NOTAS E COMENTÁRIOS

DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL (ASPECTOS JURÍDICOS)

ÁLVARO PESSOA*

1. Introdução. 2. O problema fundiário. 3. Regras de desenvolvimento urbano. — 4. O município brasileiro e a urbanização. 5. O trato jurídico no problema fundiário urbano. 6. Debates.

1. *Introdução*

O estágio de desenvolvimento de uma sociedade pode ser medido pelo seu grau de urbanização. Pode-se, corretamente, apontar o índice de urbanização de um país como elemento seguro para avaliar o grau de desenvolvimento de sua economia.

Ao mesmo tempo, as soluções institucionais para ocupação espacial do território e destinadas a maximizar esta economia constituem os pilares do crescimento continuado. Só o conhecimento do passado e sua projeção no futuro podem fornecer os dados e permitir o bom equacionamento jurídico da questão urbana e o entendimento dos aspectos institucionais do desenvolvimento urbano.

2. *O problema fundiário*

Não é difícil apreender a maneira como se desenvolveu o regime fundiário brasileiro desde que lembrados alguns conceitos elementares.

* Advogado no Rio de Janeiro. Mestre em direito pela Universidade Yale. Professor de direito urbano no mestrado e doutorado da UFRJ. Exposição e debates no Seminário promovido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais (Nepes), da UERJ, em setembro de 1978.

A princípio, como é elementar, o solo da colônia pertenceu à Coroa Portuguesa que dele se havia apoderado em virtude do ato político de conquista. Logo após, diante do dilema de ocupar os novos domínios ou perdê-los para o estrangeiro, instituiu-se o sistema donatarial onde, ao contrário do que usualmente se pensa, *os donatários não tinham direito de propriedade* sobre o solo integral da Capitania mas só *eram proprietários de dez léguas* previamente demarcadas. Sobre o restante do território os poderes eram apenas *políticos* (de jurisdição e competência) já que o solo das Capitanias tinha destinação específica, devendo ser distribuído a quem o quisesse aproveitar, desde que fosse cristão, conforme expresso preceito constante dos forais.

Isto era, nada mais nada menos, que o instituto das sesmarias, que havia sido instaurado em Portugal em 1375, por D. Fernando, o Formoso, e então já em declínio até no reino. Era um direito condicional e resolúvel, subordinado ao cumprimento de condições. Quem não cumprisse a condição, tinha a concessão tornada sem efeito, voltando (ou sendo devolvida) a propriedade ao patrimônio da Coroa Portuguesa. Esta terra é que acabou designada DEVOLUTA, ou o que *voltou,* foi *devolvido.*[1]

Acontece que a pureza inicial do vocábulo acabou contaminada e com o tempo, DEVOLUTA (particípio passado do verbo devolver) passou a ser, no jargão popular, a adjetivação dada a qualquer terra não trabalhada, não apossada ou distribuída. Daí, para que os Juízes em primeiro lugar, e os legisladores pouco após, viessem a definir como DEVOLUTA toda a terra inaproveitada foi um pulo. De forma que, já não bastando a insensatez de transplantar para o Brasil o instituto do sesmaralismo superado até mesmo no Reino de Portugal, ainda se permitiu o abastardamento posterior de suas regras e contornos.

Tal regime latifundiário das sesmarias, de que foram primeiros concedentes os donatários, depois o Governo Geral e finalmente os administradores e capitães generais da Coroa vigorou até julho de 1822 e não podemos ter dúvida que o latifúndio prestou neste tempo inestimável serviço, pelo fato da propriedade ser, além de um instituto jurídico, um instituto político. Não obstante, resultaram sempre inúteis os esforços governamentais para compelir os colonos sesmeiros a promoverem o aproveitamento das terras. Pouco adiantaram as leis reiteradamente editadas neste sentido e até mesmo a expressa recomendação de José Bonifácio, nosso Patriarca, conforme ins-

[1] A propósito de terras devolutas — Costa Porto — Ed. Universidade de Brasília.

truções que deu aos deputados de São Paulo às Cortes Portuguesas.[2] Afinal, na Colônia, como ocorre ainda hoje entre nós, uma coisa era legislar, outra, completamente diferente, agir e executar.

A aceleração do movimento migratório oriundo da Europa a partir de 1650 e a demanda por terras daí decorrente, ainda acrescentou mais um condimento ao já intrincado conjunto de regras existentes mas que eram ao menos estáveis.

O clima que se iniciou no princípio do século XVIII é de furor legislativo. Tudo feito "à tapa", sem método, sem sistema, desordenadamente, gerando estado de balbúrdia e caos na estrutura jurídica, impossibilitando quem quer que fosse tomar pé. A situação só não atingiu níveis intoleráveis ou de desequilíbrio do sistema político, tendo em vista a vastidão do território que recebemos por força do Tratado de Madri e os que se lhe seguiram, conferindo à Colônia áreas imensamente superiores às terras derivadas de Tordesilhas.

Todavia, a instabilidade do quadro de leis que regia a matéria gerou desordem crescente e balbúrdia de tal ordem que, em 17.7.1822, o Regente D. Pedro, perdendo a paciência por ocasião de Despacho, mandou "SUSPENDER TODAS AS CONCESSÕES DE SESMARIAS FUTURAS, ATÉ A CONVOCAÇÃO DA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA".

A quadra de instabilidade que o país atravessou durante a primeira metade do século XIX, com eventos graves, tais como a guerra da Província Cisplatina, a abdicação etc..., manteve o assunto estático, até que em 1850 o Congresso votou a lei n.º 601 de 18.9.1850 — estatuto fundamental do regime de terras no Brasil.

A partir de então o termo DEVOLUTAS passava a ter sentido legal, balizado e definido, e as terras foram bipartidas em dois grandes grupos pelo legislador: o *primeiro* compreendia as terras que tinham "dono" estavam apropriadas, tinham "algum uso"; de sesmeiros legítimos, posseiros, sesmeiros de títulos revalidados etc. O *outro grupo* compreendia grande vastidão de solo abrangendo o complexo das áreas do Norte e do Centro Oeste do país, antes pertencentes à Coroa Portuguesa e que passavam a integrar o "Império", a "associação política de todos os cidadãos brasileiros", conforme a definição da Carta Constitucional de 1824.

Quando a Constituinte que sobreveio à proclamação da República reuniu-se, logo prevalecendo ideologia federalista calcada no modelo norte-ameri-

[2] Obras científicas, políticas e sociais — José Bonifácio de Andrada e Silva — Imp. Nacional, reproduzidas por Edgard Cerqueira Falcão — p. 99 a 100.

cano e desta doutrina da concessão de "todo o poder aos Estados Membros" é que vingou a idéia de conceder aos Estados as Terras Devolutas. Tal tendência é que a Constituição de 1934 refreou e a Constituição de 1967 praticamente bloqueou, pela nítida idéia dominante de tornar mais forte a UNIÃO.

3. *Regras de desenvolvimento urbano*

Dentro deste quadro não houve, como era lógico, qualquer preocupação com os problemas decorrentes do crescimento urbano. A divisão territorial que precede ou induz o crescimento das cidades não poderia ter sido feita de maneira regular nem de forma eficiente. A precariedade da infra-estrutura institucional impedia, até mesmo medição e confirmação de terras, quanto mais divisão territorial com delineamentos precisos. O regime de registro era tão precário que as entidades religiosas é que assumiam o papel hoje desempenhado pelos registros de imóveis.

Por outro lado, a política de controle do crescimento urbano, antes ou depois da independência, e conforme antes se demonstrou, sempre estivera baseada na doação de *território* para incentivar a economia. Não havia legislação que regulasse o assunto do ponto de vista público. Não havia controle do uso do solo. Cada um podia fazer dele o que entendesse. O que preocupava as classes sociais da Colônia e do Império era como se apossar (e garantir a propriedade) de terras. Nunca delimitar regras para seu uso.

É claro que isso não impedia, em determinadas ocasiões, manifestações esporádicas e esparsas de alguma ideologia urbanística. Algum controle do uso do solo. Foi o que ocorreu, por exemplo, quando o surto de riqueza decorrente da corrida do ouro às Minas Gerais fez crescer tão desordenada e aceleradamente as cidades do ciclo do ouro, que o Marquês de Pombal, grande administrador que era, tratou de baixar instruções sobre o assunto.

Isto, entretanto, era iniciativa isolada. A regra geral era a absoluta ausência de legislação eficiente tratando o problema de ordenamento de cidades a nível de intervenção do Poder Público; ausência de normas e direito público regedoras da matéria urbana. As leis só se preocupavam com o problema da propriedade. Sempre o tema fundiário. O próprio Código Civil, quando consolidou a ampla mas esparsa legislação existente, nenhuma preocupação manifestou com o ordenamento de cidades.

Não parece difícil concluir, portanto, que até o começo do século as cidades brasileiras tenham-se desenvolvido tendo como forma de planejamento

apenas o mercado de livre concorrência, e crescimento preponderantemente baseado nos surtos de riqueza que constituem a história econômica do país, com os óbvios malefícios daí resultantes.

As primeiras décadas do século em curso já trazem paulatino e persistente crescimento das atividades manufatureiras, mas o aumento da população urbanizada ainda não compromete a expansão harmoniosa das cidades. Ninguém se preocupa, também, com o mundo subterrâneo das cidades, a despeito das migrações internas, que se intensificam em busca do emprego urbano face a estagnação rural (compondo um novo quadro político). Não obstante, o crescimento urbano das duas mais importantes metrópoles ainda se faz de forma ordenada. Claro que isso não ocorre, como vimos, em decorrência da ordem jurídica adequada, mas em virtude de fatores absolutamente acidentais, que podem ter ocorrido numa região e não em outra; num bairro e não em toda a cidade.

O mais característico destes exemplos pode ser creditado ao estado atual das enormes áreas de admirável desenvolvimento urbano promovido em bairros da cidade do São Paulo por uma companhia inglesa: a COMPANHIA CITY OF SÃO PAULO AND FREEHOLD LAND. Por outro lado, algumas cidades brasileiras ainda conservam um traçado inicial, em decorrência dos estudos procedidos pela missão do Pe. Lebret no Brasil.

Dúvida não há, porém, que o fator mais constante e permissor de boas condições de desenvolvimento urbano decorreu de um fato atípico. Decorreu da circunstância de ter-se dado, por exemplo, na cidade do Rio de Janeiro, a uma companhia ou um conglomerado de empresas, concessões para implantação de serviços públicos essenciais, entre os quais encontravam-se quatro serviços de fundamental importância: o de transporte (indutor do desenvolvimento urbano) gás e luz (essenciais para a vida moderna) e telefone (setor de comunicações).

Os bairros de Botafogo, Copacabana, Ipanema e Leblon, no Rio de Janeiro, são produtos desta última forma de crescimento, ocorrido em virtude do equipamento instalado pela City, do transporte fornecido pela Light e dos telefones da então CTB.

Através do processo acima referido, era inteiramente correto, dentro das regras do jogo capitalista, que as concessionárias adquirissem, prevendo o futuro, nos futuros bairros, grandes glebas de terras ainda *inacessíveis*. Tais glebas, após receberem equipamento urbano e transporte, tornavam-se supervalorizadas. Seus proprietários, ao venderem os terrenos que haviam tornado *acessíveis*, recebiam o retorno do investimento em terras, acrescido do custo

do equipamento instalado e do lucro decorrente. O "custo de produção" das novas áreas urbanas era, como se vê, integralmente assumido pela iniciativa privada. Nada mais natural que ela se beneficiasse.

Acontece que a aceleração do movimento migratório já então vertiginoso dos anos 30 e dos anos 40, gerou um novo tipo de promotor de desenvolvimento urbano: o *loteador pirata.* Tal figura, que não era empresário mas simples especulador, ao contrário de proceder de acordo com qualquer dos métodos válidos e corretos antes citados, agia da seguinte forma: comprava também grandes áreas de terras nos limites da cidade; vendia alguns lotes piores localizados das classes menos favorecidas, bem como parentes dos governantes estaduais e municipais e deles se utilizava para, por meios pouco éticos e inteiramente injustos, pressionar os poderes públicos, visando fornecer equipamento urbano e transporte para a área.

Quando o Poder Público (geralmente o município), por razões políticas ou técnicas, afinal investia em transporte e equipamento urbano na [illegible] assumindo quase todo o "custo de produção" do solo urbano, tornando-o valorizado e *acessível,* o *loteador pirata* gozava de privilegiada situação. Em primeiro lugar em suas mãos estavam monopolizados os melhores terrenos da nova área agregada à cidade. Em segundo lugar, o investimento assumia a forma de *doação, drenagem* ou *transferência de recursos públicos para mãos privadas,* sem qualquer tributação decorrente.

Ora, tal situação que vem se repetindo até os dias atuais configura flagrante injustiça, já que o valor do solo urbano, como se sabe, não é dado pela sua abundância ou *escassez,* mas pela *acessibilidade.* O *custo de produção* do solo urbano visa, apenas, torná-lo *acessível* e somente sendo *acessível* tem valor na economia urbana. A imensidão do território brasileiro nada tem a ver com o preço dos terrenos urbanos. A *acessibilidade do solo é que dá* valor ao terreno na economia urbana.

Mas não para aí a sucessão de desastres que atingia e continua atingindo as cidades. Na esteira de loteamentos não equipados ou dotados de infra-estrutura urbana incipiente ou provisória, dimensionada para habitações unifamiliares, as autoridades municipais, em decisões puramente políticas, elevam os coeficientes de aproveitamento, sem qualquer preocupação com o fato deste aumento de gabarito saturar ou inviabilizar a infra-estrutura urbana existente: a continuada ignorância em relação ao mundo subterrâneo da cidade, que todos parecem esquecer que existe.

Estes os problemas mais intensos necessitados enquadrar na moldura institucional, dando-lhes trato jurídico.

4. *O município brasileiro e a urbanização*

Todo este desenvolvimento desordenado, teve como estrutura jurídico-política de centro de poder a entidade municipal. Ao município é que, constitucionalmente, cabia (e cabe) a responsabilidade pelo bom planejamento urbano brasileiro. A ele foram alocados os poderes para controlar o uso do solo. Por que não controla?

Em primeiro lugar, porque nunca ficou claramente definido o campo e sua competência material, ou formalmente determinada a área que caberia ao Município regular. Nossas Cartas Constitucionais republicanas limitaram-se a repetir que os poderes municipais são aqueles próprios de seu "peculiar interesse". Face à atual Constituição, por exemplo, o ordenamento jurídico ordinário brasileiro encontra-se regulado por duas fontes diversas de criação do direito. A primeira é a União Federal, detentora do poder de legislar sobre a propriedade imóvel, em decorrência de sua competência para dispor sobre o Direito Civil (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, art. 8, VII, b). A segunda é o Município, cuja atividade normativa a respeito se fundamenta no poder de legislar sobre o seu "peculiar interesse" (idem, art. 15, II).

Por outro lado, nosso municipalismo foi simetricamente implantado, o que era (e é) um virtual absurdo, tendo em vista os desequilíbrios regionais. Ao contrário de optar pelo sistema de municípios diferenciados, nos moldes do municipalismo lusitano, onde os municípios mais pobres eram RUDIMENTARES, os de nível médio IMPERFEITOS, só na plenitude chegando a COMPLETOS, *decretamos* que os municípios são todos iguais.

A fórmula prudente, acolhida por nossos avengos, não foi capaz de satisfazer o apetite republicano com a conseqüente *síndrome de simetria* que caracteriza a competência jurídica dos municípios brasileiros.

A Constituição federal, efetivamente, não conferiu aos Municípios o poder de emitir comandos sobre quaisquer matérias; limitou-se, de acordo com a tradição constitucional brasileira, a outorgar-lhe o poder de legislar sobre o seu "peculiar interesse". O conceito de "peculiar interesse" varia no tempo e no espaço, conforme a lógica diz e se pode verificar de qualquer comentário à Constituição, onde estão lançadas apenas as opiniões pessoais do autor, sem qualquer tentativa de sistematização e definição de conceito.[3]

[3] A divisão territorial brasileira — Paulo Francisco Rocha Lagoa — publicado no Boletim Informativo do DAJCM.

Conseqüentemente, só ao Supremo Tribunal Federal teria sido possível delinear, com precisão, os contornos exatos da expressão "peculiar interesse". Afinal ela significa tudo e pode não significar nada. Inclui-se na mesma categoria de expressão como "equal protection" ou "due process of law", constantes da Constituição norte-americana e através das quais se permite a Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte, balizar com segurança e dinamismo o exato alcance de expressões pela própria natureza subjetivas. Entre nós, entretanto, os casos levados até o Supremo Tribunal Federal não foram suficientes para abranger toda a ampla gama de problemas constitucionais com que lida o município. Décadas de autoritarismo o impediram. De forma que, com o crescente centralismo político/econômico que caracterizou nossos últimos vinte anos de vida política, o que restou mesmo ao município foi o poder jurídico, que, despido dos demais, não resolveu coisa alguma e ainda obstacula o desenvolvimento político natural.

Ademais, o próprio poder jurídico está indefinido, pela revelação que não se permitiu ao Supremo Tribunal Federal fazer da famosa expressão "peculiar interesse". De forma que virtualmente o município brasileiro possui, hoje, um potencial de competência que, além de misterioso, é mais um obstáculo do que um auxílio. Isto ocorre sobretudo no campo da urbanização. São inumeráveis as áreas de competência que se poderiam chamar superpostas ou complementares, onde algumas vezes a União Federal, outras o Estado membro deseja e praticamente não pode legislar. Não há sistema de exclusão ou ordenação de competência que possa ajudar no desate de tão complexo nó constitucional. No entanto, muitas vezes a legislação que contraria interesses de membros da comunidade, caso editada pelo sistema político externo a ela, poderia auxiliar administrativamente o Prefeito.

Tal complexidade aparece bem mais claramente quando se examina um exemplo de caso, que mostrará bem nítida a inviabilidade do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, baseado nos poderes constitucionais, fluidos, voláteis e imprecisos que estão alocados aos municípios.

O caso objetivo de análise é o de cidade de um município localizado na região serrana fluminense, com economia e vida próprias (responsáveis por 30% do produto gerado e 28% da mão-de-obra ocupada na região em que se situa no Estado), população superior a 100.000 habitantes, onde as atividades econômicas apresentam o seguinte perfil:

SETOR PRIMÁRIO	.....	51 %
SECUNDÁRIO	.....	19,3%
TERCIÁRIO	.....	29,7%
COMÉRCIO	.....	19,2%
SERVIÇOS	.....	10,5%

A Câmara Municipal compõe-se de 15 Vereadores, sendo 9 da Arena e 6 do MDB, o que revela razoável equilíbrio político. O Prefeito é também *arenista.* O perfil geográfico da cidade é todo subordinado a apenas uma artéria vital, que a percorre de ponta a ponta. Ali está situada a espinha dorsal da própria economia da comunidade: comércio, indústrias, terminais e paradas de ônibus inter-estaduais e inter-municipais, além de edifícios de apartamentos residenciais.[4]

O contínuo fluxo turístico elevou os preços dos imóveis a níveis artificiais, havendo especulação com metade — 8.000 (oito mil) dos 16.000 (dezesseis mil) lotes urbanos equipados de todos os serviços públicos. Em outras palavras, 8.000 (oito mil) lotes encontram-se em "regime de engorda" parasitando os cofres públicos.

Ainda mais grave do que esta retenção dos fatores de produção (lotes) é o fato da demanda por apartamentos de pequenas dimensões e localizados exatamente na referida Avenida Central ter subido absurdamente. Isto ocorre por duas razões: a primeira é a diminuição do poder aquisitivo da classe média, que quer ter opções de lazer fora do Rio, mas pretende subir e descer a serra de ônibus. Pos isso, quer que o imóvel esteja *localizado exatamente na reta principal* e não nas cercanias, por falta de segurança pública em geral.

Por outro lado, existe também demanda por lotes urbanos, mas sobretudo lotes pequenos e não equipados, tendo em vista seu preço mais baixo e compatível com o nível de renda da população. Isto propicia loteamentos de péssimas qualidades urbanísticas, agravando os encargos futuros.

Em decorrência desta situação, os quadros políticos locais e detentores de terrenos situados na região mais cobiçada da cidade, querem maximizar a utilização do solo, inteiramente despreocupados com o futuro colapso dos serviços públicos.

No mesmo sentido, muitos Vereadores, eleitos com auxílio de especuladores imobiliários e representando os *anseios econômicos* da população local,

[4] **Dados da FIDERJ — Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro.**

estão dispostos a alterar o Código de Obras para permitir maior utilização do coeficiente de construção, através do aumento do número de andares dos prédios e construção de unidades habitacionais de área útil interna mínima, já que nesta faixa é que ocorre grande parte da demanda. Desnecessário é que se diga que a esta proposta não corresponderá qualquer investimento substancial para reforçar o equipamento urbano, que deveria também aumentar proporcionalmente.

Muito embora em termos urbanísticos a medida possa ser indesejável, ela é uma *aspiração econômica legítima* da comunidade, na medida em que o desejo mais comum dos membros de uma cidade em crescimento é vê-la crescer mais. Não é este, entretanto, o pensamento do veranista, que, representando um pensamento de elite e normalmente em boa situação econômica política, em seu lazer, condições melhores e não iguais às da comunidade onde vive.

Como conseguir, portanto, dentro deste quadro, um nível de equilíbrio que, sem aniquilar o poder local, assegure um controle externo eficiente?

5. *O trato jurídico do problema fundiário urbano*

Em primeiro lugar, pode parecer estranho aos menos avisados que, no município acima referido, todo o *poder decisório* em relação ao destino de uma cidade com mais de 100.000 habitantes seja mantido por 16 (dezesseis) pessoas, 15 (quinze) dos quais Vereadores. A surpresa é maior, quando se verifica acontecer o mesmo com o Rio de Janeiro, onde 21 (vinte e um) Vereadores e o Prefeito devem decidir o destino da vida urbana de 4.000.000 de pessoas. Isto ocorre sem a menor possibilidade de atuação comunitária. No campo do direito urbanístico, o município brasileiro apenas em pequena parte divide sua competência constitucional com a União Federal, conforme adiante se demonstrará.

É claro que esta amplitude de competência, dentro de uma simetria que equipara o gigantesco São Paulo ao mínimo município de São José da Lagoa Tapada, não pode permitir desenvolvimento urbano harmônico. Afinal, quais podem ser os conceitos culturais de desenvolvimento urbano, dos dirigentes locais da maioria dos municípios brasileiros? Mesmo dando, de barato, que serão sempre muito melhores (e sobretudo mais autênticos) que os emanados da União Federal, não podem constituir um sistema racional.

Por outro lado, não vai ser nenhuma intervenção federal que dará consciência urbanística aos dirigentes municipais das cidades brasileiras. O que

os municípios precisam da União é de um novo elenco de legislação atual que aborde o problema fundiário. De leis que ampliem hipóteses de desapropriação para permitir reforma urbana, tributos ágeis, legitimidade do vizinho para questões urbanísticas, legislação que agilize os conceitos de propriedade. Tais leis sim, só podem vir de Brasília. Devem, não obstante e sob pena de se tornarem inúteis, ser editadas dentro de uma alteração constitucional, que devolva *poder econômico* e *poder político* aos municípios, mas que, ao mesmo tempo, institua *Conselhos de Urbanismo obrigatórios,* com representatividade das classes produtoras, intelectuais e comunitárias em geral, de nomeação do Governador do Estado, mas indicado em lista tríplice pelo Prefeito Municipal.

Esta proposição não é, certamente, a única que pode ser apresentada. No elenco de alternativas que o direito urbanístico europeu apresenta, sem dúvida alguma sobressaem, pela sua criatividade, as soluções do direito espanhol. Com isto, não se pode eliminar o "plano regulador" dos italianos, as diversas "zonas especiais" que caracterizam o direito urbanístico francês, ou seu moderníssimo conceito de loteamento como quase concessão dos serviços de desenvolvimento urbano. Longe disso. Ocorre que a operacionalidade efetiva dos conceitos espanhóis, implantados sistemática e juridicamente com a lei de desenvolvimento urbano de 1956, estão demonstrados no *crescimento recente e harmônico* das grandes metrópoles espanholas.

O direito urbano espanhol, inclusive, aperfeiçoou e de certo modo ampliou recentemente (1975) os conceitos sociais da propriedade imóvel urbana, já severamente restritivos da antiga lei (1956). É claro que as soluções européias só paulatinamente poderão ser testadas no Brasil, tal o seu avanço em matéria de concepções modernas sobre direito de propriedade, mas muitas delas gozam de uma virtude indiscutível: não confundem competências.

O que é matéria de direito civil, problema fundiário, obrigação de construir etc... deve caber à União. Problemas locais de desenvolvimento urbano devem caber, no Brasil, ao município.

Ora, o problema dos 8.000 (oito mil) lotes, aguardando preço em nosso município proveta, admite legislação constitucional federal que *faculte* ao Prefeito intimar o proprietário para que opte por exercer a obrigação de construir ou aliene o terreno a quem o faça. O não cumprimento desta obrigação no prazo legal acarreta a execução judicial e a venda em leilão do lote. Quem, no entanto, terá coragem política para propor tal lei e — ainda mais importante — no caso transformada a idéia em lei, que Prefeito terá estabilidade política para executá-la?

No mesmo sentido, a imensa falta que faz aos Prefeitos, ocorrência de legislação federal que permita a orientação do desenvolvimento urbano numa direção, havendo prévia possibilidade de apropriação dos fatores de produção (justa e prévia desapropriação) para evitar benefícios de minorias. Isto só pode ser feito, ou, em outras palavras, só se pode instalar (água, luz, esgoto, telefone) se ocorre uma das duas seguintes condições:

a) lei de desapropriações *federal* que permita ao município apropriar-se dos fatores de produção (lotes) antes de executar o investimento; ou

b) lei *federal* que regule a contribuição de melhoria tornando-a útil. No momento a lei federal em vigor é um exemplo de inutilidade absoluta, tal a sua complexidade.

Sem uma ou outra medida (e ambas não funcionam no momento), *investir em equipamento urbano, equivale a doar recursos públicos para minorias privilegiadas.*

Ainda para o mesmo fim, as soluções para o problema dos loteamentos desequipados, que só poderão efetivamente ocorrer, a partir do momento em que for conceituado, de maneira moderna e eficiente, o que é loteamento urbano (atividade completamente diversa e muito mais séria do que incorporação imobiliária) coisa que a lei federal de loteamentos, publicada em 1937, não precisava nem podia ainda definir, mas que é absolutamente inacreditável não ter sido feita até hoje, 40 (quarenta) anos depois.

É claro que através de efeitos extrafiscais dos tributos, também se pode orientar a economia urbana, mas será ainda uma abordagem incompleta e impotente para um tratamento cirúrgico de profundidade que as cidades brasileiras já requerem.

Por derradeiro, resta o grave dilema: como confiar controle do solo ao poder local, a despeito dos problemas apontados e onde a preocupação maior da comunidade é crescer a qualquer custo?

Parece paradoxal, porém o mais frágil e mais vulnerável dos três níveis (federal, estadual e municipal), no quadro constitucional que atravessamos, é ainda o mais adequado.

Não há modelo ou sistema de controle do desenvolvimento urbano em funcionamento no mundo ocidental, que possa dispensar o poder local para funcionar. Mais do que isso: nenhuma jamais funcionará (pouco importa seu tamanho e custo) sem que se permita aos vizinhos, às associações comunitárias ou entidades de bairro, legitimidade para defender as leis urbanísticas que regem o uso e ocupação do solo urbano. *Vizinhos*, em qualquer parte do mundo, são *sempre os mais baratos, incorruptíveis e rigorosos fiscais.*

A cidade de Houston, Texas, por exemplo, não tem nenhuma lei de zoneamento. Contratos entre vizinhos controlam toda a cidade.

Pela razão acima é que as leis processuais norte-americanas, *determinam* que os vizinhos lindeiros, ainda no processo administrativo, sejam *intimados* para se manifestar sobre os pedidos de licença para construir. O vizinho é que zela pela lei da cidade sem qualquer desgaste político para o Prefeito. Para o mesmo fim, na Escócia, notificam-se os habitantes das alterações urbanísticas, através de editais, que, além de publicados em jornais, são pregados até nos postes das ruas e paradas de ônibus, com o que se intima toda a cidade.

É claro que vamos ainda sofrer muito desgaste e muitas lutas, pois a cidade é um grande encontro democrático e só se aprende democracia praticando. Não obstante, meu entendimento final é que a tentativa do governo federal meter-se no problema local e urbano dos municípios, tentando *substituir* os Prefeitos em matérias urbanísticas — ao contrário de atuar fornecendo-lhes leis urbanísticas modernas e adequadas — produzirá mais do que um desastre. Seu resultado será mais um completo, absoluto e vergonhoso fracasso dos vários que tem sofrido quando resolve atuar em ordenação territorial.

Carlos Alberto Direito — Está aberta a sessão da tarde de hoje, em que vamos analisar, finalmente, concluindo o Seminário, os Aspectos Jurídicos do Desenvolvimento Urbano.

Passo a palavra ao Professor Álvaro Pessoa, para dar início à nossa sessão.

Álvaro Pessoa — Face à celeuma que se gerou aqui, de manhã, embora os dois protagonistas não estejam presentes, vale a pena fazer uma declaração de voto.

Primeiro, não me incluo na classe dos professores universitários puro sangue, que foram discutidos hoje pela manhã nem na dos tecnocratas puro. E a categoria de professor só quem me dá é o Carlos Alberto, por absoluta gentileza e fraternidade, há muito tempo. Na realidade, eu sou um advogado interessado em problemas de urbanismo, com o que tenho tratado desde 1970 em diante. E pelos últimos três anos convivi com Prefeitos e Vereadores.

Bem, quem teve a paciência de chegar até o fim do documento que eu consegui produzir para nós discutirmos, verificou que ele realmente se divide em três ou quatro partes básicas, que é como eu pretendo abordar o tema. A primeira das quais é, indiscutivelmente, uma pincelada muito ligeira sobre o problema da terra no Brasil, o problema fundiário no Brasil.

Recentemente o Professor John Custonis, que é de certo modo o criador da idéia do solo criado na Universidade de Illinois, com quem estudou o nosso absolutamente extraordinária. Ele participava na Comissão Nacional de Política Urbana, com 40 técnicos, de uma discussão sobre desenvolvimento urbano. Eram 40. Aí perguntou: quem é o advogado? E não tinha nenhum, o sujeito ficou absolutamente escandalizado, com o Presidente daquela Associação Americana. Quem trata com o problema de propriedade imóvel, e que trata de assunto fundiário, é um advogado, porque, na realidade, o tema de propriedade, da constitucionalidade da restrição ao direito de propriedade, da forma jurídica de tratar da propriedade alheia, deve caber basicamente a advogados.

Nós podemos conceber a propriedade sob diversos ângulos, mas, até onde, constitucionalmente, é legítimo fazer ou não fazer coisas, é um problema de advogado. E lembro que foi sob a tutela de um excepcional Ministro da Justiça, que era Francisco Campos, que este País recebeu e teve até hoje, as melhores leis urbanísticas que estão em vigor ainda e que não mais se renovaram. As grandes leis urbanísticas brasileiras são da década de 30, começo da década de 40. O que mostra que esse assunto em princípio, a meu ver, está colocado na órbita errada. Isso é uma ligeira pincelada de como é que na formação cultural do Brasil, na formação cultural do povo brasileiro, a terra foi tratada. E, na realidade, o que eu procuro é mostrar que a idéia de receber a benesse pública, está bem embutida no conceito cultural brasileiro.

Como eu mostrei, a terra de Capitanias é que era doada. Era receber do donatário uma concessão para, uma vez detido o fator de produção-terra, o indivíduo, presumidamente, a desenvolver, coisa que nunca foi feita. É essa explicação que eu tenho para justificar, primeiro, por que a terra que na nossa comum raiz ibérica, e aqui nós temos um professor argentino, que nos abrilhanta o Seminário, repito na formação comum ibérica a tendência a aquisição de terra e ao respeito à propriedade, é o problema fundiário, que já veio importado da Europa; e o que mais se desenvolveu aqui, dentro das tradições de direito português. Depois disso, na medida em que era preciso ser proprietário de terra para praticar atividade econômica, nós passamos a ter a terra, que é quando eu já entro em desenvolvimento urbano, como fator do gozo das eqüidades a que aludia ontem o Hamilton Tolosa, isto é, a condição necessária e suficiente, para que as pessoas possam receber benefícios públicos, não tributados, é ser possuidor de terra. E foi assim que realmente o desenvolvimento urbano se fez, de certo

modo, no Brasil. E dentro da aspiração do povo brasileiro, eu diria que um pouco mais ou um pouco menos em todos nós, ser detentor de terra e esperar que o Prefeito, o Governador do Estado ou o Presidente da República, ou uma entidade pública, um dia, beneficie de algum modo, ou perto do nosso terreno, através de uma obra pública, para ele se valorizar, é uma aspiração nacional. Está, um pouco mais, um pouco menos, dentro da nossa cultura.

Ainda dentro da idéia de terra, acho que nós poderíamos ainda figurar terra, como ela efetivamente deve ser configurada, a terra como fator de produção. A detenção da terra como condição indispensável e necessária ao exercício da atividade econômica.

E finalmente o que eu vejo como o maior óbice, o maior obstáculo à solução dos problemas que decorrem da questão fundiária, que é o fato de a terra não estar mais desempenhando no Brasil o papel de fator de produção, mas está desempenhando o papel de reserva de valor. Então, a terra é o denominador comum de troca. O brasileiro compra terra, e está grandemente agravada esta tendência, primeiro pela história econômica do País, que mostra que, desde a guerra da independência e com as dívidas de guerra emanadas de Portugal, herdamos, nos tornamos cessionários da dívida de guerra de Portugal, que tinha assumido, perante a Inglaterra, com as guerras napoleônicas, e houve uma primeira queda do valor moeda, que virtualmente levou à muito má situação, quem tinha papéis e à uma muito boa situação quem tinha terra. Isso voltou a se repetir, um pouco mais, um pouco menos, com o encilhamento. Voltou a se repetir na década de 29 e está bastante nítida na nossa geração, porque realmente em 71 nós tivemos um afastamento, um "boom" de imóveis, um grande delírio de especulação imobiliária, que começou com a quebra da bolsa em 1971. E o desencorajamento das pessoas a investir em bolsa, a investir em mercado financeiro, decorre da pouca seriedade com que tais pessoas estão sendo punidas. Na medida em que uma abertura da imprensa foi importantíssima para conscientizar a população, as pessoas estão cada vez mais dispostas a comprar terra, porque não crêem no mercado de capitais, a despeito dos enormes esforços que o Governo tem feito, através, recentemente, da Comissão de Valores Mobiliários, para botar a Polícia dentro da Bolsa. Mas isso é uma tendência bastante recente. O que me parece, portanto, é que a terra passou a ter um papel que não devia ter. É o papel de denominador comum de trocas de reserva de valor. E mais: estou informado que na medida em que o financista Felipe Herrera me dizia, recentemente, que esta é uma tendência mundial, porque todos os povos, desconfiados do sistema monetário mundial, compram terra. Os

americanos em geral, desconfiados da fortaleza do dólar, começam a comprar ouro e terra. Então, ouro e terra passam a ser o denominador comum de troca, o que é profundamente anticapitalista e antieconômico. Então, a tendência é mundial.

Neeste ponto, gostaria também de distinguir, em relação à terra, terra acessível de terra inacessível, para efeito de um grande engano que ocorre. As pessoas dizem: mas como é que há tanta terra no Brasil e o preço da terra é tão elevado? Há um mundo subterrâneo das cidades. Terra acessível é a que conta em termos de economia urbana. Terra acessível que eu chamo, é terra equipada, dotada de infra-estrutura urbana. E a transformação da terra inacessível em terra acessível, é o que traz a terra para dentro do mercado de terra urbana. A forma dessa terra se tornar acessível, a maneira como isso vem ocorrendo, é que me parace ser o delineamento básico do desenvolvimento urbano brasileiro.

Há vários modelos, através dos quais o desenvolvimento urbano ocorreu. Devo confessar aos senhores que nenhum é jurídico. Primeiro, teve como pólo a indústria. Foi o modo mais comum e, de certo modo, em quase todos os países isso ocorreu. Uma fábrica, nós podemos citar como exemplo, o eixo da Rua Lopes Quintas, perto do Jardim Botânico, a Companhia Nova América, que se instalou e lá montou um conjunto de casas populares em volta. Ela dava infra-estrutura e as pessoas para lá iam, porque o emprego estava lá. Era o começo, o prefácio do grande problema com que nos defrontamos ontem, quando o Dr. Tolosa começou a falar em localização industrial. Era um modelo. Algumas pequenas indústrias, em Vila Isabel, Tijuca, se tornaram pólos de desenvolvimento de bairro.

O segundo, nesta cidade sobretudo e foi fundamental, creio que em São Paulo também, é o fato de uma concessionária de serviço público, ou várias concessionárias de serviços públicos terem a possibilidade de prestarem serviços à população, fundamentais ao desenvolvimento urbano. Aqui o conglomerado de empresas do grupo Light bancava atividades preponderantes para que o desenvolvimento urbano se fizesse. Ela era detentora do direito de instalar transportes, como concessionária; de telefones, como concessionária; de água, como concessionária e esgoto, como concessionária. Usando de um pouco de inteligência, seus acionistas e diretores procuravam induzir o crescimento urbano para onde queriam. Claro, obviamente que é até eticamente aceitável, na frente iam comprando os fatores de produção. Os barões do café, em decadência, de Botafogo, de Copacabana, de Ipanema e do Leblon, vendiam a terra inacessível, dentro da faixa de cinco cruzeiros o metro quadrado. A concessionária, que era entidade privada, comprava por cinco, fazia

um investimento em equipamento urbano, gastava dinheiro e a terra decuplicava o valor. Ela, então, realizava o lucro capitalisticamente. Eticamente perfeito. Ela era a concessionária. E assim se desenvolveram os bairros de Botafogo, Copacabana, Ipanema e Leblon. Isso, um pouco mais um pouco menos, as gerações que estão aqui presentes, viveram no Rio de Janeiro. Bom, aí a máquina estatal apetrechou-se. Deixou de ser concessionária. Deixou de haver a possibilidade. É só pegar os estatutos da Comlurb, os estatutos da Telerj, da CTB, e olhar que o serviço público não deve ser usado para ninguém comprar terra inacessível, tranformar em acessível e vender. Não é esse o fim de uma concessionária de serviço público.

Bem, esse ainda foi um desenvolvimento urbano ordenado e aceitável. O desenvolvimento urbano desordenado, inaceitável, mal criado, mal comportado, é o desenvolvimento urbano que assistimos na Baixada Fluminense e estamos assistindo agora, nesta cidade, na região da baixada litorânea e na região serrana. É claro que os senhores farão a transposição para as respectivas cidades onde vivem. O Alaor se lembrará talvez de Guarujá e toda a extensão da praia e em Curitiba sempre haverá um pólo econômico, que é a atração de várias indústrias. Que é que ocorria de diferente nessas regiões? É que o loteador, o meu loteador ou vamos dizer a figura chamada de promotor do desenvolvimento urbano comprava também os fatores de produção do terreno, para tornar a terra de inacessível em acessível. Só que tem que ele esperava que a inacessibilidade do solo ou a transformação de inacessibilidade em acessibilidade fosse custeada com o dinheiro público, o que era muito mais injusto do que aquilo que a concessionária fazia. Ele na realidade detinha os fatores de produção, localizava perto do loteamento, parentes do Prefeito, parentes do Governador, parentes de Deputados e Senadores e pessoas pobres. Começava, então, guardando fatores de produção melhor situados para ele, o filé mignon e jogava nas cercanias um apelo que o Prefeito tinha que atender. Jogava uma linha de ônibus, depois jogava calçamento, depois jogava água e pela condição necessária e suficiente da detenção da terra, você transferia dinheiro público, do erário público, para o bolso privado, através da detenção da terra.

Foi com esse crescimento que a Baixada Fluminense se fez e desastrosamente ficou da maneira que ficou. E é isso que nós estamos assistindo hoje em toda baixada litorânea do Estado do Rio e em toda região serrana. O loteador pirata, o detentor do fator, e que não tem nada a ver com o industrial de construção civil. É o especulador imobiliário na sua expressão

pior. O homem que detém a plenitude dos fatores de produção e os usa como fator comum de troca, como reserva de valor.

Bem, a manipulação de todo esse complexo de problemas que esbarra nessa tendência a que nós aludimos inicialmente, que é a idéia, que é cultural, está na mão dos poderes públicos, isto é, eu enquadro aqui, à guisa de lembrete, que em 1891, quando Rui Barbosa pensou no País, ele pensou que a União devia ser daquele tamanho, o Estado deste tamanho — cópia de federação anglo-saxônica americana e o município assim (união — ESTADO — município). Em 1978 nós estamos assim — UNIÃO — estado — município. A UNIÃO está assim, o Estado está estrangulado e o município inteiramente em má situação. Evidentemente nós tivemos cambiantes, movimentos pendulares com um Estado um pouco mais morto, um município um pouco mais gordo, como em 46, mas de maneira geral com uma irrefreável tendência para o centralismo e que exacerbou no momento atual. Bem, além do movimento pendular, eu constato uma outra dificuldade grande, para nós abordarmos esse problema que é econômico, embora necessita uma abordagem jurídica. É que a divisão de poderes não acompanhou a tendência de crescimento das definições de competência. Enquanto hoje o município tem porque a definição do poder municipal, que Rui Barbosa colocou em 1891, continua a mesma, nós não temos a mesma locação de poder, isto é, a União pode tudo hoje, em termos de poder econômico e político. O município pode tudo hoje, tudo, tudo, quase tudo em matéria de desenvolvimento urbano no campo jurídico, mas não pode nem no campo político e nem no campo econômico. Não pode no campo político, porque não se pode exigir de um Prefeito, que tem a obrigação de se eleger, coisa que normalmente os técnicos federais não têm, tem obrigação de ter estrutura política, manipular o problema fundiário, que está bem entrincheirado nas nossas respectivas mentes. O Prefeito não tem condição política, porque cai se tentar abordar os problemas de maneira mais grave. E não tem condição econômica, porque não tem recursos para produzir, nem tem ferramental na mão capaz de tributar mais e pior, nem as pessoas que estão sendo tributadas ou sujeitos de direito, podem ser tributadas a maior, porque a carga tributária já é excessivamente violenta, cascateando, desde o federal.

Ouvi, hoje, pela manhã, várias pessoas falarem sobre leis. Como fazer a lei? Como cumprir a lei? Que lei? Que competência?

Dizia o Presidente Eurico Gaspar Dutra, toda vez que se falava em fazer ou não fazer alguma coisa, cadê o livrinho? Traz aqui o livrinho. Aí ia procurar na Constituição onde é que podia fazer ou não fazer alguma coisa. Somos todos na mesa advogados, por acaso. Nós acreditamos, como os enge-

nheiros, que existe uma ordem, jurídica. Os engenheiros acreditam que existe uma ordem espacial. Eu pelo menos não acredito em nada sem ordem, numa coisa isolada, pelo ar. Eu me preocupo grandemente. A presunção das pessoas é que o que está escrito aqui, é o que se obedece, é o que não vai para o Judiciário se contestar. E o art. 8.º da Constituição federal, toda vez que eu leio, eu me preocupo grandemente, pela amplitude do que se colocou aqui dentro. Aqui dentro, por exemplo, está escrito numa cláusula, que compete à União Federal planejar o desenvolvimento nacional. Se isso fosse nos Estados Unidos não precisava dizer mais nada, porque planejar o desenvolvimento nacional, virtualmente é tudo. A Suprema Corte dos Estados Unidos acabaria com os Estados, acabaria com os "counties", acabaria com tudo, e deixava só a União, porque planejar o desenvolvimento é tudo.

E vem mais: pode a União estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento. Pode a União legislar sobre tantas leis. Tem aí uma palavrinha de cinco letras: civil. A pessoa indaga: o que é civil? Civil é tudo. Civil são as nossas obrigações perante os outros, são os nossos direitos de família, são os nossos direitos das sucessões, são os nossos direitos de propriedade. Só a União pode legislar sobre isso. É a nossa legislação sobre processo. Quando o processo corre mal na Prefeitura, o município reclama do Prefeito. O Prefeito não pode legislar sobre processo mais célere. Porque só a União pode. Sobre registros públicos. Quando nós praguejamos contra o Registro de Imóveis, o Prefeito não pode fazer nada quanto ao Registro de Imóveis. Só pode modernizar o Registro de Imóveis alterando a lei de Registro Público e transformando-o em sistema moderno. Então, realmente há uma amplitude de poderes contida na Constituição. É imensa e que a União alocou: desapropriação, definir casos de desapropriação por interesse social; por utilidade pública. Só a União pode. O Município não pode. A União alocou esses poderes e não os usa. Mantém uma posição tímida, que é um dos maiores paradoxos do autoritarismo dos últimos tempos, em que nós vivemos. O Supremo Tribunal Federal, o Judiciário, que não é moldado, dentro do sistema jurídico-continental-europeu que herdamos, tem sido muito mais ousado, muito mais audacioso, em matéria de Constituição de conceitos do que a União Federal. A nossa lei federal de desapropriações é de 41 e o Supremo é que tem construído conceitos para permitir, por exemplo, que em São Paulo, a empresa de urbanização, através de desapropriações retire, respeitando as regras do direito de propriedade, a propriedade, transforme o terreno de inacessível em acessível e revenda. O Supre-

mo já deu duas vezes sinal verde deste tamanho, para que o Executivo se mexa, saia da posição de inércia e ele realmente não sai. Então, dentro desse conceito, a União tem muito e nada faz, juridicamente. E o Município continuou com uma definição clássica, que o Prof. Pondé, pela manhã, discutiu, de que compete ao Município regular as matérias de seu peculiar interesse, quer dizer, a autonomia municipal. E nisso também o Prof. Alaor e nós conversávamos há pouco com o Prof. Cassagne, que é argentino, mostrando que nisso é que o município brasileiro é peculiar. E nisso é que está a peculiaridade do nosso municipalismo. O Município, o Prefeito, tira o poder da Constituição. Não é o Estado que dá poder ao Município. E quando o Município usa mal o poder, cassa o poder. É o Município que tira da Constituição. Prefeito e Vereador só deve ao Governador do Estado respeito, como princípio hierárquico de educação. O Prefeito é eleito pelo povo, pelo poder da Constituição. Isso é um fenômeno grave, na medida em que todas essas formas liberais, que são válidas numa certa medida, vieram em 1891, em que se manteve a plenitude dos poderes constitucionais do Município, dentro da forma do peculiar interesse.

Diante desta amplitude conceitual do poder do município, jurídico, para desenvolvimento urbano, desta amplitude para legislar sobre problemas fundiários — isso é importante fazer distinguir — legislar sobre problema fundiário, sobre desapropriação é competência federal. Legislar sobre desenvolvimento urbano é competência municipal. Quando eu vejo, como cheguei a ver num dos modelos das várias leis de desenvolvimento urbano que andejaram pelos gabinetes do País, a tentativa da União ao dizer: o desenvolvimento urbano deverá ser ordenado: 1) — através de não sei o que; quando eu vejo a União tentar descer a nível local para ordenar territorialmente o País, eu realmente tenho um grande sentimento de susto, porque a União não tem que fazer isto. A União não tem que se meter a nível local para definir ocupações territoriais. O que a União tem, no campo jurídico, é municiar os Prefeitos com o ferramental legal indispensável que os habilite a tratar do problema fundiário, seja tributário, seja através do poder de polícia, seja através da desapropriação. E não se meter a ordenar municípios no Brasil, o que será sempre um desastre.

Por outro lado, assusto-me bastante quando vejo a plenitude dos poderes que o Município não os sabe usar, hoje está usando. E exatamente para abordar este assunto é que eu me propus, dentro daquela idéia que o nosso Governador ontem estava percutindo, apresentar o problema e ao mesmo tempo apresentar as alternativas, porque me parece que das alternativas e dos problemas é que nós podemos tirar uma solução. Para isso exempli-

fiquei com um caso típico, de qualquer município brasileiro, e que por acaso é um município da região serrana. O município da região serrana tem uma via principal, que é a reta, que pode ser Petrópolis, Friburgo ou Teresópolis, como vocês quiserem, e que o Prefeito decidiu que deve passar o gabarito de seis para doze andares. Dirão os senhores: mas ele tem juízo. Ele deve fazer um investimento em infra-estrutura, em equipamento urbano, brutal. Por isso é que ele está aumentando. Não senhores. Ele está realmente disposto a passar de seis para doze sem gastar um tostão em melhora de infra-estrutura urbana. E de certo modo, a vereança se divide, mais como representantes locais e por isso estão olhando aquilo com um certo interesse. Como me dizem alguns, o que a comunidade tem como condição — quer dizer as pessoas que vêm para cá para veranear, só tem condições de comprar apartamento de quarto e sala, cento e cinqüenta mil, duzentos mil cruzeiros. Mais do que isso não tem condição. O mercado está necessitando disso. Eu estou disposto a vender. Por outro lado, o Município sofre também de espe-peculação, em altos níveis. Estudos da Secretaria de Planejamento mostraram que tem dezesseis mil lotes equipados. Dezesseis mil lotes acessíveis, dos quais oito mil estão em regime de engorda, esperando preço. Reserva de valor. É a caderneta de Poupança das pessoas bem dotadas. Então, esse é o problema. Entesouramento de lotes, alteração de plano diretor, sem legitimidade, o desejo da comunidade de aumentar a receita e o desejo do veranista, de certo modo, de manter a comunidade em condições ótimas de vivência. Aí há um conflito, também evidente.

Coloquei, então, o que me parecem as alternativas municipais e as suas respectivas dificuldades e gostaria de ver o julgamento. Primeiro a nível municipal. O que que os Prefeitos podem fazer diante de uma situação como essa? Em primeiro lugar, tem o poder de polícia urbanística do Prefeito, que ele está usando. Pode usar para aumentar o gabarito e pode usar para diminuir o gabarito. Geralmente usará para aumentar, que é isso que a economia está esperando. E a preocupação com a infra-estrutura não é muita. Pode criar — e alguns municípios têm criado — e é o cerne de um dos programas do BNH, o tributo progressivo. Uma alícota progressiva que cria uma deseconomia, para forçar o proprietário do lote a aliená-lo. Isso cabe dentro de uma lei municipal constitucional, julgada já pelo Supremo. E o Prefeito pode desapropriar. Acontece que ele não tem recursos, simplesmente. Não tem capacidade, porque o dinheiro que recebe não é de molde a investir e possibilitar apropriar-se dos fatores de produção. Melhorar, tornar o solo de inacessível em acessível e alienar. Então, é muito

limitado o que o Município pode fazer. Bom, o Estado pode talvez dar apoio político ao Prefeito, através de planos, através de departamentos de articulação, através de entidades metropolitanas. Mas ele não desapropria, porque é sempre desagradável para um Prefeito desapropriar. É preciso não esquecer isso: o Prefeito tem que ser eleito, coisa que os técnicos, que gostam de dizer que são só técnicos, não precisam. Então, ajudem o Prefeito. Deixem o Prefeito dividir a responsabilidade, pelo desgaste político da desapropriação. E afinal nós temos as soluções federais.

O direito urbanístico espanhol, o francês, o italiano estão cheios de soluções em aplicação. Alguns mais drásticos e outras menos drásticas.

O que eu me pergunto, diante do que vou dizer agora, é se nós estamos preparados, como sociedade, como consciência nacional para abarcar, por exemplo, o que o direito urbanístico espanhol oferece. Os senhores sabem que desde 1956, na Espanha, diante de uma situação de entesouramento de lotes como essa, existe uma lei espanhola que autoriza o Prefeito a intimar o proprietário a que venda o lote ou exerça a alternativa de construir no prazo de um ano. Ou constrói em um ano ou aliena a quem faça. Não fazendo, ele vai ao Judiciário e pede a venda do bem do Município em leilão. Isto é uma solução espanhola para o problema de especulação imobiliária. É uma solução corajosa e estava em vigor na Espanha franquista, desde 1956, agravada em 1975, por uma lei ainda mais restritiva do direito de propriedade. Uma outra solução federal, que de certo modo um dos candidatos à Presidência percutiu com violência, deu primeira página em dois jornais, de nível deste Estado: eu estou disposto a prender loteador clandestino.

O País necessita, desde 1940, pelo menos, de uma nova lei de loteamento. A lei de loteamento em vigor é de 1937, a básica. Então, a redefinição do que é loteamento. O que é loteamento? O que é loteador? É um quase concessionário do serviço público? Exerce um trabalho básico que deve competir ao poder público?

Outro campo em que a União devia e podia ter solucionado. Os casos de desapropriação, que o Supremo está acenando para que ele o faça e ela não tem coragem de definir. É um assunto que eu lembrei ontem, o problema da legitimidade dos vizinhos. Nós somos todos latinos e devemos estar bastante compenetrados das primorosas qualidades da raça e das deficiências da raça. Só aceitando como nós somos é que nós somos nós mesmos. Fiscal por si só já é meio antagônico, em quase todos os lugares. Fiscal fiscaliza mal na América Latina. Mas há um fiscal que é gratuito, que se chama

o vizinho. Muitos dos absurdos urbanísticos cometidos contra esta cidade e em muitas outras cidades brasileiras se resolveriam na medida em que se tivesse dado ao vizinho a legitimidade para poder acionar ou contestar as licenças concedidas pelo município ilegalmente, contra a lei de zoneamento aos municípios. Essas são as soluções em que não se precisava alterar constitucionalmente coisa alguma. Estas soluções estão ao alcance da mão. Só falta uma coisa: agilidade da União. Desejo de praticar. Decisão de fazer. E ha, também, evidentemente, as soluções constitucionais. Soluções que realmente exigiriam que a União tratasse do problema constitucional. Não creio que a tentativa do Deputado Nelson Marchesan conduzisse o País a canto algum, em nível de melhora, uma tentativa de dizer: compete à União legislar sobre desenvolvimento urbano. Que é desenvolvimento urbano? É direito urbanístico? Que é? Vão permitir à União legislar sobre a peculiaridade local de Curitiba? de Guarujá? Claro, não precisa fazer alteração constitucional desse tipo.

Vejam alguns lugares onde realmente uma alteração constitucional se fazia necessária. O primeiro deles e que de certo modo eu realmente aprendi com o Prof. Lordello de Mello, é o seguinte: é inútil, está na essência do direito municipalista português a divisão do município em categorias. As pessoas nascem, têm uma infância, têm uma juventude e uma plenitude como adultos. O município português quando nascia era rudimentar. Com a evolução chegava a imperfeito. Na plenitude chegava a completo, sendo então autônomo, porque, como adulto, tinha competência para tudo o que tinha de fazer. Mas em 1891 nós decretamos, como várias vezes nós fizemos, que todos os municípios são iguais. A autonomia de qualquer município brasileiro, em termos de peculiar interesse, é absoluta. E eu confesso que não defendo e acredito que se o nosso Prof. Lafayette Pondé estivesse aqui, ele talvez encontrasse dificuldade de justificar isso, não defendo que a União devesse distinguir municípios, em Brasília, de cada Estado. Defendo uma certa volta da capacidade do Estado — como foi pensado a princípio — através das leis orgânicas dos municípios, de dividir os municípios em categorias, a, b, c, d ou rudimentares imperfeitos e completos. Não importa. Bem sei que a divisão dos municípios em categorias pode significar uma discriminação. Acho inevitável o risco. Não consigo entender como um município, como nesse caso o que estou citando, pode, por absoluta falta de responsabilidade, por imperfeição — este município é imperfeito — não é rudimentar, é imperfeito, como é que um Prefeito pode ter plenitude de decisão — ele e mais

15 Vereadores — sobre o destino de 130 mil pessoas. Não vejo legitimidade ou representatividade.

Em segundo lugar, certamente o nosso Alaor, como pessoa que trata de problemas metropolitanos, abordará, é a questão das regiões metropolitanas. O Estado não tem nada que se meter com região metropolitana. Problema metropolitano é intermunicipal. Mas para os convênios entre os municípios, que o Prof. Vitor Nunes Leal já defendia há longos anos, há necessidade indispensável de uma alteração constitucional, que traga ao Brasil o princípio espanhol, da mancomunidade forçada, isto é, que force as municipalidades a se aglutinarem de alguma maneira. Volto a dizer, o Estado pode não ter nada a ver com a coisa, quando muito através do Presidente da entidade metropolitana intermunicipal, escolhido numa lista tríplice pelo Governador do Estado ou alguma coisa desse tipo. Alguma pincelada estadual, mas nunca o governo estadual bancando e usando a região metropolitana, como duto condutor de recursos. Isto não consigo ver.

Finalmente, uma outra alternativa que estou propondo e espero contestações: se não se quer dividir os municípios em categorias, uma espécie de um conselho de urbanismo, porque é no campo de urbanismo que me parece estar o problema mais grave. Um conselho de urbanismo, nos moldes do que foi criado na comunidade de Curitiba, onde eu vi pela primeira vez um Conselho de Urbanismo, que assessora o Prefeito nas questões urbanísticas.

O problema de criar o conselho de urbanismo em alguns municípios é importante. Em Curitiba, quando se criou o Conselho de Zoneamento, que é o conselho de urbanismo, já havia consciência urbanística, já havia consciência comunitária. No Rio de Janeiro, num dos governos passados criou-se o Conselho de Urbanismo, só que o governador ouvia o Conselho de Urbanismo apenas quando queria. Então não resolve absolutamente o problema. O que eu vejo é uma necessidade constitucional de criar um outro poder de representatividade, que é paralelo ou complementar da Câmara Municipal, que permita, de algum modo, à comunidade se defender do tipo de desastres urbanísticos que podem ser causados à comunidade.

Procurei realmente enquadrar o objetivo, o problema, e continuo a dizer que a questão fundiária me parece a mais grave. Dei algumas alternativas, mas não sei se o "paper" foi eficiente para, pelo menos, despertar algum debate.

Carlos Alberto Direito — Antes de passar aos debates, já tem algumas inscrições aqui, gostaria de, desde já, tentar levantar dois a três pontos, que me parecem importantes. Para não perder o vício jurídico, gostaria de ponderar ao Álvaro duas coisas. Primeiro, é uma lição do grande constitucionalista americano Black, no sentido da interpretação constitucional, evidentemente, do papel da própria Corte Suprema, no caso do Brasil, o Supremo Tribunal Federal. As soluções não se esgotam na via legislativa. Talvez nós não tenhamos sabido utilizar as grandes aberturas que o próprio Supremo Tribunal Federal tem propiciado, do ponto de vista interpretativo. Na medida em que você pode discriminar o Poder Judiciário da União dentro do quadro federativo, aí, evidentemente, do ponto de vista técnico-constitucional, você teria um outro problema. Mas, na realidade, dentro da estrutura brasileira, se torna extremamente difícil descaracterizar o papel do Judiciário como poder de Estado.

Então, nesse sentido, creio que se poderia discutir o papel do próprio Judiciário, na interpretação das relações sociais. E isso tem uma conseqüência prática que me parece muito importante: se você consultar ou ouvir a maioria dos nossos administradores municipais e ontem o próprio Governador dizia aqui, com muita autenticidade, verá que um dos problemas fundamentais é exatamente a amarração criada pelo processo de interpretação constitucional. Os Prefeitos, os Governadores, têm dificuldades quando acionam o Judiciário, por exemplo, no caso de desapropriação. Este é um aspecto que talvez se pudesse examinar com muita ênfase, porque seria o caminho de apontar algumas alternativas do ponto de vista técnico.

A segunda observação que gostaria de destacar, também dentro dessa mesma linha, é que me parece ser uma certa contradição entre a colocação inicial e a colocação final do seu trabalho. Quer dizer, ao mesmo tempo em que você situa o processo constitucional brasileiro, como amplo na atribuição das competências da União, o que sob certo aspecto é um exagero, porque não está sendo levado em conta a própria estrutura do processo constitucional brasileiro, é evidente que a interpretação aqui no Brasil tem conotação inteiramente diferente da interpretação americana, você pretende oferecer mais competências. Ainda outro dia, eu lia o suplemento que me chegou do livro do Antieau, em que ele dizia exatamente isso. Quer dizer, você tem certo tipo de interpretação, os Estados Unidos, que simplesmente não pode transportar para o Brasil. A expressão não tem o mesmo sentido, o mesmo valor. Assim, no seu trabalho você sugere a criação de um conselho de urbanismo dentro do próprio texto constitucional, como lei fundamental. E aí

começa a entrar no procedimento, que é o de interferir na própria estrutura do processo político. Na medida em que, sugere a criação de um organismo — eu vou usar talvez aqui uma colocação dos cientistas políticos, inclusive o Bolívar dizia isso com muita lucidez — como forma substitutiva de representação no qual o processo de legitimidade é vinculatório apenas para os associados ou integrantes, dificulta-se o exercício da prática democrática por seus canais institucionalizados. Nesse sentido, seria útil examinar o assunto, com um pouco mais de cautela, para evitar que a complexidade do processo de deficiência das autoridades municipais fosse confundido com um processo de dificiência institucional.

Seria talvez um ponto bem grave para ser abordado. O terceiro aspecto, que gostaria de salientar e destacar, é o seguinte: todas as vezes que se enfoca o problema jurídico do processo, a imagem que se tem imediatamente é a proliferação legislativa. A impressão que se tem é que o excesso legislativo serve até como complicador do processo do desenvolvimento urbano, sob o aspecto exclusivamente jurídico.

Acho que esses três aspectos que foram levantados aqui, darão margem para nós centrarmos discussão em alguns pontos que seriam extremamente objetivos.

Tem a palavra o Prof. Alaor Café Alves.

Alaor Café Alves — Não vou me furtar de tecer algumas considerações a respeito do trabalho do Álvaro Pessoa, que eu achei realmente muito interessante e inclusive pelas abordagens históricas que desenvolve. E antes de entrar nessa questão, devo dizer que acho muito pertinente a colocação do Carlos Alberto em relação à interpretação jurídica.

Os Estados Unidos da América do Norte tem uma constituição formal, somente uma a partir de 1776. Mas pelo processo de hermenêutica, nós poderíamos dizer que os Estados Unidos tem várias constituições. É um processo de interpretação, de reinterpretação contínua do texto constitucional, dos standards constitucionais, a partir das solicitações dos fatos.

Discutíamos há pouco a respeito dos fundamentos jurídicos do direito. E nesse problema, verificamos o seguinte: é que a concepção formal do direito já é ultrapassada. O positivismo jurídico já não tem base teórica suficiente para a explicação dos fenômenos jurídicos presentes.

O Professor Cassagne estava colocando a questão de que o direito não se consuma apenas na norma, mas há também a implicação do valor, a implicação do fato, é evidente. E eu diria que a interpretação de qualquer norma formalmente estabelecida, só é possível dentro de uma análise espe-

cífica de cada fato, de cada fenômeno na sociedade. E a formalidade dessas normas será transformada, e o seu significado também, a partir dos fatos, a partir da valoração que nós fazemos a respeito desses mesmos fatos.

De modo que, por essa linha de raciocínio, eu diria que mesmo o conceito de peculiar interesse — e agora entrando aos poucos no trabalho do Álvaro Pessoa — não é um conceito que restringe, pela sua universalidade, as expectativas do Município, exatamente pela condição de ele ser um standard jurídico, que permite justamente uma interpretação continuada e de conformidade com as peculiaridades e singularidade de cada localidade, o que faculta ao administrador, e também ao Poder Judiciário julgar a respeito de cada situação específica de cada município. Assim, pois, o que é de peculiar interesse, de um município pequeno, por exemplo, um município de São Paulo, que é a minha experiência, um município pequeno, sem expressão, digamos, econômica ou mesmo sócio-econômica, é diferente daquilo que é peculiar a um município grande, um município médio ou grande. Vejam que até mesmo o conceito de peculiar interesse, em termos de região metropolitana — e é o depoimento que faço aqui, de forma específica — não se altera necessariamente.

A disposição final do lixo, por exemplo, não é mais peculiar interesse de um município de uma região metropolitana, que tem vários e sérios problemas para essa disposição.

Em São Paulo mesmo temos um grave problema em relação ao Município de São Caetano do Sul, — que é um dos menores municípios do país, pequeníssimo e um dos mais densos inclusive — que não tem onde colocar o seu lixo.

Ora, é evidente que esse problema não pode ser dele só, como também não é evidentemente um problema específico de outros municípios circunvizinhos. É um problema metropolitano, no final das contas.

Eis porque, ainda continuando a minha colocação, um pouco contrária à do Professor Lafayette Pondé e à do Álvaro Pessoa, eu acho que se de um lado não podemos realmente dar uma plenitude da tutela do Estado a respeito da região metropolitana, do outro lado também devemos evitar a pulverização administrativa e institucional, dando aos municípios isoladamente poder específico para reger matéria de caráter metropolitano.

Acho que neste caso existe uma conjugação dos interesses tanto dos municípios como da região como um todo. Não há possibilidade muitas

vezes de resolver problemas metropolitanos apenas à base de consenso municipal, porque em muitos casos os municípios circunvizinhos se julgam prejudicados por alguma solução especificamente metropolitana.

Vimos, digamos, que a utilização de um subsistema não significa de forma alguma que haja utilização para o sistema todo. Vale dizer, o que é bom para o pequeno sistema, nem sempre é bom para todo o sistema. Ou seja, o que é bom para o subsistema nem sempre é bom para o sistema como um todo.

Então, neste caso, há soluções — há problemas e evidentemente soluções — que não podem estar vinculadas a apenas e tão somente diretamente a cada uma das unidades sigularmente tomadas, embora eu não defenda, de forma alguma, a não participação das coletividades minoritárias das localidades no processo de decisão global metropolitana. E é neste ponto então que estou com Álvaro Pessoa, na medida em que o Estado não pode tutelar de forma absoluta, impondo um planejamento autoritário, de cima para baixo, sem a coparticipação mais efetiva e mais presente neste processo.

Há então uma conjugação, há uma complementariedade, na verdade, entre os interesses metropolitanos que, a meu ver, também são estaduais, são também do Estado, porque são intermunicipais em termos de vizinhanças, simplesmente entre os municípios, pois que para isso temos um outro tipo de instrumento que é justamente o convênio entre os municípios, a possibilidade de conjugação dos municípios para resolução dos seus problemas de vizinhança, e isso já existe, porque o art. 13 da Constituição já nos permite fazer isto. Mas o problema metropolitano é um pouco diferente, é um problema que envolve uma solução sempre global também, além de uma solução singular.

Esta é questão que eu queria colocar a respeito do problema metropolitano que poderá surgir neste debate.

Quanto ao problema da propriedade, acho que Álvaro Pessoa colocou justamente a questão no seu devido lugar.

Os advogados geralmente não são chamados a dar suas opiniões e inclusive a trazer a sua contribuição necessária à solução desse grave problema.

Eu diria que o problema do planejamento urbano e do desenvolvimento urbano, em última análise, é um problema de reforma urbana. E não há possibilidade de uma reforma urbana se não houver reforma dos conceitos de propriedade que nós temos.

Normalmente falamos em propriedade, mas geralmente não fazemos as distinções necessárias da propriedade mobiliária em relação à propriedade imobiliária.

O grande problema é o seguinte: é que exatamente para admitir esta visão sacrossanta da propriedade como se fosse uma vaca sagrada e que é intocável, a partir de concepções inclusive socializantes, muitos dentro da nossa cidade evitam mexer no direito de propriedade, como se o direito de propriedade fosse um só e básico.

Ele tem uma concepção realmente única e básica, mas ele se distribui por diversas modalidades, entre as quais, a modalidade mais importante para o sistema de livre mercado, de livre empresa, não é a propriedade imobiliária e sim exatamente o inverso, é a propriedade mobiliária. Esta é que interessa ao sistema capitalista. São transferências de bens móveis fundamentalmente e não bens imóveis.

Mas, a partir desta concepção, de trazer uma linha de intocabilidade da propriedade, acabam por não mexer neste grande problema que é a propriedade imobiliária, simplesmente porque acham que por uma espécie de osmose haveria de interferir também no problema da propriedade mobiliária, o que não é verdade.

Sob o ponto de vista da propriedade imobiliária também temos que distinguir dois pontos e aspectos muito importantes que foram colocados, de certo modo, pelo Professor Álvaro Pessoa: a propriedade imobiliária rural e a propriedade imobiliária urbana.

Naturalmente, o nosso Código Civil trata a propriedade rural e urbana da mesma forma. E pela primeira vez, praticamente, depois da Revolução, temos a inauguração de Institutos veiculando uma nova concepção da propriedade imobiliária rural, trazendo novos valores e novas formas de tratamento da propriedade rural, porque ela realmente tem como base a produtividade da terra, diferentemente da propriedade imobiliária urbana, cuja base fundamental é a localização.

Se de um lado a propriedade imobiliária rural tem como fundamento a produtividade e conseqüentemente o Governo Federal teve por objetivo, ao tentar fazer a reforma agrária, estabelecer novos critérios, inclusive critérios funcionais para o aproveitamento da terra rural, não o fez na verdade da mesma forma com relação à propriedade imobiliária urbana. Então há necessidade emergente e fundamental de alterar também o nosso Código, através de mecanismos, de instrumentação, no sentido de inaugurar uma nova forma de compreensão, de interpretação, e de aplicação para efeito das

reformas dos meios urbanos do Brasil. Isto porque entendo que nenhuma reformulação básica, nenhuma revolução jurídica é possível sem tocarmos nos direitos privados.

É um engano, digamos, admitir a possibilidade de fazer alguma alteração substancial neste país, fazendo-a apenas através do Direito Público. O Direito Público reflete grande parte do Direito Privado.

Qualquer alteração mais radical, mais profunda, mais séria, deverá ser feita sempre alterando de certo modo uma boa parte de nossas instituições privadas e especialmente, no caso, a propriedade privada regulada pelo Direito Brasileiro.

Finalmente, e queria terminar só com uma observação a respeito do direito urbano ou da lei da normação, do ordenamento do desenvolvimento urbano, que foi colocado aqui como um problema municipal.

Concordo. Acho que esta questão não pode ser tão extremada, a ponto de pulverizarmos a situação, dizermos que o município é o único capaz ou o único que deva, digamos assim, providenciar sobre o desenvolvimento urbano.

Acho que o desenvolvimento urbano não é um problema só municipal; é um problema também do Estado e eu diria que é um problema também da União. Só que cada um deverá providenciar as suas medidas, de conformidade com a sua estruturação atributiva.

Não é possível admitir que o município só por si mesmo possa definir uma política de desenvolvimento urbano, que muitas vezes tem inter-relacionamento intenso. Por exemplo, o caso das regiões metropolitanas, em que a mancha urbana, a região sócio-econômica urbana, ultrapassa os limites institucionais de cada município. E não podemos entender que os municípios, pura e simplesmente num consenso ou apenas numa associação voluntária, venham a resolver problemas que muitas vezes são problemas que transcendem normalmente as suas condições de capacidade técnica, sua capacidade inclusive financeira e — eu diria mais — o seu próprio interesse peculiar e singular.

Embora esse peculiar interesse esteja já incluso no interesse metropolitano, que é minha idéia, e, portanto, o município não possa deixar de participar de uma medida metropolitana, que também é minha idéia, não se pode também pretender que o município seja o único, ou à esfera de poder único, que viesse a providenciar sobre o desenvolvimento urbano.

É necessário que o Estado também tome conta desse processo, assim como a União, claro está, com um quadro de competência definido previamente,

com as regras do jogo bastante definidas, o que é difícil, concordo, mas é esta a proposição talvez mais adequada dentro desse processo que nós estamos encaminhando.

Eu, portanto, fico mais na mediana, digamos assim.

Eu acho que a União realmente deverá estabelecer medidas gerais, medidas em relação ao Direito Civil, ao Direito Privado, mas também algumas medidas que permitam que o Poder Público, através de medidas de polícia administrativa, através do Direito Administrativo de modo geral, instrumentar, tanto o Estado como o Município, nas suas dimensões de atuação, nas suas colocações e nas suas medidas.

Assim também o Estado a mesma coisa. Porque, problema de zoneamento, problema de uso de solo, problema de controle e ordenamento do solo, não é um problema somente do município, é um problema também do Estado em suas condições peculiares.

Por exemplo, a questão de poluição. É impossível que a poluição seja resolvida em termos de ordenamento do uso do solo, apenas em nível municipal. É preciso também tecer algumas considerações, algumas regras, algumas normas, a nível metropolitano.

Assim também acontece com a União. Quando se trata, por exemplo, do fechamento de indústrias que são importantes para o interesse nacional é evidente que a União deverá ter também a sua participação e decisão. É óbvio.

Essas são as minhas colocações.

Carlos Alberto Direito — Tem a palavra o Prefeito Saul Raiz.

Saul Raiz — Neste ambiente da discussão jurídica, fico em uma posição um pouco difícil, talvez porque seja eu o único que não é advogado aqui dentro, sou mais economista.

Mas, eu gostaria de caracterizar só dois pontos que para mim são muito importantes.

Eu realmente acho que se o conjunto de atitudes dos municípios de áreas especiais, vamos chamar de áreas metropolitanas, se fizermos por simples associação, não vai funcionar. E é lógico que não funcione. Não funciona porque os interesses são os mais diversos.

Na verdade, o que não se encontrou foi o caminho para a área metropolitana ter eficiência. Pelo que me parece, dado os contatos que tenho e dos estudos que tenho feito das diversas áreas, da minha inclusive, todo resultado que se fez até hoje no Brasil nas áreas metropolitanas, foi melhor

ou pior em função da eficiência do Prefeito que mais vantagens tirou em cada área.

É uma realidade, não podemos fugir dela. Houve um erro fundamental na minha opinião, quando se quis analisar todas as regiões de uma mesma forma, quando não se pode considerar absolutamente a região metropolitana de Belém igual à região metropolitana de São Paulo, completamente atípicas, cada região completamente diferente. Mas eu não vejo outro modo, a não ser realmente o Estado participando com um comando para interesses mais gerais.

Não conheço a forma, não a vi até agora. No momento considero que as regiões metropolitanas brasileiras — não sei se alguém vai apresentar alguma com sucesso — em termos regionais não apresentam nada de muito positivo. Deixo aí lançado só o problema, não sei a solução.

Eu queria realmente me parabenizar com o Alaor, porque eu só vejo uma grande fórmula de planejamento urbano, em termos de planejamento, de desenvolvimento urbano: uma alteração fundamental nas leis que regulam a propriedade.

Considero que enquanto não se fizer alguma coisa muito profunda neste país em termos de direito de propriedade, nós somente estaremos enfeitando as cidades e não faremos nenhuma operação profunda que permita se prever e prover, no futuro, a boa utilização para a qualidade de vida, a qualidade humana, que é o fundamental que se espera que o homem encontre na cidade.

Então eu só queria fazer essas duas colocações, dentro da minha posição de executivo e que tem durante tantos anos experiência na vida de uma cidade.

Carlos Alberto Direito — Tem a palavra o jornalista Virgílio Morethson Moreira.

Virgílio Morethson Moreira — O que me chamou atenção no trabalho do Álvaro foi o seguinte: Apesar de tocado no aspecto jurídico, percebo sempre no Álvaro um sentido de aproximação com o Legislativo, pelas funções que ele exerce, vinculado estreitamente com o problema de Vereadores e Prefeitos, o que ficou bem claro na entrevista que anteontem ele deu ao jornal "O Globo", tocando expressamente no assunto Vereador.

Entretanto, hoje em nenhum momento ele procurou encaminhar a solução para resolver a distribuição de competências na Federação e mencionou o papel do Vereador como ente capaz de, pelo menos, absorver uma parcela maior de competência, se é que essa solução existe.

A partir do momento que uma pessoa se dirige preferentemente para o Vereador, localiza essa figura de uma forma destacada dentro do quadro político municipal.

O Vereador seria então tão importante quanto ele disse no encaminhamento das soluções? Em 1978 qual seria a sua proposta para o Brasil?

Carlos Alberto Direito — Tem a palavra o Professor Diogo Lordello de Mello.

Diogo Lordello de Mello — Com respeito ao que foi dito aqui pelo Álvaro Pessoa, pelo Professor Alaor, pelo Prefeito Saul Raiz, eu começaria pela observação sobre a propriedade mobiliária.

Creio que a menos que se parta para uma revolução no sentido das que temos visto em alguns países, a menos que se queira tomar essa atitude, do tipo socialista, ou quase, nós temos que estar absolutamente conformados em que não será possível maiores transformações no direito de propriedade em nenhum país em desenvolvimento, porque nesses países o patrimônio é sobretudo a terra, já que não há um mercado de capitais. A propriedade mobiliária é irrelevante, porque a segurança está na propriedade imobiliária por excelência. E se nesse país em desenvolvimento ainda há inflação, como muitos conhecem, aí então temos mesmo que nos conformar.

Não devemos esperar, essa mudança a menos que tenhamos uma revolução de tipo socialista ou do estilo de países como Cuba. Devemos nos conformar que a propriedade imobiliária vai ficar bastante intocada, do contrário a insegurança seria enorme para o patrimônio. Daí a dificuldade, creio, que existe mais aí do que em qualquer coisa, de se tocar muito nesses institutos de Direito que protegem a propriedade imobiliária. A segurança está é aí. Quem quer segurança, a caderneta de poupança, como diz o Professor Álvaro Pessoa, dos mais aquinhoados é realmente a propriedade imobiliária. Então não devemos esperar muito daí, enquanto a sociedade não se desenvolver a um ponto em que haja realmente um mercado de capitais e que a propriedade imobiliária passe a nos dar certa segurança. Então não devemos ser otimistas. Seria ir contra a maré, contra a corrente.

A respeito de regiões metropolitanas, foram muito interessantes as colocações que foram feitas aqui e já há muitos anos atrás creio que fui uma das primeiras pessoas que escreveram sobre essa questão, que me lembre, em que estudei as formas de associação metropolitana, num artigo publicado em 1968, na revista do Instituto Brasileiro de Habitação Municipal. Naquela ocasião, e até pouco tempo atrás, eu defendia como solução para as nossas regiões metropolitanas, a federação de municípios. Quer dizer, uma entidade

governamental própria, constituída de uma federação de municípios, uma nova esfera de governo.

Pessoas como o Hélio Lopes Neves diziam: — "Mas por que complicar as coisas criando uma nova esfera de governo?" Eu dizia: — "Muito simples. Porque os problemas complexos exigem muitas vezes soluções complexas e não soluções simples, ou pior ainda, soluções simplistas."

Eu sempre defendi isso até certo tempo atrás. Um governo metropolitano, cujo Executivo não precisava ter necessariamente eleição popular, podia ser de eleição indireta, eleito pelos municípios vizinhos, pelos municípios que compõem a região metropolitana, uma Câmara metropolitana, mas que tivesse as características de governo. Governo com poder de taxação, com poder de polícia de domínio eminente, com poder punitivo, os quatro poderes governamentais.

Então defendi isso. Hoje não defendo mais. Não defendo mais e me dou por contente que não tenhamos experimentado a idéia. Porque se a tivéssemos experimentado estaria desmoralizada. Então teria acontecido o que aconteceu com o parlamentarismo. Eu era parlamentarista, aliás, sou parlamentarista, até pertenci, no pouco tempo que fiz política, ao Partido Libertador. O Saul se lembra disso, foi lá em Curitiba. Fui do Diretório do Partido Libertador, municipal, estadual, etc.

Mas quando surgiu a oportunidade da experiência veio deturpada. Foi uma pena e deu grande tristeza a todos os parlamentaristas.

Então hoje acho que foi melhor que não se tivesse criado um governo metropolitano, porque o que aconteceu mesmo foi, e estamos tranqüilos a respeito disso, que o Governo Central, num regime bastante centralizador como o nosso, um regime além de tudo bastante cioso de desenvolver um projeto nacional a todo o custo, se utilizou das regras metropolitanas apenas como um repassador de recursos e como um instrumento de execução de um projeto nacional de concentração industrial e econômica em certas regiões.

As regiões metropolitanas estão servindo para isto, quando estão servindo para alguma coisa.

Então se tivesse sido criado o governo metropolitano como eu sempre defendi no estilo do criado no Canadá, na Nova Zelândia e em alguns outros países teria sido uma idéia desmoralizada. Uma coisa boa seria desmoralizada. Foi melhor que não tivesse sido criada.

Acho hoje que um papel importante que deve ser exercido nas regiões metropolitanas deve ser o papel do Estado-membro. E aí então no outro ponto que foi mencionado pelo Professor Alaor.

Creio que há realmente um lugar importante para o Estado-membro no desenvolvimento urbano.

E aqui eu invocaria a famosa regra que Juarez Távora enunciou num trabalho que escreveu em 33, quando ele pensava em problemas municipais, depois da Revolução de 30.

Ele dizia que a norma de ouro era a seguinte: a União norma, o Estado adapta, o município executa.

Naturalmente hoje é muito difícil seguir a ferro e fogo uma regra desse tipo, mas como parâmetro geral acho que é importante.

Acho que há lugar para a União em matéria de desenvolvimento urbano. Estou inteiramente de acordo. Dizer "normas gerais" parece que estamos seguindo o que disse Juarez, da União-norma. Não. As normas têm que ser específicas, para não criar ali um saco sem fundo. Seria dar demais à União gulosa de poderes, como se tem tentado na nossa história nas últimas décadas, uma União insaciável. Seria um desastre uma norma daquelas. Mas normas específicas de caráter geral e o Estado adaptando e fazendo as normas, porque o desenvolvimento urbano e metropolitano, que é um aspecto específico naturalmente do problema, tem incidências estaduais. E eu costumo citar como exemplo o que se passou no norte do Paraná.

Nessa região do Brasil, no período de 40 anos em que se criou Londrina, surgiram cerca de 150 municípios, muitos dos quais se transformaram em cidades, muitas delas prósperas e Londrina e Maringá são dois exemplos típicos.

Pois bem. O que aconteceu ali? Planos de loteamentos vieram se transformar em cidades e algumas com graves problemas urbanos, como é Londrina, cidade angustiada, com planejamento mesquinho, daqueles ingleses que pensavam que iam morar ali uns lavradores plantando café, sem nenhuma capacidade de prever para o futuro quando o Estado tinha um Departamento de Terras já naquele tempo, planos desse tipo, loteamentos se fizeram e se fazem, aprovados por Municípios bastante modestos, que não têm nenhum topógrafo, muito menos um engenheiro, um arquiteto, um urbanista, jurista, o que seja. Municípios primitivos estão surgindo naquele processo de colonização, aprovando loteamentos do que vai ser, daqui a pouco, municípios. Isso aconteceu.

Então temos 150 cidades que surgiram, só no Paraná — e o fenômeno se repetiu em várias regiões de São Paulo — cuja origem nos tempos de hoje é um loteamento especulativo, sem nenhuma orientação urbanística e sem interferência do Estado. E o Estado, pelo menos no Paraná, e eu morei alguns

anos lá, o Estado teria condições de dizer algumas coisas, se quisesse, sobre esses loteamentos para orientá-los de algum modo.

É um dos muitos exemplos em que cabe ao Estado um papel no processo de desenvolvimento urbano, como cabe ao município. Então eu creio que as três esferas têm decididamente um papel nisso, inclusive na esfera metropolitana, ainda com a existência deste nível de governo metropolitano que eu defendia no passado e hoje não insisto mais nas circunstâncias atuais. Creio que também o que foi dito aqui a respeito do Conselho de Urbanismo, realmente não deixa de haver uma contradição e o Professor Carlos Alberto Direito, Presidente dos nossos trabalhos captou muito bem, entre as colocações iniciais e o Conselho previsto na Constituição.

O que eu creio que é chave para o funcionamento de qualquer Conselho desse tipo, é que se lhes dê um mínimo de poderes. E o mínimo de poderes que se pode dar a um Conselho, a um Colegiado qualquer desse tipo consultivo, o mínimo em que se deve dar a ele, é a obrigação de ser consultado em determinadas matérias. É o mínimo minimorum.

Um Conselho Consultivo que só é consultado se alguém quiser e nada é a mesma coisa. Então só serve para atender algum interesse de resolver sair pela tangente, de transferir responsabilidades.

Então o que falta em muitos Conselhos são os poderes suficientes. E o mínimo seria isso, ser ouvido em certas matérias. Naturalmente a opinião do Conselho pode ser descartada, mas tem que ser ouvido. E no debate que se fizer, na publicidade que se der, o Conselho se reforça perante a opinião pública, perante certos órgãos, se opinar judiciosamente. É o mínimo de poderes que deve ter.

Creio que o que falta aos nossos Conselhos de Urbanismo, que tem sido criados em muitos municípios no Brasil, é exatamente esta falta de poderes, o que torna os órgãos inócuos.

É verdade que a nível municipal eu creio que o problema do planejamento urbano é eminentemente um problema de institucionalização do processo. Precisamos realmente de um processo institucionalizado de planejamento, algo que tem sido feito muito pouco neste país, os exemplos são muito poucos, as instituições que defendem esta linha são poucas — e eu quero aqui ressaltar, além do Ibam, a linha do Cepam, que há anos vem batendo na mesma tecla, o importante é o processo não é o plano.

A nível de comunidade de município, o exemplo mais extraordinário que nós temos, e singular mesmo, é o de Curitiba com o Ipuc.

O Ipuc é o orgulho de todos quantos pensamos em planejamento urbano como processo.

Enquanto alguém me dizia outro dia: — "Bem, mas isso de Curitiba é questão de ter um processo de planejamento urbano, é uma questão de ter impulso." Eu dizia: — "Não, não é só questão de ter impulso, porque há cidades brasileiras mais ricas que Curitiba que jamais institucionalizaram o seu processo de planejamento". Vide São Paulo. São Paulo é uma. Muito mais rica que Curitiba e que nunca institucionalizou o processo de planejamento, está fazendo agora os primeiros esforços para isso. Lá se fala de urbanismo, a imprensa trata de assuntos urbanos desde que eu comecei a me interessar por essas questões, há muito e muito tempo, há uma consciência do problema em muita gente, mas o município não fez nada.

O Rio de Janeiro começou a institucionalizar o seu processo de planejamento agora neste governo. Agora, nesta gestão, é que se está dando força à Secretaria de Planejamento e o desejo de todos nós que moramos nesta cidade é que o próprio Governo continue com isto.

Então não é problema de dinheiro, é problema de atitude, não só de dinheiro. Precisa de dinheiro para manter uma equipe. Curitiba pode manter o Ipuc, porque finalmente Curitiba tem recursos para manter uma equipe permanente de urbanistas, engenheiros, sociólogos, economistas etc., toda aquela gente que constitui a equipe do Ipuc. Eu creio que precisa mais que dinheiro. É preciso ter uma atitude para acreditar no planejamento como processo. E são poucas as cidades do Brasil que podem dizer isto. Uma delas, certamente o exemplo melhor, é Curitiba e outra é Porto Alegre, onde, sob outra forma institucional, tem havido um esforço continuado muito grande através dos anos para um processo de planejamento.

Então, além do Conselho precisávamos pensar nisso. Acho que o Conselho de Planejamento, a nível municipal, é parte de um sistema, digamos, que repousa na institucionalização do planejamento como processo.

Eu sempre digo que é muito mais interessante ter um processo de planejamento sem plano, sem plano no sentido de que se costumou entender um plano diretor, um plano acabado, do que ter um plano geralmente feito por consultores externos, sem um processo. Isso adianta muito pouco.

Entre o planejamento com um processo sem plano e o planejamento de plano sem processo, não tenho a menor dúvida que fico com o planejamento sem plano e com processo.

Naturalmente que isso tudo tem implicações jurídicas muito grandes, mas não creio que nos falte criatividade no campo jurídico para resolver pro-

blema desse tipo, acho que falta consciência de outros problemas, para provocar os juristas a encontrar as respostas.

Creio que encontraríamos as respostas se as demandas fossem feitas claramente, no sentido em que muitos desejamos ver problemas urbanos equacionados. Por exemplo, não vejo nenhuma dificuldade num país como o Brasil de se dar uma forma adequada a essa "comunidad" que os espanhóis têm. O serviço tem que ser prestado. Espera-se que o município se associe para fazê-lo. Se não se associarem nós o associamos contra a sua vontade. É casamento na polícia. É preciso resolver o problema, então o Estado, se quiser, sempre teve poderes desse tipo. Não usou realmente porque não quis, não porque faltassem poderes para isso ao Estado do Brasil. Temos coisas muito mais violentas do que essa, muito mais fortes do que essa ao amparo da lei, dentro da lei e facilmente se trariam soluções para problemas como esta associação de municípios voluntária, ou associação forçada, para resolver o problema, sem tirar a solução do problema da esfera local, sem portanto proceder a uma centralização maior.

Carlos Alberto Direito — Tem a palavra o Dr. Paulo Ricardo, antes, porém, vale uma ponderação. Tanto o Professor Diogo Lordello de Mello, como o Professor Alaor colocaram dois pontos que talvez merecessem detalhes mais apurados. Em primeiro lugar a tentativa da região metropolitana, e acho que isso é um fato que deve ser analisado com certa cautela, foi de substituir a origem da decisão. Na região metropolitana, o que se tentou fazer, praticamente, foi impor, aos municípios integrantes da região metropolitana, decisões que não tinham muitas vezes nada a ver com o próprio município que estava integrado nela.

Esse argumento parece muito sério e deve ser analisado. Não se pode criar um sistema que simplesmente anule a capacidade do próprio município de participar do processo de decisão. Por outro lado, também, a forma institucionalizada de planejamento, entendendo o planejamento como processo, deve ser bem analisado, de maneira que esse planejamento não seja uma abstração.

Com a palavra o Dr. Paulo Ricardo.

Paulo Ricardo dos Santos — Eu apenas gostaria de retornar a uma questão que me parece muito importante para o desenvolvimento urbano, a noção da terra como reserva de valor. E apenas para lembrar que em outras esferas institucionais essa tendência nossa, já tradicional e histórica, é reforçada de forma muito enfática.

Chamo a atenção para o problema da forma de atuação do novo sistema financeiro brasileiro, que ao deixar de financiar empreendimentos pela possibilidade de que tenham de sucesso, êxito no mercado, financiam a rigor, efetivamente, garantias não com o sistema financeiro brasileiro, mas impõem aos empresários a necessidade exatamente de acumular e estocar terras, sejam elas urbanas ou rurais, como forma de poder desenvolver os seus projetos. Nesse sentido então, institucionalmente, se está forçando as empresas a estocarem terras como reserva de valor, como oferecimento de garantias, provocando institucionalmente uma distorção para o desenvolvimento urbano.

Era só essa a minha intenção, lembrar como em outras esferas se força a distorção que vai atrapalhar a vida das cidades.

Carlos Alberto Direito — Tem a palavra o Dr. Rodrigo Cabral de Mello.

Rodrigo Cabral de Mello — Eu queria só lembrar um ponto que o Álvaro abordou, muito superficialmente a meu ver, que seria o da participação da comunidade, do bairro, vamos dizer. Eu vejo no Direito Privado a necessidade não só de se modificar os conceitos do Direito de propriedade, mas, também, modificar os conceitos de Direito de vizinhança.

Hoje em dia, como a ação do vizinho é principal para evitar o surgimento de alguma construção, vamos dizer que venha afetá-lo de forma direta, se essa construção estivesse colocada a seu lado, ele não tem condições, em termos de proximidade, de tentar impugnar uma determinada construção.

Acho que esse é um ponto que deve ser levado em consideração, na tentativa de reformulação da ordem privada, vamos dizer, do direiro de propriedade.

É bem verdade que a atuação de uma associação comunitária vai ser altamente egoísta, mas de alguma forma vai provocar o Judiciário a tomar uma posição sobre determinados problemas.

O Professor Carlos Alberto Direito levantou o problema da necessidade de uma atuação eficaz do Judiciário, com o que também concordo.

Carlos Alberto Direito — Com a palavra o Professor Alaor.

Alaor Café Alves — Só um acréscimo. Eu queria fazer uma denúncia também, na verdade, porque é uma denúncia mesmo, a respeito de um problema que está ocorrendo gravemente em nossos meios urbanos. E, evidentemente usando também da falta dos canais de comunicação de representação das pequenas comunidades, das comunidades de bairro, que não tem inclusive meios para coibir ou evitar certas medidas, como são os chamados loteamentos fechados.

É um cancro seríssimo que está se instalando em todas as grandes cidades do nosso país.

O problema da confusão entre loteamento e condomínio está inclusive fazendo verdadeiros assassínios urbanos da coletividade com estas medidas que retiram do Poder Público todos os meios necessários para intervenção adequada e necessária no sentido de adequar a cidade a seus objetivos comunitários e sociais.

São verdadeiros feudos que se instalam nas cidades, com dificuldades enormes do Poder Público, em termos de planejamento, a título de manipulação, pura e simplesmente, da propriedade urbana em grande escala, sem a possibilidade da interveniência clara, insofismável e necessária do Poder Público sobre essas áreas.

É a denúncia que faço a respeito dos loteamentos fechados.

Carlos Alberto Direito — Com a palavra o Professor Álvaro Pessoa.

Álvaro Pessoa — Eu começaria pela questão de peculiar interesse abordada pelo Alaor.

Exatamente o peculiar interesse, estou de acordo, é um tema jurídico, mas o que me parece é exatamente a fórmula de peculiar interesse — já conversei com o Professor Lordello de Mello e ele entende que isso é uma forma advinda do Direito Natural o que o Professor Victor Nunes Leal acha que na realidade é pouco provável na medida em que a cultura do Ruy não era cultura filosófica mas uma cultura anglo-saxônica — podia ter sido copiada de algum princípio, de algum cantão de um país anglo-saxônico de que ele importou a idéia.

Mas ela é naturalmente uma expressão de estudo que não diz nada. Ela é uma expressão como o princípio do "Due process of law" ou o princípio do "equal protection". O Professor Direito tem toda a razão, quanto ao papel de interpretação. Veja a Suprema Corte Americana. E o "Due process of law" já permitiu a absolvição de pessoas onde a polícia tinha apanhado prova de maconha fumada no lixo, sob o argumento de que lixo era a continuação do lar do cidadão. Então a Suprema Corte Americana construiu todo um princípio do que é essa expressão do "Due process of law" e do "equal protection", coisa que não foi possível aqui. E não foi possível aqui porque, se referia com muita propriedade o Professor Pondé hoje pela manhã, qual é o Prefeito que está disposto a bancar uma briga com o Governador de Estado para definir em matéria de peculiar interesse até onde vai o peculiar interesse do seu município?

É uma briga realmente amarga e difícil de ser apanhada. E sempre foi assim. Quer dizer, era o que ele dizia hoje pela manhã num depoimento. Isso não é de agora. O autoritarismo é um autoritarismo histório. E é um autoritarismo que nós sempre criticamos, porque às vezes é um autoritarismo de regimento. Esse autoritarismo é autoritarismo pura e simplesmente do cacique.

— "Não faça porque quebro sua perna".

Então, o que me pareceu é que o peculiar interesse acabou indefinido, no passado por autoritarismo absoluto e nos tempos mais recentes por dependência econômica absoluta. Qual é o Governador que critica um Prefeito e o Prefeito pode se defender em igualdade de condições sem um certo receio das consqüências futuras?

Bota o calcanhar no tudo de oxigênio, o Município estrebucha de outro lado, porque tudo aquilo filtra através da Secretaria de Planejamento Estadual.

Bem. Então o que me parece é que a expressão é imprecisa porque a Suprema Corte não conseguiu construir, delinear o "standard" a que o Professor Alaor se referiu nessa medida que eu critiquei.

Foi uma indefinição de minha parte, talvez. Estendo a mão, porque entendo realmente que o desenvolvimento urbano tem uma forte conotação de nível estadual. Claro que eu consigo ver, e nesse ponto isso se sintoniza com a pergunta do Virgílio, quer dizer: Qual é a alternativa, afinal de contas de 1979? Como é o novo modelo? Agora que está na época de lançamento de modelo.

Acho que realmente deverá haver um modelo em que o Estado volte a desempenhar um papel. O Estado foi quem efetivamente perdeu, dentro da locação de poder econômico e perdeu dentro da locação de poder jurídico. Quer dizer, diante de problemas como estes, o Estado está tolhido. Salvo talvez saúde pública, mananciais, proteção de rios e lagoas, turismo. Fora isso eu não vejo competência em que o Estado possa intervir, em matéria de competência territorial. Então, eu acho que o modelo realmente é diminuir o gigantismo da União e o Estado, de certo modo, assumir funções que ele não está desempenhando. Mas a descentralização tem que financiadas pela União, a Federação já acabou. Quer dizer, três Estados da União — de acordo com o depoimento do IBAM — fecha o fim de ano, fecha o fim de mês sem precisar que as despesas de custeio sejam financiados pela União, a Federação já acabou. Quer dizer, três Estados são próspero o suficiente para não fechar o fim do mês precisando de

dinheiro para pagar pessoal. O resto está tolhido. Então, não adianta você desencadear ou descolar poder da União e dar ao Estado, na medida em que o Estado está inteiramente empobrecido.

Agora, sobre o que o nosso Dr. Rodrigo falou e o Virgílio lembrou, é que de certo modo vemos a continuação do que nós discutíamos pela manhã, porque de fato, como disse aqui, tive interesse em saber até que ponto a representatividade atual, por parte de Vereadores, permite representatividade. Mas é como diz o Cassagne, e a legitimidade? Então, nesse município padrão que está aí, acontecer um fenômeno inevitável. Este é um município que está começando a prospeperar e no qual os Vereadores são detentores dos fatores de produção. Então, nesse caso específico, no caso exemplo que eu me proponho a analisar, há Vereadores que simplesmente estariam impedidos de votar uma legislação urbanística desse tipo, porque eles, porque eles próprios, tem interesse pessoal em que o gabarito se eleve neste local, porque evidentemente aquilo vai beneficiá-los grandemente. Nós todos sabemos que o valor de uma propriedade urbana acessível vale mais ou menos pela maior aproveitabilidade, em termos de construção. Então, eu não acredito, Virgílio, no estudo. Nós podemos depois transplantar isso para outros municípios onde este fato não esteja ocorrendo. Aí, embora eu consiga verificar que 4, 5 ou 6 Vereadores não tem interesse econômico, estou certo de que grande parte tem. Foram eleitos por forças econômicas e têm interesse.

O que se está tentando — e aí em termos de efeitos práticos — é que neste município, algumas pessoas representativas junto aos Vereadores consigam a apresentação de um substitutivo, que permita pelo menos um adensamento razoável, mas não necessariamente um que destrua a coluna vertebral do município. Mas o Vereador é uma pessoa como todas as outras. Ele não pode, como representante de um povo, que normalmente está interessado em maior maximização econômica, se vestir com asas de anjo. Ele é participante de toda a trama urbana.

Agora, o Rodrigo Cabral de Mello levantou um outro ponto que é a participação da comunidade. É isto que nós estamos tentando fazer, mas através de meios informais. Juntar um grupo de pessoas influentes, procurar o Vereador e barganhar posições. Mas isso pode acontecer e pode não acontecer, absolutamente por acaso. Exemplos de grande educação comunitária, eu conheço algumas. Por exemplo, na Escócia, se intimam as pessoas da alteração de zoneamento, por editais pregados nos postes da rua, não é? O Rodrigo veio há pouco tempo dos Estados Unidos e sabe que lei de

zoneamento não muda no município sem plebiscito. Tem plebiscito para decidir se vai subir um andar no gabarito. Mas o que é isso? Alta educação política. A cidade de Houston, no Texas, se dá ao luxo de não ter poder de polícia. Houston não tem lei de zoneamento. Só tem contratos entre vizinhos. O condomínio que aqui funciona para matar a cidade, em Houston, no Texas, funciona para fazer desenvolvimento urbano. Os contratos entre vizinhos é que vão agregando o espaço inacessível ao espaço urbano acessível. Se você olhar Houston, ela não é tão pior e nem tão melhor do que São Francisco, New Haven e outras cidades norte-americanas. Agora, isso é um alto coeficiente cultural. O povo que tem na índole a idéia de representatividade e da comunidade, que é alguma coisa que aqui também existe, embora não desenvolvido. Não se pode esperar tudo. Tem que haver intervenção externa. Você pega um problema de segurança que você vê isso claramente.

Uma comunidade pequena se defende melhor dos inimigos do que uma comunidade grande. O concessionário de automóveis é sempre melhor em qualquer cidade do interior do que na cidade grande. Por que? Porque quando correr na comunidade que ele promoveu ou fez alguma coisa menos séria, está liquidado como concessionário.

O fiscal não é a fábrica. O fiscal é a comunidade. As pequenas coisas ocorrem, mas não com a absoluta falta de dimensão humana que o Rio de Janeiro atingiu. Por isso é que em matéria de Vereador, a coisa mais inovadora que eu vi recentemente foi o plano de desenvolvimento urbano proposto pelo Prefeito de Porto Alegre, que, na realidade, propõe a divisão de Porto Alegre em trezentas comunidades, comunidades que terão a sua vida própria. Comunidades a quem você terá o que reclamar ou onde ir. Grupos de pressão formados contra alguma agressão ao seu direito de morar bem, como cidadão. Agora, esperar que vinte e um Vereadores, por melhores que estejam, por mais qualificados que sejam, possam representar cinco milhões de pessoas, como no Rio de Janeiro, é faltar com a verdade, porque não há a menor possibilidade. Não vejo.

Virgílio Morethson Moreira — Você acha que um órgão intermediário ou a figura do intermediário dentro de um agrupamento por quarteirão seria mais proveitosa?

Álvaro Pessoa — Virgílio, a opinião que eu poderia dar a você seria puramente pessoal. Acho que o único analista político que nós temos aqui é o Edmundo, que é sociólogo. Quer dizer, em que medida um povo treinado em regime de clã, pode atingir esse nível. Concluindo, então, eu não vejo

em matéria de desenvolvimento urbano — é verdade que o Professor Lordello de Mello não estava aqui, mas eu comungo de toda a preocupação dele — enquanto não houver alternativas seguras para que a população poupe, a tendência da população é comprar terra. Isso é o atestado de óbito da cidade brasileira.

Alaor Café Alves — O Virgílio tem razão a respeito de um onbudsman. É tranqüilo, mas era preciso que se alterasse a legislação correspondente ao funcionalismo público. Era preciso que todo mundo ganhasse duzentos mil cruzeiros por mês.

Edmundo Campos Coelho — Tenho algumas idéias a respeito de participação comunitária, de mecanismos sociais e políticos de pressão sobre órgãos representativos. Mas eu estava pensando o seguinte: eu ainda não tive tempo suficiente para refletir sobre o problema, mas eu estava pensando sobre o que o Álvaro fala em 16 Vereadores ou 20, sei lá, esse negócio de representatividade, se é suficiente dar como representativo, eu estava pensando que representatividade só, é um termo muito formal. A representatividade é importante quando ela é acompanhada de algum tipo de participação ativa da comunidade. Eleger Vereadores é pouco. Deve haver algum mecanismo político, de participação contínua, pela qual se possa pressionar, por vias institucionais, o Vereador. Aí o problema das organizações comunitárias, em alguns países, é um instrumento institucional de manifestação política, de participação política. Acontece que no Brasil nós começamos a discutir isso, o problema urbano, a partir de um patamar de desigualdade social muito grande. Isso não aconteceu, por exemplo nos Estados Unidos. De modo que esses mecanismos institucionais são importantes, mas eu receio que eles tenham um efeito, digamos assim, perverso, ou seja, as comunidades como mecanismos elas não têm o mesmo poder, não têm o mesmo peso, como têm, por exemplo, nos Estados Unidos, exatamente porque o patamar de desigualdade social aí já é enorme.

Estou pensando, por exemplo, num artigo que saiu recentemente numa revista do Ibam, escrito por Ana Maria Brasileiro, que mostra que é difícil pensar nesse problema político, dentro de um sistema político que tem uma lógica perversa. Por exemplo, nós chegamos a um ponto em que as grandes imobiliárias criticaram o Código de Obras ou a legislação do Rio de Janeiro, qualificando-a de eliticista, porque não se permita construir, por exemplo em áreas nobres do Rio de Janeiro, Copacabana, Ipanema e Leblon, certos tipos de moradia, apartamento de quarto e sala, principalmente, que são

muito procurados. É que essa legislação era extremamente elitista porque reservava as áreas nobres exatamente para a camada da população que tem alto poder aquisitivo. Então, nós temos um problema desses. Suponhamos que funcione em Copacabana, Ipanema ou Leblon mecanismos das comunidades das vizinhanças, como vigilante de planos urbanísticos. Vai ter um efeito perverso, no caso, da maior perversão, porque evidentemente um prédio, um espigão de quarto e sala, já não em Copacabana, mas em Ipanema e Leblon, será considerado externalidade para a camada que ocupa a área nobre da cidade. De modo que eu não tenho uma idéia muito clara de como equacionar este problema, mas o ponto que me parece importante, que foi indicado nessa revista do Ibam, indicado por Ana Maria Brasileiro, é que nós estamos realmente criando um sistema altamente perverso. São as perversões do sistema que estão se acumulando de tal forma que realmente fica difícil pensar em termos de mecanismos institucionais, políticos, de participação comunitária de como solucionar o problema.

Carlos Alberto Direito — Vou dar a palavra ao Dr. Álvaro Pessoa, para que faça a síntese final dos debates. E, depois, vamos solicitar ao nosso Reitor que encerre a reunião.

Álvaro Pessoa — Acho que a síntese final dos debates, se não é grandiosa, decorre do nível de impotência do sistema para solucionar a questão, mas pelo menos coloca as indispensáveis alternativas que se tem para abordar o problema urbano brasileiro. O que realmente me parece que se vai permitir, na medida em que se descentralizar — e aí eu volto a um ponto que ontem nós comentávamos sobre abertura — é exatamente que tudo isso ocorreu, todo esse trancamento ocorreu durante os últimos dez anos, quando realmente não houve renovação legislativa federal, onde a nível estadual houve cada vez mais dependências e falta de legitimidade, de possibilidades dos meios estaduais e municipias atingirem, através de seus representantes o problema.

Não vejo, então, grande dificuldade. E ainda recentemente no foro universitário do Arquiteto Sérgio Bernardes, onde se discutia isso, não vejo grandes dificuldades, como não vê o Professor Lordello, para o direito brasileiro evoluir para soluções que afinal de contas informem o que nós precisamos. O que eu vejo dificuldade, isto sim, é de quadro político onde isto ocorra. O que se discutia lá era exatamente o problema do solo criado. Alguns diziam, "ah, mas os problemas jurídicos do solo criado são gravíssimos". O solo criado deu certo em algumas regiões dos Estados Unidos e se está querendo estendê-lo a nível nacional. Realmente não consigo ver

o grande brilho da idéia do solo criado. Quer dizer, em volta do solo criado está-se gerando todo um vulcão que a meu ver não faz o menor sentido, porque realmente solo criado funcionou nos Estados Unidos. A idéia de obrigacionalizar o direito real, funcionou na Alemanha com grande facilidade. É uma cédula emitida pelo Registro Imobiliário e assinada pela Prefeitura. É perfeito. Ao contrário do sistema americano onde tudo funciona em contratos. Mas exatamente, tudo funciona em contratos nos Estados Unidos, porque é um país onde o Presidente da República quase vai para a cadeia. Então, na ocasião em que houver um estouro, se for criado por contrato de solo criado, se for uma cédula só emitida pela Prefeitura e houver um estouro de cédulas representativas do direito de propriedade, que não emane do Registro Imobiliário, virtualmente nós não esperamos que ninguém seja preso. E os alemães, mais prudentes, porque afinal de contas são a matriz do nosso sistema jurídico, já se acautelaram. A cédula representativa do direito de construir emana do Registro Imobiliário, com a chancela da Municipalidade.

Acho que o direito europeu está cheio de grandes soluções que poderiam ser adotadas, a nível nacional. O problema é decisório. O nosso problema, é como eu digo, é de indefinição da União, é de timidez da União e é até razoável. Mas o que não se pode esperar jamais, é que a nível de Prefeito, o Prefeito pegue um problema fundiário gravíssimo, de propriedade e que a própria União não tem coragem de se atracar com ele. De modo que é esta a síntese do que eu penso sobre o assunto.

Carlos Alberto Direito — Antes de passar a palavra ao Magnífico Reitor, Dr. Caio Tácito, quero agradecer a presença de todos os membros participantes do nosso Seminário e particularmente aos três relatores que, realmente, durante esses dois dias, deram uma contribuição extremamente construtiva. Os próprios debates revelaram isso.

Peço agora ao Magnífico Reitor que faça o encerramento do Seminário.

Caio Tácito — Devo começar pedindo escusas pela minha intermitente ausência e retorno. É que infelizmente eu não tive o privilégio de poder me desobrigar das atribuições de Reitor, especialmente porque terei na próxima semana de ausentar-me do Rio. Os compromissos, portanto, perturbam e não permitem, como eu desejaria, a continuidade de aferir pessoalmente todos os resultados. Mas pelo que pude assistir, mais demoradamente ontem e hoje em períodos intermitentes, como assinalei, me deixa extremamente feliz de ver que a iniciativa do Nepes atingiu plenamente o seu objetivo.

A idéia que está subjacente nessas iniciativas, evidentemente não é a de chegar a resultados positivos, definidos e uniformes. Precisamente esta variação de opiniões, essa tomada de rumo, essas alternativas de hipóteses, eu diria esta soma de interrogações que chega a este Seminário, me parece extremamente frutífero. É porque o problema é assim mesmo. Não tem resposta, direta, imediata ou única. As alternativas possíveis sequer parecem exauridas. Mas sem dúvida alguma, a altitude dos debates, a flexibilidade com que se aproximou o problema, de ângulos não estanques, como poderia sugerir a existência de três relatores independentes. Os debates mostraram exatamente que não há problemas jurídicos, problemas econômicos e problemas políticos isolados. E de que é realmente a integração destes e de outros muitos fatores, que vai permitir que se estabeleça alguma política coerente, para o desenvolvimento urbano.

De modo que eu me felicito de ter a Universidade realizado, pelo Nepes, um Seminário, que congregou uma seleção das personalidades que com total dedicação enfrentaram as dificuldades desses debates.

A Universidade se sente orgulhosa de poder, brevemente, oferecer esta contribuição, em termos mais amplos, com a publicação já cogitada dos Cadernos do Nepes.

Muito obrigado a todos e voltem sempre.