

POLÍTICA URBANA E DIREITO DE PROPRIEDADE

Álvaro Pessôa

BRASÍLIA comemorou 20 anos de fundação. No Distrito Federal o Poder Público foi titular inicial de todo o solo urbano e, de quebra, ainda controla, até hoje, uma empresa pública destinada a operar compra e venda deste solo: a Terracap. Não obstante e a despeito da concepção de Lúcio Costa, a especulação com terra urbana é largamente praticada e a discriminação social é dolorosa. Hoje moram no Plano Piloto menos pessoas (25%) do que em 1970 (30%). Os 5% restantes foram expulsos para a periferia, onde o descontrole do desenvolvimento urbano é significativo. Ainda pior: 49% das áreas situadas nas Asas do Plano Piloto estão desocupadas e 90% dos setores de mansões desabitados. Grande parte desta terra está retida em "regime de engorda".

Para os intransigentes defensores da socialização do solo urbano como "solução final", o caso de Brasília demanda madura reflexão. O que ali se demonstrou, em experiência comprovada, é a inadequação do instrumental para controle do desenvolvimento urbano colocado ao alcance do administrador local. Em tais condições, o administrador de cidades no Brasil revela-se incapaz de desempenho eficiente, até mesmo quando socializa os fatores de produção.

Ocorre hoje em Brasília o que Jean Paul Gilli já demonstrou em seu *Le Régime Juridique du Sol Urbain en U.R.S.S. — 1969 — Revue Internationale du Droit Comparé*: "A socialização do solo é muito menos decisiva do que parece, para o bom ordenamento urbano soviético". Acontece que socializar o solo pode não resolver questões de planejamento urbano, mas o imobilismo também não, e já se andou demais em círculos sobre a definição da política urbana brasileira. É tempo de lançar seus rudimentos, e eles já não virão sem tempo.

A adoção de uma política fundiária, entre nós, enfrenta poderosos interesses privilegiados por sua ausência. É uma ilusão pensar que sua falta só ocasiona perdedores. Ao contrário. Se isto fosse verdade ela já teria sido implantada. Há ganhadores de muito em pequeno — e influente — número e perdedores de muito em grande número. Estes últimos constituem o grande contingente que representa quase 60% da população brasileira. A parcela que mora em cidades.

Voltarei a esta questão adiante, mas antes de retomá-la, desejo confessar minha perplexidade, com um fato enigmático que venho constatando em leituras sobre planejamento urbano e nas declarações dos atores interessados no problema. Tanto os administradores públicos civil e, até mesmo quando podem — e podem pouco — os líderes de associações de moradores, deixam de referir uma questão fundamental: de que é que se trata ao delinear uma política urbana? Afinal, que país é este? Presumo

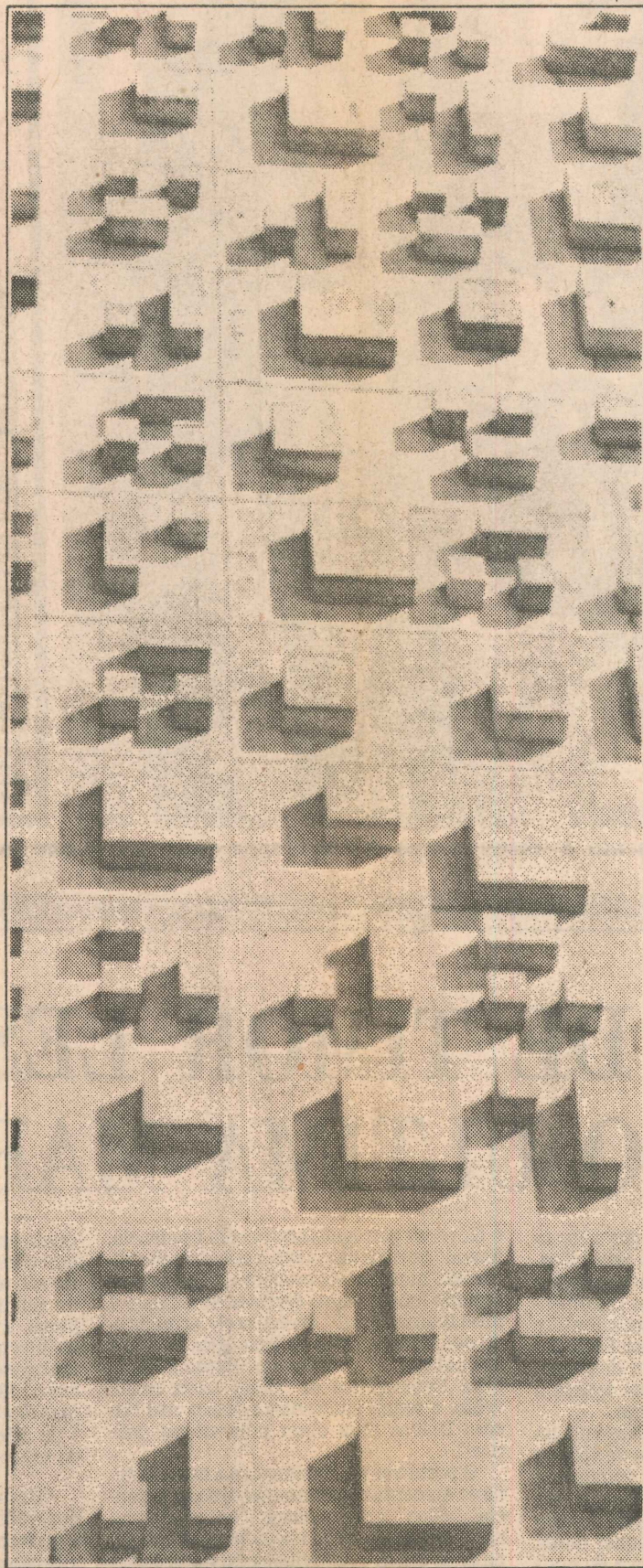
abusa de seu poder controlador e em outros age com a maior generosidade. Isto, dependendo de quem é o sujeito do controle. Aliás, a incerteza atual sobre o delineamento do direito de propriedade constitui o sinal mais claro da crise que afeta o sistema jurídico ou, talvez ainda melhor, a ordem jurídica do país. Afinal de contas, o sistema jurídico de que somos herdeiros foi estruturado e concebido ao tempo do Império Romano. Seu mérito maior reside no fato de constituir um ordenamento que, graças à sua metodologia e coerência lógica, pode reger situações infinitamente variadas no tempo e no espaço.

A inadaptação deste sistema jurídico milenar aos tempos atuais é porém palpável. Pouco importa se isto ocorre em virtude da falta de gênio inventivo dos seus juristas sucessores, pelo agigantamento das funções do Estado ou complexidade do fenômeno econômico. O certo é que a realização da ordem, finalidade essencial do direito e que por seu intermédio pode ser assegurada num mundo relativamente estável, torna-se de todo inadaptável num momento social de movimentação contínua. Os preconceitos da deformação profissional da maioria dos juristas (treinados anos a fio para entender um sistema jurídico preponderantemente baseado em Direito Romano) os impedem de promover a revisão necessária com a necessária velocidade, e a partir deste ponto o direito se desvia, para tornar-se um sistema imaginário, artificial e naturalmente ineficaz.

Uma razão de natureza técnica e muito circunstancial agravou o descompasso entre as concepções jurídicas e a verdadeira dimensão do direito de propriedade. A sociedade brasileira trocou, a partir dos anos 30, a área de influência cultural européia (sobretudo francesa) pela norte-americana. A maioria das ciências exatas trocou apenas de língua. Algumas ciências sociais trocaram concepções. A ciência jurídica brasileira não trocou. Perdeu a área de influência. Originalmente concebido com base em padrões europeus, que por sua vez tinham como tronco mestre o sistema romano, o direito brasileiro não se pôde beneficiar da influência anglo-saxônica. Vazio de influências significativas das áreas culturais européias mais avançadas, não manteve a ciência jurídica, como ciência pura, a vivificação indispensável.

A consequência mais grave e inquietante deste fato é que as concepções que se estão ampliando e aprofundando nas sociedades ocidentais desenvolvidas — não socialistas — sobre uma redefinição do direito de propriedade (que são a base da política urbana), estão sendo deliberadamente retirados da mesa do debate entre nós.

Trata-se de uma manobra, estratégia ou simplesmente atitude estática tipicamente subdesenvolvida. Ela já começa a cobrar caríssimos juros exatamente dos empresários. Isto ficou recentemente mais nítido com o redirecionamento dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação. Durante mais de uma década a política do SFH



Teatro Nacional de Brasília

urbana? Afinal, que país é este? Presumo que seja do conhecimento geral, que a definição da política fundiária de um país envolva a redefinição do direito de propriedade imóvel, a nível político e econômico.

Todavia, por mais que tenha esmiuçado a grande massa de material impresso a respeito, jamais encontrei esta verdade claramente confessada. Tudo se passa, como se as expressões da moda: controle do uso do solo, zoneamento urbano ou preservação ecológica não fossem temas de substancial importância, mas assuntos desimportantes sem qualquer conotação política. Resta, pois, admitir que quem se atreveu a percutir o tema considera este ponto nevrálgico da controvérsia, senão desprezível, pelo menos intocável ou imprudente de ser tocado. Isto é um erro, pois é aí que está o nó górdio da questão.

Aliás, a incerteza e a imprecisão sobre os novos delineamentos do direito de propriedade já vem ocasionando graves males aos segmentos interessados na boa ordenação das cidades ou dos que lucram com seu crescimento. De um lado sofre o industrial imobiliário ou empresário, por não poder planejar seu lucro com segurança num quadro de instabilidade. De outro lado sofre o proprietário comum, ao descobrir, por exemplo, que recente lei aprovada pelo Congresso permite que 2/3 dos condôminos de um edifício podem decidir sua demolição contra o desejo do terço remanescente.

Mas se de um lado o fetichismo de alguns juristas e o descompasso do direito com as necessidades da sociedade, e de outro lado o temor de abrir o assunto por parte dos empresários contribuiu para esta indefinição, foi naturalmente impossível impedir a evolução dos tempos. O direito de propriedade imóvel urbana já está redefinido no Brasil. Os indícios deste fato podem ser virtualmente verificados no meio da rua. O pior é que, por falta de precisão e regras definidas de conduta, isto foi feito e continua sendo feito de maneira inteiramente desorganizada, anárquica e irracional. Sem doutrina, filosofia ou dogmática e, mais grave do que tudo, sem sistema ou desprezando o sistema.

Quem quer que trate do assunto sabe disso. Uma verdadeira floresta de siglas desaba sobre a cabeça do cidadão ou empresário que ousa exercer seu direito de construir ou lançar um empreendimento imobiliário. Os controles são cumulativos: federais, estaduais e municipais e um não exclui o outro. No Rio de Janeiro, por exemplo, além dos órgãos da Prefeitura, o direito de propriedade depende (ou pode depender) do que pensam a seu respeito a Serla (rios e lagoas) a FEEMA (proteção ambiental), a Fundrem (interesse metropolitano) e a Flumitur (turismo), para já na área federal desdobrar-se em consultas ao IBDF, ao INCRA, à Embatur, ao SPU, a Portobrás etc... isto para não falar em áreas especiais como a do projeto Turis, as áreas de proteção às praças de guerra; às de defesa do vó; às de defesa da costa. Depende também, ça va sans dire! das leis, que são muitas e pouco claras: a lei de loteamento; a de zoneamento; o Código de Obras etc...

Neste inferno burocrático é que o empresário comum e o cidadão comum, consideram bem respeitado e intocável o seu sagrado direito de propriedade.

Esta situação é grave, na medida que permite ao Poder Público tratar desigualmente os interessados. Em alguns casos

mais de uma década, a política do SFH insistiu em privilegiar financiamento de imóveis para quem já estava bem situado na escala social. Só agora iniciou-se o movimento de retorno à idéia original para a qual foi o BNH criado: erradicação de condições subumanas de habitação.

ESTE redimensionamento, que já se avizinhava há muito, parece entretanto ter apanhado de surpresa o empresariado. Sua reação foi imediata. Busca-se o retorno ao desvio, cobrando-se do BNH maiores tetos de financiamento para a classe média. Caso esta demanda seja isoladamente atendida, vai-se cometer um erro. A saída para que o empresário volte a realizar seus lucros e cumpra sua missão não se deve mais concretizar com o figurino do passado. No Brasil, como aconteceu em muitos países europeus, o empresariado necessita de um pacto com o Poder Público, mediante o qual seja-lhe permitido lucrar com o processo de desenvolvimento urbano e, em decorrência, com a construção civil. E não o contrário.

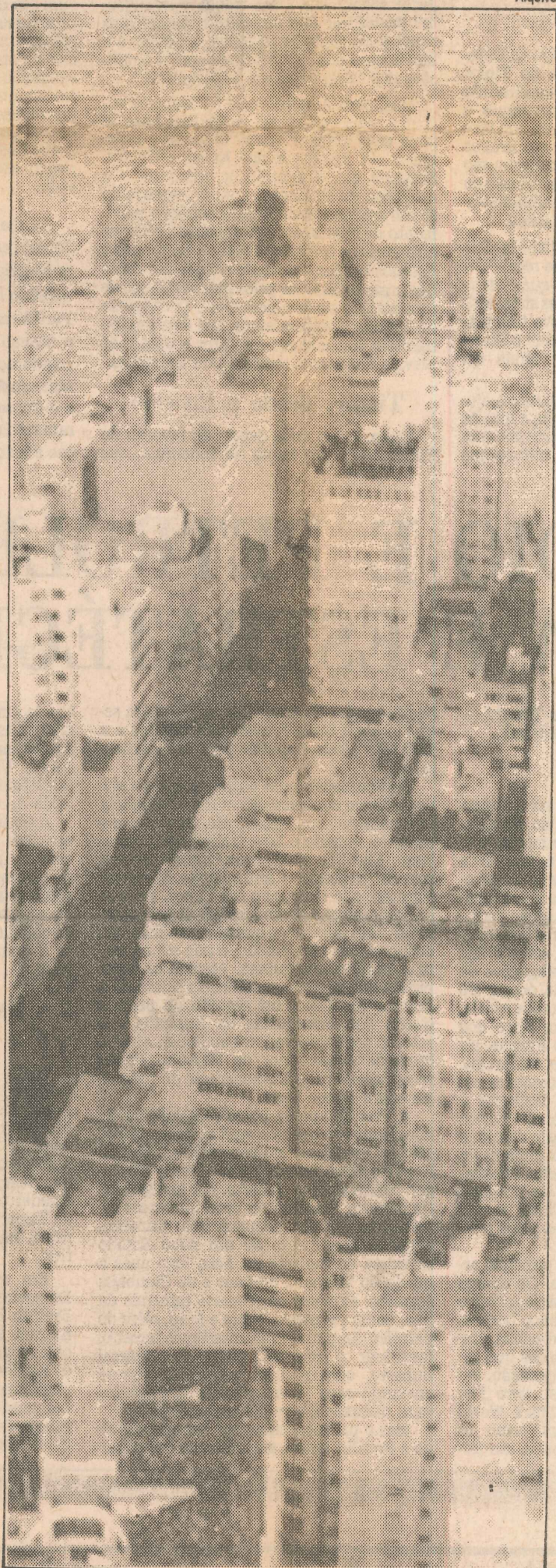
A realização do lucro pelo empresário, através de investimentos em infra-estrutura urbana, não é, aliás, nenhuma novidade no Brasil. A Light no Rio e a City em São Paulo conseguiram operar brilhantemente nesta faixa, lucrando extraordinariamente neste campo de atividade econômica. É bem verdade, que o pacto com o Estado ocorria de forma rudimentar e bastante informal. Hoje os tempos são outros e muito mais complexa é a problemática urbana, mas a possibilidade de realização do lucro é a mesma.

Ocorre que o bloqueio verificado nesta área tem facetas paradoxais. Os empresários entendem com alguma razão — que o Estado não deve competir com a iniciativa privada em matéria de construção civil. Defendem que ao Estado cabe fornecer áreas dotadas de equipamento urbano e destinadas à construção. O Estado porém não tem nenhum interesse neste campo, por falta de instrumentos que lhe permitam recuperar ao menos parte do investimento feito, o que é, exatamente, a posição do empresariado. O que ambos continuam aguardando, mas parecem não se dar conta, é exatamente a definição clara do instrumental jurídico destinado a implantar a política urbana brasileira.

Enquanto a definição não ocorre, resta ao empresariado manter-se bem informado para continuar lucrando através da solução clássica: apoderar-se das mais-valias decorrentes de investimentos públicos inadiáveis. Esta técnica ainda permite que grandes grupos empresariais, bem informados, realizem seus lucros com empreendimentos de porte médio. Isto não poderá ocorrer eternamente, nem serve ao interesse coletivo.

Sem uma redefinição sistemática do direito de propriedade, e a implantação de uma política urbana onde cada ator saiba exatamente quando e onde atuar e como vai lucrar, algumas empresas podem continuar a ganhar dinheiro, mas nem por sonho conseguiremos atingir padrões de desempenho onde a indústria de construção civil como um todo, possa realizar seus lucros na faixa de habitação popular que é —, e deverá ser a vingar a descompressão política —, a nova palavra de ordem da política habitacional brasileira.

Alvaro Pessôa é professor de Direito Urbano no IBAM



Copacabana, Rio de Janeiro