AS MEGALÓPOLIS – UM FENÔMENO JURÍDICO MODERNO

PAULO B. DE ARAÚJO LIMA

Considerações preliminares. O parcelamento da terra e as edificações. Polícia edilícia. Expropriação por zona. Formas de negociação. Incentivos fiscais. Conclusão.

Um dos fenômenos mais marcantes de nossa época é o grande crescimento experimentado pelas cidades.

Seja porque a mecanização dos campos vem liberando progressivamente mão-de-obra, que ali procura colocação, seja por outro fenômenos social mais complexo e difícil de identificar, o fato é que o nosso século, especialmente sua segunda metade, apresenta um crescimento urbano superior ao próprio crescimento da população, calculando-se que, atualmente, entre 50 e 65% das almas vivem nos grandes centros comunitários. Levantamentos recentes feitos pela CEPAL indicam que na América do Sul a concentração atinge a 75%.[1]

Esse fato vem, sem dúvida, gerando novos problemas sociais e jurídicos, desafiando os homens a conceber novas técnicas para enfrentá-los e superá-los.

Assim é que, hoje em dia, fala-se em engenharia de tráfego, como um planejamento altamente sofisticado quando, há meio século atrás, a cir-

1 Impressionantes os dados sobre o crescimento da concentração populacional nas cidades italianas registrado por G. Campos Venuti (tradução espanhola. Ed. Talleres 1971). O autor depois de relacionar o aparecimento das grandes cidades com a era industrial, com tendência a agravar-se com o avizinhamento da era pós-industrial, relata: "El fenómeno de la urbanización adquiere un ritmo vertiginoso despues del último conflito mundial transformando radicalmente la distribución de la población de la Nación. El número de ciudades de más de 50.000 habitantes pasa en cien años de 20 a 94 y su población aumenta casi siete veces. En la década que sigue al colapso de la guerra el proceso de concentración de la población se acelera de nuevo siguiendo la curva del desarrollo económico (op. cit. p. 4) (Título do original italiano: *Amministrare l'urbanistica*).

culação de veículos nenhuma questão suscitava (as estatísticas em todo o mundo e, especialmente, no Brasil, acusam que atualmente se morre praticamente mais de acidentes de tráfego do que de moléstias; a quantidade de atropelamentos está a sugerir novo enfoque jurídico para o tema: justiças de trânsito especializadas, sistema penitenciário peculiar para os respectivos condenados, cuja formação e valoração ética não lhes permite conviver, sem grandes agravos às suas personalidades, com assassinos e escroques de toda a sorte, etc.).

Sob o ponto de vista estritamente econômico, já se levantou e se constatou, com estarrecimento, que a excessiva concentração demográfica nas cidades, pela dificuldade crescente de comunicação que gera, pela retenção de tráfego, com perda sensível de tempo útil roubado ao trabalho e ao lazer, representa um passivo expressivo nas contas nacionais, a sugerir urgentes reformulações urbanas. O Brasil, por exemplo, se encontra atualizado em relação ao problema e já desencadeou o Programa de Vias Expressas com a finalidade de facilitar a rápida circulação, bem como o célere acesso às saídas das cidades. Interessante referir também a experiência norte-americana no sentido de ministrar diversos cursos de aperfeiçoamento a passageiros durante longas viagens de trem entre as moradias e locais de trabalhos.

Por outro lado, ao ângulo político-administrativo, o que se perecebe é que essa anômala distribuição de almas pelo espaço físico disponível vem criando realidades sociais novas que ameaçam suplantar conceitos, em certo sentido, até modernos e tidos como definitivamente assentes.

De fato, a descompressão das cidades no sentido de sua periferia vem gerando o fenômeno social hoje denominado "megalópolis", em que as áreas de influência desses imensos centros urbanos se estendem por mais de uma unidade político-administrativa (municípios) quase anulando esses entes como unidades geradoras de fenômenos político-sociais.

A chamada "Grande São Paulo", com mais de oito milhões de habitantes abrange mais de um município, e, estendendo sobre eles seus problemas próprios, virtualmente os anula como unidade geratriz de interesses típicos.

O "Grande Rio", praticamente com o mesmo número de habitantes, abrange peculiarmente, como área de influência, mais de um estado da Federação. "Grande Buenos Ayres" envereda pela Província de Buenos Ayres também com seus oito milhões de habitantes. A "Grande Paris" e ou a "Grande Londres", essas aproximadamente com 12 milhões de almas, da mesma forma, se estendem por áreas superiores às suas tradicionais divisões político-administrativas, anulando, com os seus, os antigos problemas peculiares das

pequenas comunidades absorvidas. (As megalópolis vêm gerando dois problemas principais: a) a constatação de que o aparato arrecadador tradicionalmente deferido aos municípios pelas organizações políticas modernas se apresenta incapaz de custear a expansão dos serviços públicos urbanos, exigindo crescente transferência de recursos federais, para enfrentá-la; b) a excogitação de uma fórmula que atribua a gestão desses recursos a um órgão local que, não importando em anular os poderes políticos e as autonomias municipais, absorva algumas atribuições de prefeitos e câmaras, evitando a duplicidade de planos e gastos.)

A par disso, um grande e angustiante travo, pela alta dramaticidade, vem agora preceder a todos os outros ameaçando romper com todos os conceitos que até então presidiam a vida comunitária. Referimo-nos à poluição.

De fato, cientistas de todo o mundo vêm fazendo projeções altamente pessimistas em torno do índice de poluição atmosférica, do solo e da água capazes de, em poucas décadas, pôr em risco a sobrevivência da própria humanidade. Todas essas projeções encerram, entre outras providências, o apelo a uma desconcentração urbana urgente, com replantio de espécies vegetais, multiplicação de áreas verdes, etc., como meio de distrair a humanidade de seu rumo desastroso.

A contrapor-se a esse quadro existe uma estrutura jurídico-institucional que, a grosso modo, pode ser assim enunciada: em decorrência da própria cultura ocidental, tudo gira em torno do direito adquirido.

O Poder público, ou melhor, as autoridades municipais têm, ao longo dos anos, regras de urbanismo a preservar, que são boas ou más, avançadas ou retrógradas, em função do tempo em que vigem e do grau de cultura de seus habitantes. Acontece, então, que alguém requer uma providência qualquer à municipalidade, seja um loteamento ou desmembramento (parcelamento da terra), seja a edificação de um prédio (licença mediante a observância de certos índices de aproveitamento) e é aceito pela autoridade por se amoldar à postura vigente, e o investimento se faz.

O que se fez em matéria de urbanismo pode se tornar obsoleto, mas, uma vez regularmente aprovado e realizado, torna-se direito adquirido. Em outras palavras, incorpora-se ao patrimônio do indivíduo e deve ser respeitado pelo Estado. Se o parcelamento da terra e a edificação vêm a não mais se prestar e passam a desservir à funcionalidade urbana, o que o município tem a fazer é desapropriar o domínio do indivíduo, pagando o investimento feito pelo seu valor de reprodução.

Por aí bem se pode perceber que o crescimento demográfico experimentado pelas cidades, tendo-se em vista essa engrenagem, tende a desen-

cadear um processo muito curioso. Quanto maior a concentração humana, pela lei natural da oferta e da procura, mais valorizada a propriedade urbana; quanto maior a densidade demográfica, mais depressa se superam as soluções urbanas e urge a adoção de novas, através do recurso às desapropriações.

Esses dois fatores — urgência no trato administrativo e a escassez de recursos — que, num processo acumulativo, repercutem um sobre o outro e parecem crescer em razão inversa numa ordem de grandeza geométrica, pode em certas regiões de densidade específica muito alta e conformação geográfica peculiar, como Copacabana, atingir pontos críticos. Não conhecemos a estrutura jurídica do Japão, e, portanto, sua capacidade de resolver o problema, mas não existe talvez no mundo cidade mais sitiada por retenção de tráfego e asfixiada por poluição atmosférica do que Tóquio, e no entanto, ao que se diz, é o lugar onde o metro quadrado de chão urbano alcança maior preço.

É certo que, sob a égide do conceito moderno de poder de polícia edilícia muita coisa se pode fazer em matéria de reformulação urbana, sem o apelo a dispêndios expropriatórios.

O zoneamento das cidades, a modificação dos índices de aproveitamento do solo para receber edificações, com repercussão nos prismas de iluminação e arefação — tudo isso pode ser exigido, como regra, sem o recurso à desapropriação e aos poucos proceder-se a um remanejamento gradativo das cidades em áreas industriais, comerciais, residenciais, mistas, etc., bem como impor edificações mais consentâneas com as concepções modernas. A regra funciona assim: toda vez que a benfeitoria é demolida ou o alvará de localização extinto pela cessação da atividade licenciada, a construção que se vier a fazer e a atividade que vier a ser exercida no local deverão obedecer à nova lei. Conquanto o poder público não possa negar valor ao lote aprovado sob a égide da lei antiga, pode, não obstante, exigir que o seu aproveitamento se faça segundo a lei nova.[2]

Os próprios PAs de recuo progressivo para alargamento de logradouros que devem ser obedecidos toda vez que se constrói novas unidades têm per-

[2] A regulamentação do direito de construir, por força do zoneamento das cidades, atingiu atualmente tais proporções que sacudiu toda a velha e estruturada teoria do poder de polícia (condição de exercício de direitos), não faltando quem sustente que essas limitações repercutem de tal maneira no valor dos prédios, que, longe de serem meras regulações de direito, implicam em verdadeiras expropriações a sugerir compensações pecuniárias (PREDIARI, Alberto. *Urbanistica, Tutela del Paesaggio, Expropriazioni.* Milano, ed. 1969).

mitido um aumento relativo da capacidade de circulação viária das cidades, sem muitas despesas.[3]

Mas a verdade é que a aceleração do processo de concentração populacional aliada — reconheça-se — a uma modificação nos hábitos de consumo, com maior participação de produtos industrializados férteis em resíduos poluentes, transpõem com tal rapidez o mérito das soluções urbanas que esses meios indiretos e ocasionais de remanejamento e aprimoramento das grandes cidades não conseguem acompanhar as necessidades respectivas, aumentando progressivamente o *gap* entre o que é necessário fazer urgentemente e as possibilidades de fazê-lo.

A Cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, apresenta um processo de renovação de vitalidade impressionante. No Rio, os fatos desmentem sem a menor cerimônia o axioma básico de que a vida útil dos imóveis gira em torno de 50 a 60 anos, havendo zonas em que, atingido 30 anos, as construções não têm valor senão residual e inexpressivo em relação ao preço do chão, tal a sua procura para novas edificações. Mas, apesar dessa força renovadora, dessa quase histeria com que se destrói e logo após se recompõe sob novas concepções de massa, forma e cor, a cidade mal pode aperfeiçoar-se, havendo ainda muitas regiões que apresentam soluções urbanas arcaicas, com aglomerados de prédios (sobrado, fundos, casa A, casa B etc.), vivendo ainda sob a proteção de servidões civis de trânsito, luz, de águas servidas, escoamentos pluviais, etc., que, como se sabe, são instrumentos remanescentes de regulação de velhos conflitos de vizinhança, próprios das concepções urbanas dos burgos medievais — maior concentração possível a fim de evitar o perigo comum.

Por isso mesmo, por esse eterno desconchavo entre necessidades e recursos, sob a tensão de vaticínios sombrios, brados e advertências, é que já se vem falando há algum tempo, ora timidamente, ora com mais desembaraço, em se adotar para as grandes cidades, como emergência, uma solução semelhante à reforma dos campos, em que a redistribuição da propriedade (propriedade particular, de um lado, e propriedade pública, de outro, consistentes em áreas verdes, pontos de recreação, espaços de circulação viá-

3 Os célebres PAs de recuo progressivo (projeto aprovado de alinhamento) foram transportos do direito francês, mais precisamente por inspiração do arquiteto Agache, (os *arrêts d'alignement*) como o maior avanço jurídico da época em matéria de regulação urbana, não obstante as furiosas increpações que sofreu naquela década do Conselho de Estado de Paris que os tinha e ainda hoje os tem como desapropriações parciais (WALINE. *Droit administratif;* FAORO, Raimundo. Fundamentos constitucionais do recuo. *Revista da Procuradoria do Estado da Guanabara,* vol. 13).

ria, etc.) se faça em função da capacidade dos cidadãos de suportar tributos (alocação de recursos públicos) e não da hipervalorização de terrenos privados.[4]

Abrindo um parênteses no curso da exposição, vale esclarecer que esse enfoque filosófico da propriedade privada em face da pública nos grandes centros urbanos vem encontrando eco, principalmente a partir da década de 40, na mitigação que sofreu o conceito de justo preço através da introdução, no sistema, da desapropriação por zona. De fato, da década de 40 em diante, talvez para acorrer ao esforço de reconstrução da Europa devastada, quase todas as legislações, se bem que o assunto não fosse em si uma novidade, passaram a adotar a expropriação por zona, que pode ser assim conceituada: toda vez que a propriedade particular deva valorizar-se sobremaneira pela execução da obra pública, o poder público, principalmente as autoridades municipais, não desapropriarão só o domínio privado afetado pelo empreendimento oficial; expropriarão também a área contígua (zona) que deva dela beneficiar-se; feita a obra, o governo revenderá os imóveis contíguos, transferindo para si a mais-valia daí decorrente.

Quer dizer, por essa colocação, o conceito de justo preço da propriedade sofreria uma reformulação. Ou, em outras palavras, os instrumentos jurídicos de defesa do patrimônio dos indivíduos funcionariam até certo ponto, não garantindo toda a capacidade de valorização da propriedade. Toda vez que essa valorização fosse substancial e decorresse da obra pública, não seria justo que o proprietário dela se assenhorasse. Através do mecanismo de desapropriação por zona, a administração transferiria para si essa mais-valia.

Conquanto pagasse ao proprietário o justo preço, obstaria que ele recebesse normalmente o benefício da valorização superveniente. O Brasil, ao que parece, não tem experiência de desapropriação por zona. Chamou-se a expropriação das áreas adjacentes à Av. Presidente Vargas de desapropriação por zona. Mas chamou-se mal. Mesmo esta zona foi atingida por um plano urbanístico. Na desapropriação chamada por zona expropria-se o indivíduo para impedir que ele usufrua a extraordinária valorização, que se supõe, vá receber sua propriedade, valorização essa que se transfere para o governo. Nenhuma obra pública atingirá a zona. A expropriação se faz para posterior revenda, para que o governo se beneficie da diferença de preço do imóvel antes e depois da obra pública.[5]

4 MARTNÍ GAMERO, Alberto. *Expropiaciones urbanas*. Ed. Montecorvo, Madri, 1967.

5 Aliás, as preocupações éticas com a hipervalorização das propriedades urbanas têm sido tão expressivas nos dias atuais que não se manifestam mais só nas tradicionais e conhecidas fórmulas da desapropriação por zona. Mecanismos mais requintados de captação desses acréscimos patrimoniais já foram abrigados, principalmente nas legislações da Eu-

Data também desta época disposição legal (Decreto-lei n.º 3.365 de 1941) permitindo a autoridade judiciária, nas desapropriações parciais, a compensar o valor devido pela expropriação com a valorização a ser experimentada pela área remanescente em virtude da obra oficial, como uma forma de transferir para o poder público essas mais-valias específicas. Neste particular, aliás, ao contrário das expropriações por zona, já se registraram casos, principalmente no Tribunal de São Paulo, onde em todos os julgados se sente a preocupação precípua de impedir que a alegação de valorização excessiva possa absorver a totalidade do preço devido pela desapropriação, negando-se, assim, indenização ao indivíduo.

Ora bem: voltando ao curso da exposição, o que se observa hoje em dia é que, por um estado de emergência, que cada vez mais se enfatiza, as lindes, antes invioláveis, da propriedade privada parecem periclitar sob o impacto de necessidades e até sobrevivência públicas.

Mas, antes que o tempo inexorável nos conduza a esses estágios críticos e nos vejamos na contingência de reformular a fundo uma das conquistas

ropa ocidental. Assim é que já se tolera e se preconiza que as municipalidades adquiram áreas de valorização potencial para, alienando-as em ocasiões propícias, regular o mercado desses bens. São as reservas urbanas ou "las expropiaciones sin plano de ordenación" de que fala a Ley de Suelos espanhola e que teve sua origem na "Town and Country Planning Act" de 1947, onde os "expertos ingleses trataron el problema de las indenizaciones a particulares *por la disposición o la interdición del llamado derecho de desarrollo,* como faculdad del proprietario" (Apud MARTÍN GAMERO, Alberto. Op. cit. p. 185). Assim é que o sistema jurídico espanhol também agasalha em seus textos a "expropiación-sanción", onde se desapropria, não em função de um serviço público, mas para evitar especulação do respectivo dono que deixa a propriedade inerte valorizando-se sem trabalho humano, ou na observação de Gamero "por incumplimiento de las funciones sociales". Esses mecanismos, de resto, porque parecem comprimir a esfera de benefícios materiais deferidos ao proprietário, além dos limites antes tolerados, mereceram essas argutas observações do Professor Eduardo García de Enterría: "La expropiación-sanción o por incumplimiento de las funciones sociales obligatorias impuestas a los proprietarios por el derecho urbanístico (urbanizar y construir especialmente), y la expropiación como técnica de aquisición masiva del suelo urbanizable, son aplicaciones singulares que coloream de una manera peculiar la vieja institución [desapropriação], de modo que la articulación de la misma con la propriedad urbana constituye hoy, indudablemente, una de las avanzadas donde se está forjando un nuevo concepto de los derechos privados subjetivos" (ob. cit. p. 14). Mas nem só no momento de indenizar se cogita de coibir as extraordinárias valorizações experimentadas pelas propriedades urbanas nas megalópolis. Hoje cogita-se igualmente de uma taxação suplementar incidente sobre terrenos edificáveis, mas não edificados, como uma maneira de recolher paulatinamente dos proprietários, em benefício das coletividades, esses acréscimos de valor, tidos hoje como injustificados. E' o que fez, por exemplo, a lei italiana de 5 de março de 1963, instituindo "un impuesto sobre los incrementos de valor del suelo edificable", obrigatório, segundo se diz, para as municipalidades que tenham mais de 30.000 habitantes ou que sejam sede de província (VENUTI, G. Carlos, op. cit.). E tal, ao que se vê de noticiários esparsos, é o que vem sendo estudado, há algum tempo, para ser implantado nas grandes cidades brasileiras sob a designação de "Projeto Cura" — Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada. Ainda sobre o assunto, indispensável referir a notável monografia de NAVARRO AZPEITA. *La plusvalía potencial en la transformación de la tierra".*

mais caras para o mundo ocidental, que é a propriedade, muita coisa pode ser feita no sentido de tentar adaptar as composições urbanas às necessidades atuais. Um esforço para suplantar velhas fórmulas de gestão pública pode ser desencadeado com resultados benéficos, para o desatravancamento das cidades.

No Brasil, por exemplo, que é a realidade que conhecemos, uma vasta gama de soluções pode ser tentada, a começar pela melhor aplicação do instrumental jurídico posto à disposição das autoridades locais. De fato, o sistema de leis de origem federal que regem a desapropriação tem sido usado pelos entes regionais com grande margem de ociosidade. Muita coisa que o sistema jurídico vigente permite, de prático, simples e eficaz, não é utilizado por falta de experiência e especialização dos agentes respectivos.

No Rio de Janeiro, por exemplo — apesar de concentrar com São Paulo o que o País tem de melhor em elemento humano — não se usa praticamente a desapropriação parcial. O imóvel, ainda que atingido parcialmente pela obra pública, é desapropriado na sua totalidade. Essa circunstância, não só encarece o investimento, pela inutilidade de parte substancial do dispêndio, como resulta em sobras a que a velha máquina burocrática não consegue dar solução satisfatória. São registros e indicações de patrimônio que se perdem nos arquivos e se subtraem, como informação, aos dirigentes públicos, resultando num grande desperdício jamais recuperado. As sobras são às vezes de prédios e quarteirões inteiros, pela superação do plano em meio à sua execução e seu conseqüente abandono.

Além da sensível economia que se poderia obter através da aplicação adequada da lei, seria preciso, outrossim, que se abrisse brechas na rigidez das Constituições estaduais para que se pudesse empenhar o patrimônio imobiliário das cidades, não comprometidos na execução de serviços públicos, na composição de soluções urbanas. Trata-se, as mais das vezes, de verdadeiras riquezas esterilizadas, à margem do comércio, e, por isso mesmo, com uma utilização restrita, sem correspondência com as premências experimentadas pelas cidades modernas.[6]

[6] Tanto a permuta quanto a dação em pagamento como instrumentos de remanejamento urbano, se aplicados no Brasil, não seriam algo de tipicamente nacional. Tanto uma como outra forma de transação têm sido aplicadas em outros países. Assim é que, na Europa ocidental "la permuta como forma de pago se ha considerado como opcional y de libre aceptación por el expropiado y en este sentido el artículo que comentamos de la Ley de Suelos non hace más que ratificar los principios generales. Como la aceptación por el expropiado de la permuta supone una indudable conveniencia para la Administración, pues evita movimientos inecesarios de caudales públicos, se procura y se estimula aquella aceptación a través de medidas fiscales". De resto, até permutas obrigatórias — e nesse caso são dações em pagamento à conveniência do devedor — se tem em-

Esses bens, quando divorciados de empreendimentos públicos, e, portanto, com conotação exclusivamente patrimonial, deveriam ser colocados livremente em comércio e serem o objeto das mais diversas formas de negociação (venda, permuta, dação em pagamento, compensação, etc.), sem formalidades impeditivas (concorrência por melhor preço, pois aqui não se trata de vender, mas de aplicar o bem a um fim de interesse urbanístico), com abandono das formas limitadas e tradicionais de utilização (cessão e permissões de uso, comodatos, etc.), vinculadas a obras de benemerência e valor social, como já se disse, nobres em si, mas incompatíveis com as necessidades do momento. (A Guanabara, nesse particular, está de parabéns. Duas disposições na sua Constituição — a que autoriza a permuta de seus bens e a que posisbilita a venda destes sem concorrência ou a sua dação em pagamento, em se tratando de entidades de direito público — têm permitido soluções urbanas, as mais felizes, principalmente na Av. Chile, onde dispêndios federais do mútuo interesse das companhias ali sediadas e da cidade têm sido resgatados com imóveis, sem comprometimento de recursos orçamentários, já de antemão votados a outros misteres de governo.)

Seria preciso também que se pensasse em utilizar os impostos predial e territorial urbano como um mecanismo de incentivo a reloteamento (e essa parece ser a experiência a ser brevemente desencadeada pela municipalidade da Cidade de São Paulo), como modo de redistribuir aos particulares os encargos de remodelação das cidades, acenando-lhes com favores fiscais e vantagens econômicas.

Ademais, nos planos de reurbanização e reloteamento para revenda, de iniciativa do governo, é preciso perder-se a preocupação de ser um empreendimento autofinanciável.

Esse modo de ver as coisas, sobre implicar em uma deformação, pois as municipalidades não são empresas imobiliárias, resulta em composições urbanísticas acanhadas e medíocres pela necessidade contábil de fechar contas ao cabo de algum tempo. Seria de todo interesse o uso intensivo dessas formas de ação, para aproveitamento da capacidade de renovação própria do Rio de Janeiro. Se o empreendimento é autofinanciável, muito que bem. Mas se a solução urbana é boa, não deve ser abandonada por essa razão.

Enfim, alternativas não faltam. Por outro lado, arquitetos, engenheiros, advogados e empresários jamais faltaram a apelo dessa natureza. Seria o caso de uma convocação geral para esse fim.

pregado freqüentemente em países da "cortina de ferro" conforme referência feita à monografia de KACHNYAR, Tadeusz. *Las vivendas en Polonia ante el desarrollo económico, social y técnico del País.* (In GAMERO, op. cit. p. 349.)

TODO EXPOSITOR, CONFERENCISTA ou PROFESSOR DEVE LER **APRESENTAÇÃO EFICIENTE,** UM DOS MAIS RECENTES LANÇAMENTOS DA EDITORA DA FGV.

Nos últimos anos as exposições tornaram-se cada vez mais importantes e freqüentes nas organizações públicas e industriais, mas até hoje não havia um único livro que orientasse os eventuais expositores. O livro de Antony Jay, **Apresentação eficiente,** não só preenche esta necessidade, como vai ainda mais longe: qualquer pessoa que tenha de fazer uma conferência ou falar em público nele encontrará um valioso guia.

Editora da FGV — livros para o desenvolvimento

À venda nas livrarias

Pedidos para Praia de Botafogo, 188 — CP 21.120 — ZC-05