na constituição paraguaia, os povos e comunidades indígenas venezuelanos estão protegidos pelo art. 119 “[...] su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan”. Contudo, o texto venezuelano supera o conceito de demarcação territorial. Cita o desenvolvimento e a garantia às formas de vida dos povos autóctones cuja participação o poder executivo deverá considerar para: “demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras”. Ao materializar o conceito de propriedade coletiva de terras em ato formal, sendo estes territórios “inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles”. Em seu art. 307, a Constituição Bolivariana da Venezuela define ainda o regime latifundiário improdutivo como contrário ao interesse social. Agravar impostos e impor tributos a tais propriedades ociosas é responsabilidade do Estado, pois é intuito da carta maior transformar tais posses em unidades produtivas ou, na impossibilidade de tal tarefa, entregá-las àqueles de vocação agrícola familiar, sobretudo, como sujeitos de direito: “campesinos o campesinas y demás productores o productoras agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra”. Questões de gênero também aparecem na redação do artigo associadas à incumbência de o Estado garantir e proteger formas associativas e particulares ao promover a produção agrícola além de velar pela “ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario”. O tema da sustentabilidade se orienta, sobretudo, conforme o art. 308, com resguardo e incentivos à pequena e média indústria, cooperativas, bancos de depósito, empresa familiar, microempresas e qualquer outra forma de associação comunitária para o trabalho, poupança e consumo sob o regime jurídico de propriedade coletiva.

A Constituição Política da Colômbia de 1991 define que a propriedade “é” uma função social com obrigações em seu art. 58. Ademais, como tal, “é” inerente ao sistema de propriedade uma “função ecológica”. Outro dado interessante é de cunho textual, isto é, afirmam-se o direito de propriedade e outros direitos fundamentais pela negação: “[...] Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. Outro aspecto interessante é a previsão de conflito na letra do documento máximo da nação colombiana que diz quando a aplicação de uma lei positiva, por motivos de utilidade pública e interesse social: “resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. O art. 64 defende a propriedade familiar na figura jurídica de “propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa” além de associá-la a outros direitos fundamentais como educação, saúde, moradia e previdência.

Das cartas constitucionais analisadas, a Constituição da República do Equador de 2008 parece ser a mais progressiva. Os aspectos centrais que estruturam o sistema de propriedade, em sequência lógica literal, são moradia, propriedade, habitat, espaços públicos, cultura e equilíbrio urbanos, cidade, direito à cidade, gestão democrática, função social e ambiental da propriedade e da cidade. O que isso quer dizer? Basicamente que, conforme o art. 31, o exercício do direito de propriedade se orienta pelo direito à cidade e exercício da cidadania: “Art. 31. – [...] El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”. Quanto ao tema étnico filiado às terras comunais, comunidades, povos e nacionalidade indígenas, o art. 57, inciso quarto, explicita o compromisso de o Estado equatoriano conservar “la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos”. Portanto, reconhece o dispositivo constitucional qualquer assentamento territorial comunitário como propriedade. Algo que pode nos ajudar a desfazer possíveis confusões jurídicas em falsas hierarquias de preceitos fundamentais. Além disso, o mesmo artigo filia o direito das comunas, comunidades, povos e nacionalidade indígenas a uma ordem internacional sendo os “pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos” enquanto orientadores dos direitos coletivos nacionais. Talvez, fosse interessante acrescentar que a ampliação do conteúdo material dos direitos fundamentais também ocorre pela efetiva associação de sistemas constitucionais a um jus cogens internacional.

O art. 60 define o aspecto étnico da propriedade coletiva em povos ancestrais, indígenas, afroecuatorianos e montubios.

No caso da função social do direito de propriedade e sua responsabilidade ambiental no conjunto da sociedade, o art. 66 da Constituição da República do Equador inclui o direito de acesso à propriedade por meio de políticas públicas. É extremamente inovadora essa redação, pois determina que os governos tratem os limites do sistema de propriedade como política pública de acesso a um direito fundamental. A construção de moradias, por exemplo, não pode resultar em custos sociais negativos contrários a outros direitos. Obras de saneamento básico e de transporte, se forem tratadas enquanto políticas públicas, deverão estar também em harmonia com a função social da propriedade tanto em sua dimensão ambiental quanto ao desenvolvimento humano. Aliás, no art. 321, o sistema de propriedade é reconhecido como juridicamente plural. Não se limita à propriedade pública ou privada, mas se estende às formas: “comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”. Com relação à igualdade de gênero, o art. 324 explicita que o Estado: “garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal”. Seguramente, esse dispositivo constitucional é imprescindível para a efetivação dos direitos humanos e da Agenda 2030, Nações Unidas, no cumprimento sumário dos Pontos 5, 11 e 13 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

## 2 REGIMES INTERNACIONAIS E PLANEJAMENTO URBANO

Conforme visto na seção anterior, a função social da propriedade é matéria presente em vários ordenamentos constitucionais latino-americanos. O ponto cardinal de nossa discussão de aqui para diante decorre do argumento jurídico de que os assentamentos urbanos devem ser protegidos por normas fundamentais e, conseqüentemente, a moradia digna e sua dimensão internacional na construção de cidades por um corolário de direitos humanos. Entretanto, tal como veremos, é indispensável ressaltar alguns elementos concernentes aos processos de urbanização discutidos entre países e que tipos de atores são indispensáveis a um planejamento urbano desde uma perspectiva global. Esse esforço de uma comunidade de nações, também motivada pelo direito doméstico de seus respectivos Estados e interesses, em torno do modo como os assentamentos humanos se dão, de preferência mais sustentáveis e cada vez menos dependentes de importações, se ajustam ao que entendemos ser um regime internacional do planejamento urbano. É importante, como premissa para o debate,

então, indicar alguns dos principais agentes e elementos constituidores dessa espécie de conjunto das diretrizes orientadoras urbanas.

Levy, Young e Zuern (1994, p. 6), por exemplo, sublinham que a constituição de regimes internacionais pode ser verificada no momento que operadores tanto de dentro quanto de fora do poder político, instituições e governos se debruçam sobre um determinado tópico de interesse a vários países. Visão diferente da percepção institucional de Krasner (1982), pois princípios, normas, regras e procedimentos decisórios não parecem estar tão abertos incluindo, por exemplo, sociedade civil e ações coletivas como um todo. Diferente de Levy, Young e Zuern, Stephen D. Krasner descreve a política internacional como diminuidora, por meio da maior seletividade de seus pares e exclusividade no processo decisório, da atuação de redes transnacionais quando são elas, mormente, suscetíveis a ações coletivas e locais. No caso do regime internacional do planejamento urbano, por ser o direito de propriedade indissociável da realidade local e atomizador de conflitos relacionados a aspectos econômicos, tanto o nível local quanto grupos de pessoas afetadas se sobressaem nessa agenda internacional. Contudo, esses dois supostos impeditivos, intimamente ligados ao direito de propriedade e a grupos localizados, não são difíceis a constituição, por exemplo, de regimes econômicos e financeiros. Aliás, os Estados inclusive se esforçam na construção de vínculos de confiança entre diferentes setores das finanças globais e nacionais, troca de informação entre esses demandantes além de redesenhar políticas institucionais com atores específicos para superar desafios, muitas vezes, com recursos públicos em causa privada (HALE; HELD, 2011). A análise de programas provenientes de organizações internacionais pode nos esclarecer de forma mais apropriada a questão.

No caso do Programa Habitat, criado pelas Nações Unidas e dedicado ao desenvolvimento urbano, é muito difícil de isolá-lo das questões ligadas à terra e ao meio ambiente. Isso por razão de as cidades dependerem tanto dos recursos naturais quanto serem afetadas pelo regime de propriedade vigente de país para país. No caso latino-americano, essa realidade se agrava, pois quase sempre se associa à ordem internacional econômica por meio da produção de commodities. Entretanto, é preciso esclarecer dois pontos. O primeiro deles se refere ao tema do desenvolvimento sustentável e a participação da sociedade civil no momento em que ela aponta para a ausência de políticas públicas em saneamento básico, por exemplo, e segurança. Parte dessa tensão advém de uma percepção de propriedade desconexa de outros direitos básicos e que incita bancos, construtores e empresas de seguros. Outro se circunscreve nos excedentes de capital gerados pelo comércio internacional e investimentos diretos estrangeiros

que, na maior parte das vezes quando revertidos em atividades da indústria da construção, estimulam práticas especulativas irmanadas com projetos urbanos cujos retornos são costumeiramente de fácil rentabilidade. Nesse momento, as ações coletivas pelo direito à cidade, portanto, podem intervir para deter esses fenômenos globais comuns nos países periféricos. A especulação imobiliária e as desigualdades quase sempre têm origens, por exemplo, no desenho jurídico e institucional de sistemas de propriedades quando, em geral, são estruturados por critérios quase que puramente especulativos (ROLNIK, 2016; SEN, 1992, p. 102-116). Dessa forma, examinar se o planejamento urbano, enquanto possível regime, cede espaço a um sistema de propriedade que seja mais democrático e inclusivo baseado na função social da propriedade é também avaliar se ele fortalece ou enfraquece a distribuição de riqueza e oportunidades na construção das cidades.

Quanto à primeira questão, sobre ser desenvolvimento sustentável mais participativo, o trigésimo terceiro ponto do texto final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (2012), Rio + 20, A/CONF.216/L.1, define, enquanto premissa estratégica, o princípio democrático a partir de conceitos como boa governança e império da lei: “We acknowledge that democracy, good governance and the rule of law, at the national and international levels, as well as an enabling environment, are essential for sustainable development”. Adiciona-se também à ideia de sustentabilidade a noção de um crescimento econômico que se mostre inclusivo, erradicador da pobreza e protetor do meio ambiente: “social development, environmental protection and the eradication of poverty and hunger. We reaffirm that to achieve our sustainable development goals we need institutions at all levels that are effective, transparent, accountable and democratic”.

Esses objetivos, no septuagésimo sexto ponto do mesmo documento, deverão, necessariamente, se apoiar na maior abertura dos processos decisórios em diversos níveis políticos incluindo organizações internacionais: “We recognize that effective governance at the local, subnational, national, regional and global levels representing the voices and interests of all is critical for advancing sustainable development”.

Nos pontos octogésimo sétimo e oitavo do documento final da Rio + 20, aparece um conjunto de recomendações aos países desenvolvidos que, a princípio, refutam de modo crítico o modelo de dois níveis nos regimes internacionais (PUTNAM, 1988). Sustenta-se também, nesses dois fragmentos, a necessidade de que haja práticas coordenadas de boa governança entre os estados e, sobretudo, com maior protagonismo dos países em desenvolvimento nos processos decisórios e estabelecimento de

normas: “We reaffirm the importance of broadening and strengthening the participation of developing countries in international economic decision-making and norm setting”. E, como forma de combate ao desenvolvimento e comércio desiguais, o ponto nonagésimo segundo explicita que os países ricos devem assumir o compromisso de facilitar a maior participação das nações mais pobres no processo de tomada de decisão das políticas monetárias em instituições internacionais: “and in this regard, take note of recent important decisions on reform of the governance structures, quotas and voting rights of the Bretton Woods institutions”. No que tange às reformas institucionais dos regimes financeiros internacionais, sem ignorar o desenvolvimento sustentável, mormente, com o intuito de ainda corrigir as distorções participativas desses fóruns intergovernamentais, onde sempre tiveram maior preponderância os países ricos, o documento reconhece a legitimidade de se elevar a presença decisória dos Estados economicamente mais vulneráveis: “better reflecting current realities and enhancing the voice and participation of developing countries, and reiterate the importance of the reform of the governance of those institutions in order to deliver more effective, credible, accountable and legitimate institutions”.

Contudo, “voz” e “participação” têm sido cada vez mais construídas por agências e atuações da sociedade civil à medida que também a política externa dessas nações mais pobres se tornaram vulneráveis a contestações legítimas de sociedades que passaram a ser mais democráticas ou mesmo novas democracias.

O segundo ponto a ser respondido é sobre a função social da propriedade, planejamento urbano e especulação imobiliária. A Resolução A/RES/71/256, que deu forma a Nova Agenda Urbana, nascida da Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos, consolida os princípios de desenvolvimento sustentável e participação política em diferentes níveis envolvendo proprietários, administração pública e sociedade civil. O centésimo trigésimo sétimo ponto da Nova Agenda Urbana aponta que as nações participantes promoverão: “best practices to capture and share the increase in land and property value generated as a result of urban development processes infrastructure projects and public investments”. Portanto, nos países partícipes desse regime internacional, terra e propriedade, ao gerarem riqueza, terão que servir à distribuição de tais excedentes inerentes aos processos de desenvolvimento urbano. Projetos de infraestrutura carregam em si, enquanto obras urbanas de governos financiadas por impostos, uma dívida redistributiva com a sociedade. Isso ocorre porque os investimentos públicos incrementam o valor do entorno da propriedade privada e, inevitavelmente, ela própria. Essa

é o entendimento sobre o qual se constrói a função social da propriedade. Trata-se de um entendimento participativo enquanto direito fundamental e princípio de ordem econômica desestimulando, no longo prazo, mecanismos de acumulação de capital concentradores renda e aprofundadores de desigualdades. Além disso, é preciso acrescentar que instrumentos de tributação progressivos, sobre esses excedentes especulativos imobiliários, incentivam a redistribuição da riqueza proveniente grandes obras públicas: “Measures such as gains-related fiscal policies could be put in place, as appropriate, to prevent its solely private capture, as well as land and real estate speculation”. Dessa forma, ainda segundo o documento, é preciso evidenciar e reforçar as pontes existentes, quase sempre despercebidas pela opinião pública, entre sistemas fiscais e planejamento urbano: “We will reinforce the link between fiscal systems and urban planning, as well as urban management tools, including land market regulations”. No entanto, é tarefa também da cidadania, que tais fundos recolhidos, financiadores da construção de equipamentos e espaços públicos nas cidades, não ameacem os princípios de sustentabilidade nem recaiam em padrões puramente de consumo: “We will work to ensure that efforts to generate land-based finance do not result in unsustainable land use and consumption”.

Keohane (1989, p. 174), sobre regimes internacionais, entende que as instituições nas quais participam diversos países, apresentam enorme potencial facilitador no que diz respeito à cooperação. Se aplicada essa percepção aos temas globais sobre a moradia e as cidades, ela pode nos auxiliar em duas esferas interdependentes. O planejamento urbano e a necessidade de se refletir sobre a menor dependência de serviços e conhecimentos importados muitas vezes estimulados por códigos de edificação. E por que os Estados teriam interesse em um regime internacional do planejamento urbano? O processo de rápida urbanização nas últimas décadas afeta quer países desenvolvidos quer aqueles em vias de desenvolvimento. Peter M. Haas (2009), ao se referir a uma comunidade epistêmica, esforçando-se pela proteção da camada de ozônio, cita o modo como as economias centrais têm sido convencidas a mudar suas políticas industriais e tecnologias em favor da proteção do meio ambiente. São razões de cunho produtivo que, sem dúvida, transformam e influenciam o consumo de milhões de pessoas. Entretanto, como as corporações e empresas multinacionais também possuem interesses, não menos que os Estados, pois o custo social de depredação dos recursos naturais fora dos territórios do mundo desenvolvido, acompanhado por processos não sustentáveis de urbanização, passa a ser um impeditivo de crescimento para essas próprias economias mais competitivas no comércio internacional.

Conforme Sprinz e Helm (1999), a efetivação de qualquer regime internacional depende de condicionantes e formas de medição para que sejam reconhecidos enquanto tal. Em um modelo que mede as emissões totais de um país, as autoras incluem atores políticos, custos ambientais e um fator de impacto regional que se relaciona aos processos produtivos industriais nas cidades. Os níveis de urbanização, apoiados em saneamento básico, técnicas de construção e infraestrutura urbana sustentável, por exemplo, derivam de mercados estratégicos nos países ricos e do impacto positivo do ponto de vista econômico que esses bens exercem sobre suas economias domésticas. Não é somente isso. Os regimes de comércio internacional, entre regiões mais pobres e ricas, exercem enorme influência na infraestrutura, transporte e geração de energia de forma transversal. No entanto, são as balanças comerciais das nações do mundo desenvolvido que absorvem a riqueza dessas transações comerciais relacionadas ao desenvolvimento urbano.

E o que fazer? Ao analisarmos o documento Marco de Evaluación de la Normativa em Materia de Planeamiento Urbano de 2018, enquanto guia orientador do Programa Habitat III no marco da Nova Agenda Urbana, Nações Unidas, observamos o quão relevante é o conteúdo local sustentado por empresas nacionais para os sistemas de propriedade e construção das cidades.

Por um lado, esse seria o primeiro apertar de mãos envolvendo governos, técnicos, arquitetos, urbanistas, construtores e sociedade civil cuja razão de ser é a sustentação da iniciativa público-privada empresarial. O Marco de Evaluación de la Normativa em Materia de Planeamiento Urbano, por outro lado, também alerta para os efeitos negativos da indevida transposição de padrões de edificação vigentes nos países desenvolvidos às nações sem indústrias locais já que: “aumenta a menudo la dependencia de los países en desarrollo hacia los materiales de construcción industrializados y las técnicas de diseño importados”. Trata-se, portanto, de evitar os altos custos de implementação de normas, projetos de urbanização ou transporte, por exemplo, além da autoconstrução informal. Na falta de sinergias entre a produção de moradias, planejamento urbano sustentável e indústria nacional, ainda conforme o documento, verifica-se que a ocupação territorial, portanto, diminui a possibilidade de efetivar direitos ao mesmo tempo que eleva a desigualdade nas zonas periféricas. Normas muito rígidas e inalcançáveis também resultam em obstáculos mais difíceis de serem superados no longo prazo, pois distanciam uma indústria de materiais locais que poderia se adequar de maneira mais apropriada econômica, social e ambientalmente: “Los códigos de edificación deben reflejar la realidad social y las posibilidades materiales de la sociedad en la que se

van a aplicar” (UN HABITAT, 2018). Além da dependência de técnicas e materiais importados, somada ela a constantes desequilíbrios nos saldos de balança de conta corrente, existe ainda a preocupação com os níveis de emissão de gases de efeito estufa e as pegadas de carbono que aumentam os custos nos regimes de comércio internacional.

Sendo assim, um regime de planejamento urbano para a América Latina pode promover industrialização, conhecimento aplicado à solução de problemas de infraestrutura e moradias de alto nível adaptadas a materiais locais.

### **3 MERCADO DE MORADIAS: TRADABLE OR NOT TRADABLE?**

É, por definição, a moradia um bem que não pode ser comercializado internacionalmente. Inimaginável pensar casas sendo importadas ou exportadas em grandes cargueiros. No entanto, conforme indicamos na seção anterior, insumos, técnicas e materiais estrangeiros imprescindíveis ao setor da construção, são inevitavelmente importados quanto maior for sua complexidade. Produtos, bens, tecnologias e informações inexistentes no país ou que o Brasil produz com inferior qualidade, que aumentam sua participação no mercado doméstico brasileiro em momentos de expansão de crédito direcionado à casa própria e do gasto público em infraestrutura urbana. Componentes eletroeletrônicos, resistências, resinas, solventes, máquinas de corte, de solda, cabos, polímeros, louças, como diversas outras manufaturas, soem entrar no mercado nacional e latino-americano assentado em mercados imobiliários cuja concentração de renda é enorme entre seus compradores. Quanto aos projetos de infraestrutura urbana, cidades mais iluminadas, seguras, pavimentadas, dotadas de alternativas para a mobilidade urbana e saneamento básico, por exemplo, recorrem à importação de tecnologias para prover seus habitantes. Se pensamos no transporte coletivo subterrâneo ou de superfície, além de gigantescas máquinas de perfurações alugadas de países desenvolvidos, toda a técnica de monitoramento por programas computadorizados, geração de energia, câmeras etc e esses materiais em si são estrangeiros. Esses custos de manufaturas ou bens industrializados fora do Brasil e América Latina, muitas vezes, com alto valor agregado e direitos de propriedade intelectual, produzem sistemas de habitação e cidades dependentes.

Como forma de demonstrar essa problemática que envolve regimes internacionais, comércio e planejamento urbano, inicialmente, selecionamos alguns dados. A ABRAMAT (Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção) registrou déficit na balança de pagamentos entre

o período de 2011 e 2017. O setor da construção apenas se recuperou no exercício do ano de 2018, quando também o crédito imobiliário diminuiu para pessoa jurídica e se manteve para indivíduos e famílias com rendas mais altas (DIEESE, 2018). O acumulado da série histórica deficitária na balança pagamentos foi, então, de 52 bilhões de reais. São os recursos que poderiam ser alocados, por exemplo, em programas de desenvolvimento de tecnologias e novos materiais domésticos em projetos de construção de moradia e equipamentos urbanos envolvendo empresas, construtoras, prefeituras, universidades e tantos outros institutos de ciência básica aplicada. Com maior valor agregado, tais iniciativas seriam capazes de induzir sinergias ainda para fundos de investimento e crédito habitacionais. O estudo da ABRAMAT revela ainda que, se fossem somados esses gastos às exportações da série histórica analisada, o volume de capital somente ligados ao setor da construção civil residencial atingiria algo em torno de 70 bilhões de reais. O dado relevante nessa proposta é auxiliar uma reflexão sobre a possibilidade de a indústria brasileira expandir mercados seja em nível regional quanto internacional. Seguramente, elemento crucial para o comércio ao mesmo tempo que gera autonomia nas políticas públicas de planejamento urbano.

Com relação à infraestrutura urbana, selecionamos números do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) para o período de uma década. Investimentos dirigidos a obras de saneamento básico, transporte e energia coordenados com habitação, modernização de portos e aeroportos, que ainda estão distantes de criar cidades cujo grau de efetivação de direitos fundamentais seja notável. Entre 2007 e 2017, os valores empenhados, no eixo infraestrutura social e urbana, aproximaram-se da ordem de 210 bilhões de reais sobre uma cifra de 396 bilhões (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018, p. 2). Isto é, aproximadamente, 53% dos recursos do PAC se aplicaram em áreas estratégicas por diferentes ministérios que, sem dúvida, seguem dependentes de tecnologias, manufaturas e bens industrializados importados. Somente na modalidade “Cidades”, na série histórica referida, 134 bilhões (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018, p. 3); Minha Casa, Minha Vida, números próximos aos 93 bilhões; metrô de Belo Horizonte, Fortaleza e Recife, respectivamente, em torno de 250, 841 e 760 milhões. Em saneamento básico, para o mesmo interregno, investimentos que superaram 13 bilhões (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018, p. 4). E como alguns países, conforme a proporção dos investimentos em infraestrutura urbana aumenta, absorvem o impacto quase que inevitável da especulação imobiliária e escapa da concentração de riqueza em bolsões urbanos beneficiários quase que exclusivamente da valorização do preço do metro quadrado por meio de obras públicas no entorno?

Empresas municipais construtoras, cooperativas, conselhos e subsídios nacionais que realizam seus projetos em terras públicas se combinam com arranjos cambiais, tributários e conteúdo de indústria local. Os países nórdicos aprenderam ao longo do século XX que é com capital maiormente doméstico que se protege a produção de moradia e as cidades de fluxos instáveis de investimentos externos ou ataques especulativos (MAGNUSSON, 2008; ÅHRÉN, 1987). Os programas de crédito subsidiado para a habitação nos Estados Unidos já demonstravam no final dos anos de 1980 maior solidez na relação geração de emprego, autonomia produtiva e moradia (GRIGSBY, 1990).

Há de se considerar ainda que, se não na entrada inevitavelmente na saída de capitais, por meio de restrições a investimentos diretos estrangeiros, os países nórdicos e da Europa do norte, tributam progressivamente a renda de ativos imobiliários, remessa de lucros, grandes fortunas originadas por compra ou venda de propriedade, lucros e dividendos de empresas de infraestrutura urbana, heranças, renda de aluguéis de imóveis de alto padrão etc. Tudo que se distancia da produção local, do investimento combinado ao capital nacional e da inovação tecnológica menos dependente possível, deve sofrer desestímulos.

Os estudos de Amsden (2004) apontam para a necessidade de se associar os projetos de modernização da indústria às transformações no sistema de propriedade: “[...] modern Indonesian industry could not and did not arise ex nihilo, and that the changes underpinning a rise in commerce and a loosening of traditional agrarian ties were necessary for economic growth [...]” (AMSDEN, 2004, p. 107).

Portanto, para a autora, é preciso entender que nenhuma proposta de desenvolvimento de longo prazo se faz de maneira autônoma se não dissociar sua produção agrária e, por conseguinte, seu sistema de propriedade privada do mercado internacional.

No caso brasileiro e latino-americano, a função social da propriedade, como visto anteriormente, pode sofisticar modelos produtivos e indústria nacional voltados para as cidades e infraestrutura urbana se baseada em um regime internacional urbano menos dependente. Contudo, isso não é suficiente. É extremamente importante também forjar mecanismos de transmissão que tenham um efeito duplo, isto é, redirecionem os excedentes do consumo das famílias e indivíduos pelo aumento da renda real a setores de investimentos produtivos. Para tanto, qualquer política de taxa de juros pode ser desenhada de modo que, seja qual for o aumento do nível de poupança no Brasil, poupar ou investir em fundos de produção de moradia ou infraestrutura urbana seja de longe mais atrativo. Mecanismos de transmissão parecidos a estes podem financiar, por exemplo, a pesquisa

e inovação que atraíam os atuais rentistas em vislumbrar no longo prazo retornos de capital associado à produção de bens nacionais. Isso não inibe as importações no curto prazo, embora saibamos que o Brasil e a América Latina incorrem na prática de financiar seu consumo de maior valor agregado com a exportação de commodities e, por isso, pode deixar a falsa impressão de que nosso subdesenvolvimento não tem saída pela modernização fundiária nacional. É o que Bresser-Pereira (2016, p. 7) descreve do ponto de vista da apreciação da moeda brasileira no longo prazo e que acaba por impedir a atividade industrial nacional. Ao contrário dos monetaristas, o economista e pensador brasileiro tem um olho nos preços macroeconômicos, entre eles, taxa de câmbio, juros e lucros; e outro na doença holandesa. A função social da propriedade pode contribuir para o debate do planejamento urbano apoiado no novo desenvolvimentismo e incrementar estamina argumentativa que dignifique mais a vida de milhões de latino-americanos.

No que diz respeito às correlações entre mercado interno, sistema de propriedade e inflação, Rangel (1986) identifica no latifúndio exportador, ainda hoje preponderante no Brasil e América Latina, formas de dependência e conflitos de ordem internacional originados na demanda internacional que podem nos ajudar a entender a propriedade no Brasil em seus aspectos históricos e econômicos: [...] o latifúndio, nas condições concretas do mundo de hoje, ainda mais do que a burguesia industrial, tende a chocar-se economicamente com o imperialismo, exigindo deste um mercado estável e crescente, quanto às quantidades e aos preços, para os seus produtos” (RANGEL, 1986, p. 148). Dito de outro modo, em um dado momento ou outro, todos os preços sensíveis ao câmbio, seja por meio das importações ou exportações, passariam de uma forma ou outra pelo sistema de propriedade. Isso faz com que grandes exportadores de produtos agrícolas pressionem governos por compensações contínuas no nível nacional, com taxas de juros menores de longo prazo ou mesmo créditos subsidiados suplementares dadas as intempéries inevitáveis da natureza. Essa relação que, a princípio, seria estritamente uma crise na balança de pagamentos, então, transforma-se em problema político doméstico e também de natureza urbana.

Relação pendular em que a exigências do mercado doméstico de commodities deslocam a força-peso de seus custos de produção para aquelas linhas de crédito associadas aos setores tanto da construção de infraestrutura quanto de moradias. Em geral, os bancos públicos, acompanhados pelo capital privado, recalculam compensações com taxas de juros mais altas nas cidades para compensarem suas “perdas” no campo. Essa carestia tende a ser repassada para as terras urbanas, suas propriedades

e os investimentos de infraestrutura, pois o crédito nacional, ainda que espécie e com produtos diversos, tem sua remuneração de longo prazo concentrada nos setores do agronegócio de tipo exportação, gasto público em infraestrutura e habitação. Essa relação de dependência se agrava por razão de a propriedade privada ter característica inelástica e, no contexto latino-americano, de existir grande concentração de renda nas cidades.

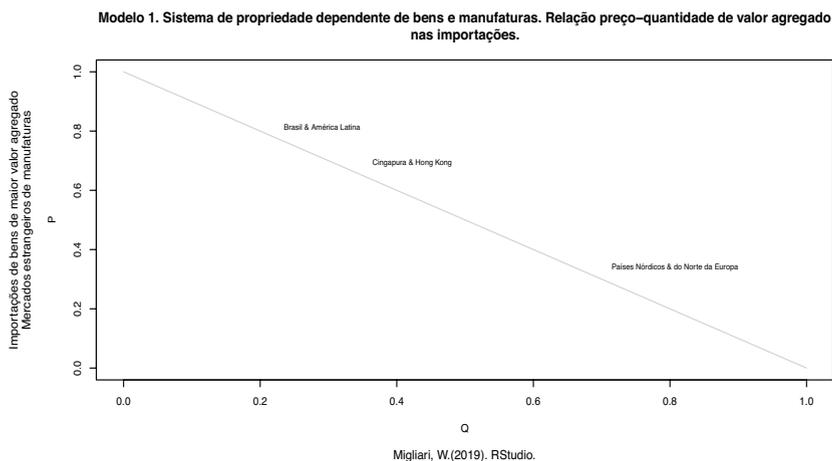
O comportamento do mercado de propriedade é inelástico, isto é, depende da quantidade de capital e crédito imobiliário disponível, assim como tantos outros procedimentos entre proposta de compra ou aluguel e assinatura de contratos, para que a demanda e oferta gerem seus ajustes. Mas o que ocorre em países com grande concentração de renda? Os casos do Brasil e da América Latina são bem ilustrativos. O fato de poucos indivíduos e famílias terem enorme poupança, não dificilmente combinada com heranças de imóveis milionários, e a existência de enorme instabilidade política arrincoam os mais abastados nas formas tradicionais de posse de títulos. O direito de propriedade é um deles. Outro é o direito dos contratos que garante o pagamento de juros na rolagem da dívida pública e, tal como vimos, íntimos das obras urbanas e crédito no setor da construção imobiliária. No entanto, se nos determos ao exame do que ocorre nos países europeus e, atualmente, dos tigres asiáticos, veremos que essa dinâmica se altera. Nesses países, a oferta de moradia à classe trabalhadora é plural e ao mesmo tempo limitada. Combina entraves jurídicos e cláusulas tributárias seja para aluguéis, compra ou venda para que cada indivíduo tenha um lar e não propriedades. Além disso, a elevada qualidade dos materiais, projetos arquitetônicos, equipamentos e planejamento urbano, mais as facilidades no acesso ao crédito bancário, acabam atraindo diversos estratos da classe média para essas habitações de caráter social. Podemos observar historicamente que as duas grandes variáveis determinantes do êxito do sistema de propriedade desses países são o pleno emprego, em alguma medida, fortemente associado ao setor da construção e infraestrutura, e as políticas monetárias adequadas acompanhadas de baixa tributação sobre imóveis de primeira residência. Em suma, um equilíbrio difícil. *Pari passu* das oportunidades trabalho, as valorizações salariais em termos reais, ou ao menos em níveis que não se deterioreem no longo prazo, também são definidoras do êxito de cidades com enorme infraestrutura e do acesso à moradia digna para grande parte da classe média e trabalhadora.

Por que é importante filiar o planejamento urbano ao desenvolvimento da indústria nacional? Sock-Yong Phang e Matthias Helble (2016, p. 11) reuniram informações da Housing Development Board (HDB) entre os anos 1960-1980, sendo esta uma entidade governamental responsável pelas

hipotecas em Cingapura. Os pesquisadores mostraram que a combinação do fator renda com restrições contratuais de compra, venda e aluguel foram essenciais para o controle de preços no mercado imobiliário: “During this period of general shortage, there was policy concern that HDB dwellings should not become a vehicle for speculation by allowing the price subsidies to be capitalized on a secondary market”. A proporção do estoque de moradia em Cingapura se divide em quase 80% do total de imóveis para o setor público e o setor privado responde pelo restante. Algo parecido ocorre em Hong Kong que, hoje, tem algo próximo de 45% do solo urbano destinado à residências sociais enquanto as demais propriedades nas mãos de privados (TRANSPORT AND HOUSING BUREAU, 2018). Esses dois mercados são excelentes exemplos de acompanhamento também das dinâmicas demográficas, porque dosam seus mercados de modo que o Estado sempre tenha uma quantidade suficiente de propriedades públicas capaz de promover níveis estáveis de preços. O que explica a tamanha adesão de indivíduos e famílias de rendas tão diversas? A qualidade dos imóveis e as condições de acesso à moradia que, no longo prazo, mantêm o valor real dos salários, isto é, estabilidade no nível de poupança de seus cidadãos. Os equipamentos urbanos seguem os padrões de qualidade das casas no entorno. Todo o setor da construção, moradia e infraestrutura, nos dois casos, tende a ser composto por soluções domésticas em materiais, indústria de transformação, manufaturas e serviços.

Para os casos latino-americano e brasileiro, propomos um modelo que transponha o instituto jurídico constitucional da função social da propriedade para uma curva de bens e serviços locais. É, basicamente, uma aproximação das noções do novo desenvolvimentismo a um instituto jurídico constitucional presente no contexto regional e que, no longo prazo, também se ajusta ao regime do planejamento urbano. Assim, no Modelo 1, encontraremos uma relação entre importações e exportações em que o valor agregado dos bens comercializáveis localmente é considerado em preço e quantidade. Cingapura, Hong Kong, países nórdicos e outros da Europa do Norte, por exemplo, com moradia pública, manufaturas e serviços localmente produzidos, associam as tecnologias sobretudo nacionais aos setores da construção e infraestrutura a fim de lograrem preços de aluguéis e prestações de hipotecas mais baixos e atrativos tanto para a classe trabalhadora quanto média. Assim, à medida que nos movemos sobre a curva, as importações de maior preço, ainda que em quantidades menores, se concentram no Brasil e América Latina. Já os países nórdicos e Europa setentrional, importam mais matérias-primas enquanto suas economias domésticas são, sobretudo, de algo valor agregado desde de máquinas pesadas a materiais ou serviços mais refinados.

## MODELO 1. FUNÇÃO SOCIAL DO SISTEMA DE PROPRIEDADE DEPENDENTE. BENS E MANUFATURAS DE MAIOR VALOR AGREGADO NAS IMPORTAÇÕES



Migliari, W. (2019). Elaboração RStudio.

O Modelo 1 também apresenta um caso intermediário que preferimos detalhar um pouco mais. Hong Kong tem se destacado nos setores da construção e infraestrutura urbana, arquitetura, engenharia e estudos topográficos. São grandes exportadores de serviços e conhecimento nessas áreas.

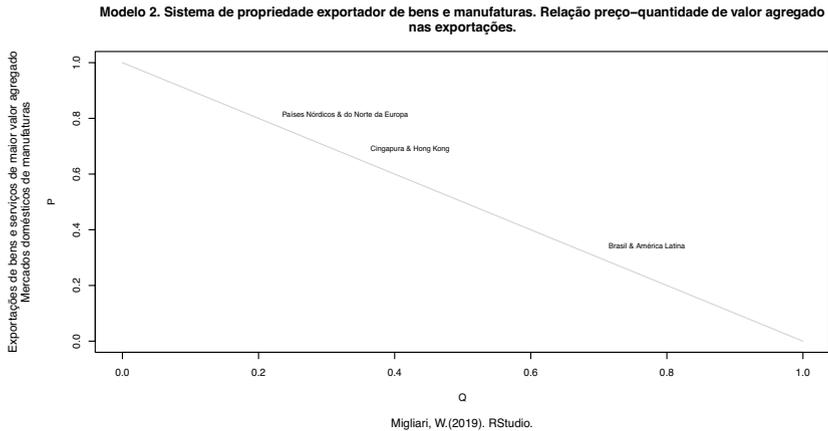
Esse êxito, em grande parte, se deve aos seus programas de planejamento urbano, construção de moradias e infraestrutura com investimentos em pesquisas sobre materiais, tecnologias de produtos de maior qualidade a baixo custo, organização de dados sobre as dinâmicas das cidades e meio ambiente. É muito similar ao caso de Cingapura em que seus maiores portfólios são seus próprios exemplos de espaços dinâmicos, cada vez mais equânimes entre diferentes zonas e com distribuição de riqueza por meio de moradia digna. E não apenas isso. Em 2017, a Hong Kong Housing Authority constatou que o preço médio do aluguel social foi de HK\$1.880,00 – dólares de Hong Kong. Conforme dados do Banco Mundial, para o mesmo ano, pode-se verificar que a renda per capita em valores correntes ficou em torno de HK\$46.000,00. Na média, a moradia consome metade da renda das famílias e indivíduos. Contudo, esses valores de aluguéis podem variar de HK\$346 a HK\$4.690,00 com critérios

compensatórios e distributivos favoráveis às faixas de menor renda. Portanto, ainda que um sistema de habitação com problemas a serem superados na média, conseguiu formar sinergias entre moradia, desenvolvimento urbano e distribuição de renda se analisamos os critérios de acesso à moradia nessa Região Administrada por Pequim.

A soma de mercados locais de bens, serviços e crédito destinados a construção civil urbana e residencial com a exportação desses mesmos produtos e informações, cada vez mais com maior valor agregado, resulta na posição intermediária dessas duas experiências asiáticas na curva do Modelo 1. Passemos a uma síntese desse debate e, por fim, ao Modelo 2.

Os determinantes que concentram as importações de maior valor agregado nos países desenvolvidos estão relacionados não apenas com matérias-primas provenientes dos países em desenvolvimento ou daquelas nações desenvolvidas mais pobres. Cimento, ferragens, pedras e polímeros mais básicos são próprios de sistemas de propriedade mais tradicionais, menos democráticos, altamente especulativos e, quase sempre, com conteúdo prático da função social que o direito de propriedade deve resguardar. Nesse ponto, é importante ressaltar que mesmo sem dispositivos jurídicos explícitos, o crédito produtivo desses países deve se alocar na indústria local e no conhecimento aplicado. Fundos por essência urbanos. Essa é sem dúvida a informação mais estratégica no debate sobre o regime internacional do planejamento urbano. Por outro lado, as nações menos ricas são grandes importadoras de técnicas de edificação, materiais de alto valor agregado, máquinas pesadas usadas no setor da construção e infraestrutura das cidades, manufaturas de acabamento de moradias e paisagismo de áreas públicas ou privadas, aquecedores, ar-condicionados, iluminação, cabos de fibra ótica, telefonia, circuito fechado de câmeras etc. Por isso, o Modelo 1 torna evidente o quanto os níveis de dependência de bens ou manufaturas importados com maior valor agregado também indicam grau de interesse social no sistema de propriedade. Esses patamares mensurados no comércio internacional, que apontamos e denominamos função social do sistema de propriedade, estão intimamente relacionados às estratégias de construção de casas e cidades na corrida pelo desenvolvimento.

## MODELO 2. FUNÇÃO SOCIAL DO SISTEMA DE PROPRIEDADE AUTÔNOMO. BENS E MANUFATURAS DE MAIOR VALOR AGREGADO NAS EXPORTAÇÕES.



Migliari, W. (2019). Elaboração RStudio.

Por outro lado, o Modelo 2 expressa a autonomia dos países desenvolvidos ou em estágios de desenvolvimento mais avançados quanto às importações. Em outras palavras, o Brasil e a América Latina são grandes exportadores de matérias-primas e bens mais básicos com baixo valor agregado incluindo compras de produtos e tecnologias destinadas à construção e infraestrutura urbanas. Isso impede a industrialização local, pois, em valores brutos, ferragens e cimento precisam ser produzidos em quantidades gigantescas para equilíbrio das contas correntes tal como vemos nos dados da ABRAMAT sobre o perfil da cadeia do setor da construção. Outro quesito que eleva a dependência das cidades é o sistema de propriedade cujos subsídios ao crédito e redução de custos, que poderiam ser aplicados em planejamento urbano, competem com as demandas da agricultura exportadora e investimentos em infraestrutura para o escoamento de minérios. A prática ainda implica altos custos ambientais e níveis de contaminação por meio de partículas ou resíduos tóxicos que se dispersam no ar, água ou mesmo com os descuidos de operação no processamento e transporte dessas matérias-primas.

#### 4 CONCLUSÕES

Esse texto foi elaborado com a intenção de ser mais provocador que apontar defeitos ou desarranjos teóricos sobre propriedade, planejamento urbano e comércio internacional. É uma tentativa de mostrar que o desenvolvimento não se dá nem por coincidência tampouco pela fortuna. Sem universalização do saneamento básico, aquisição de terras pelo poder público e infraestrutura urbana com conteúdo local, teremos apenas soluções táticas de curto-prazo sem chegarmos tão cedo ao status de uma nação com cidades e metrópoles estrategicamente desenvolvidas. Temos suficientemente amadurecida a base jurídica assentada no direito à cidade para a nossa tão esperada revolução urbana e efetivação de inúmeros princípios fundamentais (FERNANDES, 2007). Contudo, é preciso internalizar as demandas populares por moradia nos projetos nacionais e atendê-las com iniciativas inovadoras envolvendo a classe trabalhadora mais pobre no processo decisório gerando emprego e renda. Se não aceitarmos um dos argumentos da Nova Agenda Urbana, de que a moradia é um direito de conexão com outros direitos, provavelmente, continuaremos dominados por um modelo de construção do espaço cuja cidadania recai em pensamentos abstratos de difícil consenso (LEFEBVRE, 2013). Ou ainda, perpetuaremos cegamente um modelo de propriedade na América Latina e Brasil que, ao fim e ao cabo, é agroexportador de monoculturas e minérios dependentes de salários deprimidos além de mercados externos altamente voláteis. Isso se agrava, pois o custo ambiental levará décadas ou talvez séculos para ser superado.

A primeira conclusão prática proposta, portanto, deriva da relação terras urbanas públicas versus propriedade privada. À medida que essa proporção favorece, quase que de modo absoluto, poucos proprietários privados passam a exercer monopólios ou oligopólios na oferta de empreendimentos. Essa concentração da oferta com preços artificialmente inflacionados, especulação imobiliária, contraria qualquer projeto não dependente de nação. Portanto, precisamos de mais empresas públicas municipais, com balanços transparentes e atualizados de forma simplificada, sem que recaiam no extremo de reservas de mercado com mesas excludentes no processo decisório. Em nível local, no caso brasileiro, as operações consorciadas, no Estatuto da Cidade, são uma porta de entrada para uma indústria pujante e local pautada nesse texto legal tão precioso ao desenvolvimento de nossas cidades.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver os artigos 32 a 34 do Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257/2001; ou mesmo, a outorga onerosa entre os artigos 20 a 31 do mesmo dispositivo legal.

Outra proposta conclusiva é a criação de empresas públicas de arquitetura, engenharia e paisagismo urbano para a construção e infraestrutura das cidades. Isso inclui a autoconstrução que é dado inegável da realidade brasileira e latino-americana. Contudo, sendo essas iniciativas públicas ou público-privadas, deverão se ater a propósitos estratégicos baseados na produção local, no compromisso de aumentar o valor agregado de seus bens e serviços bem como na expansão de mercados domésticos. O Brasil e a América Latina, conforme mostramos na seção sobre propriedade, limites e funções, têm arcabouço jurídico-constitucional que sustente tais iniciativas. Não nos esqueçamos que a função social da propriedade possui respaldo na ordem econômica e isso nos motiva a entender habitação, infraestrutura urbana e planejamento urbano enquanto missão de desenvolvimento estratégico. Os casos de Cingapura e Hong Kong podem nos inspirar nessa tarefa árdua e repleta de adversidades, mas que, seguramente, nos dará coragem e desprenderá nossa imaginação. Hoje, com certa distância histórica, é possível ver que o Sudeste Asiático tomou consciência da necessidade de se eliminarem os resquícios do neocolonialismo incrustados no sistema de propriedade como pré-requisito para o desenvolvimento humano, isto é, teriam que transformar seus sistemas de propriedades de modo que a ênfase produtiva fosse urbana. O fato de eles terem transformado a terra também em capital público, isto é, reservas de solo para moradias sociais, fez com que esses casos dependessem da riqueza de suas sociedades e não de mercados estrangeiros. Nada nos impede de encontrarmos nosso próprio caminho.

Uma terceira proposta tem a ver com a criação de um regime preferencial sul-americano de criação, cooperação e transferência de conhecimento em favor de empresas públicas municipais. Com um período de carência, esse mercado regional poderá ser inicialmente competitivo em todas as áreas, mas, com o passar dos anos, por exemplo, quanto aos investimentos diretos estrangeiros, não poderão comprar ativos de terras públicas entre eles por razões óbvias de soberania nacional. Depois de esse mesmo período de carência, os valores investidos poderiam se converter automaticamente em créditos para o consumo daqueles produtos, bens e serviços gerados pelas cidades no contexto latino-americano. O objetivo desse regime internacional latino-americano é intercambiar tecnologias e técnicas de construção com a criação de mercados locais, redução de custos marginais e ganhos de escala em diversos setores de suas economias. O valor intangível dos desenhos e particularidades criativas dos empreendimentos é um fator valioso para a diversidade do setor da construção na região. O fator da dependência se transformaria, nesse modelo, pouco a pouco, em autonomia relativa uma vez que a América Latina pode desenhar

institucionalmente cooperação de infraestrutura urbana, transporte de passageiros e cargas, ferrovias e hidrovias.

Constatação última e valiosa, mas não menos importante, provém da inspiração gerada pelo novo desenvolvimentismo. Ao propor um modelo de propriedade com terras e empresas públicas urbanas, o que fazer com os agroexportadores e extratores de minérios no Brasil? Os mecanismos de transmissão, que ofereçam retornos maiores aos setores de compra de terrenos, construção e infraestrutura urbanas destinados à moradia social, são uma alternativa. O Governo Federal, por meio do Tesouro, caso não opte pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, pode complementar os aportes dessas futuras empresas municipais. A remuneração aos investidores privados, então, com valores pré-fixados na revenda dos ativos, ocorre à medida que os imóveis forem vendidos. Outro ponto importante, tal como vemos em Cingapura e Hong Kong, é a compra de terras públicas. Ela põe uma trava na lógica de acumulação e especulação urbana, pois, ainda que construtoras disputem novos solos e isso ocasione uma subida inicial de preços, não poderão competir com o setor público na compra de áreas para novos empreendimentos por muito tempo. É, por isso, provável que, com retornos marginais mais moderados no longo prazo advindos dessas empresas municipais com recursos federais, especuladores, rentistas e exportadores tendam a resguardar sua riqueza em papéis desse novo planejamento urbano que é sobretudo estável dada a nossa enorme demanda por moradias e cidades mais adequadas. Essas mesmas empresas, que não puderam competir com a compra de solo urbano, todavia, devem ter incentivos e ser reintroduzidas nesse novo desenho da função social da propriedade no Brasil. Esses investimentos, antes especulativos e concentrados nos mercados da habitação, engenharia de infraestrutura urbana ou commodities, poderão distribuir seus fundos em pesquisa aplicada e local que envolva, entre outros setores, o consumo das famílias, paisagismo, design de interior e produção de móveis, máquinas de corte e perfuração inclusive de grande porte, tubos, fios condutores, circuitos de câmaras de segurança, polímeros, energia solar, células de produção de alimentos em contexto urbano etc. As universidades, institutos de pesquisa, fundações e bancos, públicos ou privados, precisam estar preparados para esse desafio. Sem sinergias que tornem efetivos nossos planos diretores e de integração regional, invenção e fabricação de materiais de alto padrão, que sejam produtores de escala nos segmentos da moradia e construção de infraestrutura urbana, nosso direito econômico estará fadado a reproduzir a dependência em suas ideias e, nas Relações Internacionais, nos distanciarmos cada vez mais da América Latina.

**REFERÊNCIAS**

ABRAMAT. *Perfil da cadeia 2017*. Disponível em: <<http://www.abramat.org.br>>. Acesso em: 2 ago. de 2019.

ÅHRÉN, Per. *Housing subsidies in the Nordic countries*. Scandinavian Housing and Planning Research, Uppsala, v. 4, n. 1, p. 17-37, nov. 1987.

AMSDEN, A. H. *The rise of the “rest”: challenges to the West from late industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Models of developmental state. *Working Paper, FGV São Paulo School of Economics*, São Paulo, v. 1, n. 426, p. 1-21, set. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *The access of individuals to international justice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CENSUS AND STATISTICS DEPARTMENT. 2016 Population by Census. Gini coefficient by household size, 2006, 2011 and 2016. Disponível em: <<https://www.censtatd.gov.hk>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 3, n. 1, oct. de 1960, p. 1-44.

CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel (Orgs.). *Direito dos povos indígenas em disputa*. São Paulo: Unesp, 2018.

DIEESE. *Análise de evolução do crédito no período recente 2014-2017*. Nota técnica 193, abril 2018. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

DUGUIT, Léon. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. 2. ed. Madrid: Francisco Beltrán S. A., 1920.

EICHENGREEN, Barry. A brave new monetary world. In: *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. *Social Legal Studies*, Califórnia, v. 16, n. 2, 2007.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GRIGSBY, William. Housing finance and subsidies in the United States. *Urban Studies, Glasgow*, v. 27, n. 6, p. 831-845, 1990.

HAAS, Peter M. *Banning chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone*. Cambridge, International Organization, v. 46, n. 1, inverno de 1992.

HONG KONG TRADE DEVELOPMENT COUNCIL. *Real estate and construction services industry in Hong Kong*. 2019. Disponível em: <<http://hong-kong-economy-research.hktdc.com/business-news/article/Hong-Kong-Industry-Profiles/Real-Estate-and-Construction-Services-Industry-in-Hong-Kong/hkip/en/1/1X000000/1X003UNV.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

HONG KONG HOUSING AUTHORITY (2016/2017). *Building for the community. Fostering harmony*. Disponível em: <<https://www.housingauthority.gov.hk>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

INGRAM, J.C. *Economic change in Thailand, 1850–1970*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

KEOHANE, Robert (1989). *International institutions and state power*. Boulder, CO: Westview Press.

KRASNER, Stephen David. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, mar. de 1982.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LEVY, Marc. A.; YOUNG, Oran R.; ZUERN, Michael. The study of international regimes. *IIASA Working Paper*, Laxemburg, v. 93, n. 113, nov. de 1994, p. 1-55.

MAGNUSSON, Lena; TURNER, Bengt. Municipal housing companies in Sweden – social by default. *Housing, Theory and Society*, Londres, v. 25, n. 4, p. 275-296, dez. 2008.

MIAGUSKO, Edson. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo*. São Paulo: Alameda, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Orçamento anual de 2018. Programa de Aceleração do Crescimento. Relatório mensal dezembro*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Internacionalização da economia e dependência política: o caso brasileiro. In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luís. *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. p. 197-230.

O'BRIAN, Robert; WILLIAMS, Marc. *Global political economy: evolution and dynamics*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

PASQUALE, Maria Florencia. *La función social de la propiedad en la obra de León Duguít: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica*. Historia Constitucional, Madrid, v. 1, n. 15, p. 93-111, mai. 2014.

PHANG, Sock-Yong; HELBLE, Matthias. Housing Policies in Singapore. *ADB Working Paper Series*, Cingapura, v. 1, n. 559, p. 1-27, mar. de 2016.

PREBISCH, Raúl. Five stages in my thinking on development. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley. (Eds.), *Pioneers in development*. World Bank: Washington, D.C., 1984, p. 173-204.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, jul./ago. 1988.

RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. São Paulo: Bial, 1986.

REINHART, Carmen M.; ROGOFF, Kenneth. S. *This time is different: eight centuries of financial folly*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e a moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROUAIX, Pastor. *1874-1950 Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. México, D. F.: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México, 2016.

SCANLON, Kathlee; WHITEHEAD, Christine. *Social housing in Europe*. London: LSE, 2007.

SEN, Amartya. *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

SPRINZ, Detlef; HELM, Carsten. *The effect of global environmental regimes: a measurement concept*. *International Political Science Review*, Londres, v. 20, n. 4, out. de 1999, p. 359–369.

TOMUSCHAT, Christian. *Human rights: between idealism and realism*. Oxford: Oxford University Press, 2003

TRANSPORT AND HOUSING BUREAU. *Housing in figures 2018*. Disponível em: <<https://www.thb.gov.hk/eng/psp/publications/housing/HIF2018.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

UN HABITAT. *Marco de Evaluación de la Normativa en Materia de Planeamiento Urbano, 2018*. Disponível em: <[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

WORLD BANK. *Medium and high-tech Industry (including construction) (% manufacturing value added)*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

