

DESAPROPRIAÇÃO URBANA E URBANISMO: um enfoque a partir da supremacia da coletividade

Paulo Marcelo Scherer

INTRODUÇÃO

A propriedade possui um significado histórico inegável. A possibilidade de intervenção do Estado na propriedade, mediante a desapropriação, é decorrência da supremacia que este tem sobre a coletividade. O processo de urbanização, resultado do crescimento das cidades e das propriedades urbanas, deveria primar pelo planejamento, estabelecendo as condições de repartição e de uso adequado dos espaços, buscando proporcionar os meios para que o homem possa exercer as quatro funções previstas na *Carta de Atenas*¹, do ano de 1933, que definiu parâmetros para as cidades, quais sejam, “habitar, trabalhar, recrear-se e circular.”

Nessa perspectiva de controle do poder público sobre o processo de urbanização surge a desapropriação, que pode ser definida como a intervenção do poder público no patrimônio do particular, retirando este do seu antigo proprietário, que perde assim todos os direitos que possuía sobre o bem, dando-lhe nova destinação.

¹ A Carta de Atenas é resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado na Grécia no ano de 1933, e que resultou em documento estabelecendo importantes aspectos da vida urbana, inclusive determinando as quatro chaves do urbanismo acima referidas e que são parâmetros da vida urbana. Pesquisa no sítio da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Disponível em < <http://ns.rc.unesp.br/igce/planejamento/carta%20de%20atenas.pdf> > Acesso em: 20 de janeiro de 2004.

Constitui-se a desapropriação em ferramenta para a formalização do processo de organização do espaço urbano. Associar sua utilização a um processo de políticas públicas e de participação da coletividade na organização da cidade é a possibilidade que se apresenta para a formatação de uma nova forma de administração.

PROPRIEDADE, DESAPROPRIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A propriedade enquanto objeto é retratada ao longo da História. O homem a conheceu em seus primórdios, como descreve Jean-Jacques Rousseau:

Em breve, deixando de dormir sob a primeira árvore ou de enfurnar-se nas cavernas, encontraram-se algumas espécies de machados de pedras duras e cortantes que serviram para partir madeira, cavar a terra e construir cabanas de ramarias, revestidas, mais tarde, de argila ou de lodo. Foi essa a época de uma primeira revolução que formou o estabelecimento e a distinção das famílias e introduziu uma classe de propriedade, de que, provavelmente, nasceram bastante pendências e combates. (1969, p. 183).

Ainda como referência histórica, John Gilissen² (1995) relata que quando os povos entram na História algumas instituições civis já existiam, como o casamento, o poder paternal e o direito à sucessão e à propriedade. A propriedade era tida como absoluta, como pregava o Direito Romano e como se reafirmou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, apenas para citar dois momentos históricos importantes. Nesta última, em 1789, encontra-se a condição da propriedade “inviolável e sagrada, bem como pelo direito de gozar e de dispor das coisas de maneira a mais absoluta.”

² O autor em sua obra *Introdução Histórica ao Direito* afirma que os povos entram na História quando descobrem a escrita e que, neste momento, a maior parte das instituições civis já existem: casamento, poder paternal, propriedade, sucessão. Muitos povos, sem conhecer a escrita, dominavam a estrutura social jurídica, mesmo que de forma simples.

As transformações da sociedade alteraram o conceito de propriedade tanto no sentido do termo como na dimensão que se passou a dar a ela. A existência de direitos absolutos transforma-se em condicional quando inclui a necessidade de ocupação social desta propriedade. Este sentido social torna mais flexível a noção que se tem de propriedade, com interesses supra-individuais, inclusive na Constituição Federal, conforme assevera Varella:

Note-se que não se diz “o direito de propriedade atenderá sua função social” ou “o exercício do direito de propriedade atenderá sua função social”. Logo, não se trata de uma limitação de direitos, mas de um próprio elemento constitutivo da categoria propriedade, um elemento novo, pela primeira vez presente no ordenamento jurídico e consolidada por estar em um diploma constitucional, em cláusula pétrea. A averiguação da existência da propriedade, agora vinculada ao cumprimento da função social, deve ser averiguada com base na análise da categoria “função social” também presente no texto constitucional. (apud Brandão 2001, p. 109).

Sobre a possibilidade de intervenção do Estado na propriedade, trata-se de forma do ente público realizar, no espaço urbano, as adaptações necessárias na busca de melhores condições de sua utilização, realizando sua prerrogativa de superioridade dos interesses que proclama para a consecução dos interesses da coletividade. Percebe-se, a partir das considerações, que a desapropriação, mais que um poder da administração pública, é um dever, pautado pela Constituição, e que deve ser seguido, conforme apresenta Mello:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, de sobrevivência e asseguramento deste último. (2000, p. 30).

Na formalização das políticas públicas urbanas, a partir da Constituição Federal de 1988, o Município encontra legislação que auxilia neste processo, como o plano diretor municipal, obrigatório para municípios com mais

de vinte mil habitantes, que deve conter a política de desenvolvimento urbano. Esta previsão é contida na Constituição Federal, em seu art. 182. Traduz-se no ordenamento que deve ser formalizado pela sociedade, buscando estabelecer os parâmetros de suas aspirações, enquadrados nos ditames constitucionais, como assegura Leal:

Dessa forma, acreditamos e sustentamos nesse trabalho, que compete fundamentalmente ao município, através do plano diretor e outros instrumentos jurídicos que existem a sua disposição, tomar as medidas necessárias para promover a adequada organização de seu espaço, visando ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantindo qualidade de vida a toda população. (1998, p. 24).

Também ocupa papel destacado neste processo a Lei 10.257, de 10/07/2001, que “estabelece as diretrizes da política urbana”, denominada *Estatuto da Cidade*, regulamentando os arts.182 e 183 da Constituição Federal, prescrevendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”

Os artigos da lei pautam temas importantes, como a possibilidade de implantação do IPTU progressivo no tempo, mecanismos de desapropriação, estudo de impacto de vizinhança e reforço à implantação da gestão orçamentária participativa, diminuindo a discricionariedade administrativa e aumentando o controle social, como prega Ricardo Stanziola Vieira:

O eixo de nossa problemática é justamente a mudança de perspectiva ocorrida em relação às atividades de administração pública, especialmente municipal. Merecem destaque os recentes dispositivos, Lei de Responsabilidade Fiscal (com destaque para o artigo 48, parágrafo único) e o Estatuto da Cidade. Nestas novas legislações percebemos uma diminuição da discricionariedade administrativa e um aumento do controle social. Isto pode implicar também uma alteração do paradigma da condição humana na sociedade moderna, que passa a ser regida pela interdisciplinaridade e pela participação política. (2004).

A nova legislação é resultado de uma nova forma social, que exige participação e fiscalização social, como aborda J. Miguel Lobato Gómez, ao fazer reflexões sobre o Estatuto e o Novo Código Civil, afirmando a existência de novos paradigmas nas relações jurídicas que traduzem o comportamento do cidadão:

Esta nova técnica legislativa, da qual é expressão o Estatuto da Cidade, surgiu para enfrentar as novas realidades e os novos problemas jurídicos. É expressão normativa da complexidade social, econômica e política da vida contemporânea e traduz as mudanças e as transformações dos valores e princípios caracterizadores da organização social atual. Por isso, se desenvolve em torno às normas, princípios e valores próprios do atual Estado democrático de Direito. (2004).

Não há manifestação específica, na referida lei, de como se estabelecerá essa democratização das relações administrativas urbanísticas; faz referência a *órgãos colegiados de política urbana*, confirmando a necessidade de sua criação. É possível que se afirme ser esta definição, em boa medida, uma forma para que a própria sociedade estabeleça as formas de participação.

O que a legislação aponta é para um sistema democrático de gestão das cidades, ideal a ser perseguido, ainda ausente da maioria das atividades administrativas, no qual o novo cidadão é agente da transformação, permitindo a sua interferência objetiva no processo, uma pequena democracia direta, dentro de uma estrutura de democracia indireta ou representativa.

NOVOS DIREITOS, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COLETIVA NA ORGANIZAÇÃO DA CIDADE

A participação da população em todo o processo de formatação da estrutura municipal é destacado pela legislação, inclusive na Carta Magna, em seu art. 29:

Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias... atendidos os princípios estabelecidos nesta constituição, na constituição do respectivo estado e os seguintes preceitos:
...

XII – Cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

É possível entender-se que, estando essa orientação contida na Constituição, deve estar presente em todo o processo decisório, buscando aproximar as atividades públicas das demandas sociais. Um estudo sobre a participação da coletividade encontra-se no livro *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. O autor Robert D. Putnam cita a forma de administrar criada naquele país, no início dos anos 70, por meio de um processo de descentralização, criando organizações mediante “governos regionais”, buscando atingir os interesses da coletividade: “Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas.” (1996, p. 25).

Ainda em seu estudo o autor destaca a importância da cooperação como forma de superar os problemas e buscar o projeto de interesse da coletividade, reforçando a importância de fatores como a confiança, normas e sistemas de participação que, segundo o texto, tendem a “ser cumulativos e reforçar-se mutuamente”, sendo que a inexistência destes fatores, em comunidades por ele definidas como não-cívicas, também tendem a reforçar-se, surgindo a “deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento e a estagnação”, criando enormes dificuldades para resolver as questões coletivas, diferentemente do que acontece nas sociedades com maior interesse da coletividade, por ele definidas como cívicas, que, por sua participação, acabam gerando soluções mais acessíveis e comprometidas.

Essa forma de participação descentraliza a decisão sobre o interesse no projeto público a ser construído, formalizando uma democracia participativa ou semidireta, que é uma espécie de democracia em que se alteram formas clássicas da representativa, para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.

Ao referir-se ao conceito de democracia participativa, Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 42) afirma que as experiências que assumiram esse nome geralmente se opõem ou buscam complementar a forma de democracia representativa. As iniciativas da democracia participativa buscam resgatar a dimensão pública e cidadã da política.

Ainda sobre o tema, Santos apresenta a seguinte consideração acerca da participação dos movimentos populares nas decisões públicas:

Os processos hegemônicos de globalização têm provocado, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social. Estas iniciativas são, em geral, muito pouco conhecidas, dado que não falam a linguagem da globalização hegemônica e se apresentam, freqüentemente, como defensoras da causa contra a globalização. (p. 457).

Dessa forma, é possível que se defenda a participação de conselhos municipais de habitação, saúde, cultura e meio ambiente, na formatação de processos de urbanização e, por conseqüência, nos processos de desapropriação, situação que agrega a decisão à legitimidade para a ação, não em seu aspecto de legalidade, mas de soberania do interesse coletivo, referendado de forma direta. Referindo-se a novos direitos, caso da supremacia dos interesses da coletividade, é necessário considerar a inexistência de uma univocidade sobre o conteúdo que se pretende denotar. Os direitos da coletividade decorrem de relações de cidadania.

As relações jurídicas, que espelham as relações sociais, são entendidas de acordo com a concepção de Estado e de sociedade vigente na época em que se manifestam. Toda a evolução da sociedade tem repercussão nos estatutos jurídicos que a regulam. Paulo de Tarso Brandão, citando Roberto Átila

Amaral Vieira, afirma que o direito não tem história própria, pois “cada fase de desenvolvimento da sociedade determina uma forma de organização e um direito adequado a ambos.” (2001, p. 78).

Talvez seja melhor raciocinar com a idéia da preponderância de direitos³. No caso em estudo, para exemplificar, o proprietário tem a preponderância sobre o imóvel, mas a perde para a sociedade se não cumprir a função social desta propriedade, sendo esta transferência realizada pelo poder público por meio de um processo de desapropriação. Essa característica de preponderância é recente, espelhando esta nova ordem e permitindo a formação desta nova estrutura social, que requer a participação do cidadão e a democratização das relações entre ele e o poder público.

CONCLUSÃO

A partir das considerações feitas é possível reafirmar a importância da presença do Poder Público na formação da estrutura física das cidades. Ressalte-se, também, a necessidade de estabelecer a função social da propriedade urbana como uma meta administrativa. A desapropriação se enquadra como uma importante ferramenta na consecução destes objetivos, devendo constituir-se em um processo integrado de políticas públicas e participação da sociedade.

É possível, também, que se manifeste o surgimento de uma nova ordem jurídica, fundada na preponderância de direitos, resultado de uma sociedade mais integrada e ativa, descrita, no próprio texto, como cívica. A

³ Apesar de constituir-se em tema recente, questões que envolvem a coletividade já são citados de longa data. Veja-se a referência de Rousseau: “Pode também acontecer que os homens comecem a unir-se antes de nada possuírem, e que, apropriando-se em seguida de um terreno suficiente para todos, o desfrutem em comum ou o dividam entre si, seja em iguais porções, seja segundo as proporções estabelecidas pela soberania. De qualquer modo que se faça tal aquisição, *o direito de cada particular sobre sua parte do solo está sempre subordinado ao direito da comunidade sobre o todo*, sem o que não haveria solidez no laço social nem força real no exercício da soberania.” (1969, p. 37 – grifo nosso).

partir dessa nova ordem é necessário buscar a democratização das relações administrativas e a criação de espaços que se destinem à participação de todos na busca de soluções para a consecução de uma sociedade mais justa.

Utilizando-se a estrutura legislativa existente, integrando-a a projetos coletivos e apropriando-se dos mecanismos de participação da coletividade, é possível a formatação da propriedade urbana na dimensão que atenda aos interesses de toda a coletividade e diminua as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça*. Florianópolis: RT, 2001.

BRASIL. *Código Civil*. mini/obra coletiva, com organização de textos, notas remissivas e índices por Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1988.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao Direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

GÓMEZ, J. Miguel Lobato. *Código civil e estatuto da cidade*. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 247, 11 mar. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4933>>. Acesso em: 24 abr. 2004.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOTTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1969.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar e emancipação social: para novos manifestos*. São Paulo: Civilização, 2002.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. Desafios à realização do estatuto da cidade. Florianópolis, SC: Anppas. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/gt/sustentabilidade_cidades/Ricardo%20Stanziola%20Vieira.pdf>. Acesso em: 24 de abril de 2004.