

A questão urbana e seu equacionamento federal

Introdução

A questão urbana no Brasil vem sendo tratada, nos últimos anos, a nível nacional, de maneira acentuadamente emotiva e politicamente indefinida. Emotiva, por parte da liderança dos segmentos da economia que investem pesadamente em terra urbana visando a fins especulativos, gozam de grandes privilégios e bloqueiam qualquer tentativa modernizante no setor. Politicamente indefinida, por setores do estamento burocrático que, sem apoio efetivo de camadas significativas das elites de poder e desatentos à verdadeira vontade governamental, vêm acumulando, desde a última década, insucessos apreciáveis em suas tentativas de modificar o cenário.

A visão dos atores e grupos interessados no processo decisório desse complexo segmento da economia é, para completar o dissenso reinante, bastante conflituosa e, por ser o tema muito explosivo, quase sempre abortam as tentativas de equacioná-lo de forma equilibrada. Evidentemente, nessa perda, quem perde mais é o país.

A despeito da variedade de argumentos contrários e de argumentos favoráveis à interferência do governo central no tratamento dos problemas urbanos brasileiros, podem alinhar-se, a esse propósito, algumas tendências bastante claras. Antes de examinar, em detalhes, a última proposta veiculada e debatida sobre o assunto vale a pena, portanto, analisar as linhas mestras do pensamento de cada um dos setores interessados.¹

Em primeiro lugar, parece necessário eviden-

ciar que a especulação com terra urbana não é privativa de uma minoria nem é privilégio de grupos. A grande massa de pessoas que reserva terra urbana equipada, aguardando valorização, está seguindo tradição secular herdada dos colonizadores — tradição que vem de longe, do tempo da Colônia e do Reino. Quem examina, por exemplo, a Exposição de Motivos que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que regula o usucapião especial (lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981), nota que as razões do Executivo ao pretender tal medida, em 1981, são idênticas às que levaram El-Rey D. Fernando, 'O Formoso', em 1375, a implantar o sistema sesmarialista em Portugal: incentivar a distribuição de terras para aumentar a produção. Seiscentos anos de distância no tempo e o problema permanece muito semelhante.²

A tradição especulativa fundiária assenta-se portanto na cultura popular, muito embora, dificilmente, tal massa de pessoas tenha condições de articular movimentos contrários a medidas governamentais destinadas a desestimular essa anomalia prejudicial ao sistema capitalista. Quem efetivamente articula movimentos contrários é uma vigorosa minoria, cujas idéias em relação ao problema são muito claras e que passaremos a sintetizar a seguir.

A visão empresarial e a dimensão do problema

O equacionamento da questão urbana brasileira deverá efetivar-se a nível local, pelo prefeito municipal, e não por via da ampliação das atribuições

da já imensa e ineficiente máquina administrativa federal.

Qualquer que seja a esfera escolhida para regular o desenvolvimento urbano brasileiro, a solução deverá ser capitalista empresarial, afastando-se a intervenção estatal em benefício da economia de mercado.

A questão síntese da problemática urbano-habitacional deverá ser equacionada pela produção de habitações e não pela solução pretérita da questão fundiária.

A intervenção estatal para desestimular a operação de reserva de terras deverá ser deflagrada preponderantemente a nível de tributos, punindo-se a retração de oferta e incentivando-se a venda.³

O fundamento da primeira linha mestra do posicionamento acima descrito é muito razoável, claro e atual. A liderança do pensamento contrário a uma solução 'federal' para as cidades teme — e com todo o acerto — a centralização decisória que está, por excesso, asfixiando o desenvolvimento econômico e administrativo brasileiro. Acredita essa liderança — também com razão — que, em urbanismo, o poder decisório deverá ser confiado a autoridades próximas ao problema e sensíveis às questões locais. A possibilidade da decisão sobre problemas urbanos transferir-se do nível local para o governo central assusta, justificativamente, qualquer liderança empresarial responsável.

A segunda razão situa-se a nível filosófico e, pelo menos historicamente, a razão está com os empresários que, nas décadas de 1920 e 1930, lucraram com o desenvolvimento urbano e construíram, ainda assim, bairros modelares. No Rio de Janeiro, a Light e, em São Paulo, a City of São Paulo Improvements and Freehold Land implantaram por meio de técnico admiráveis⁴ um desenvolvimento urbano ordenado e lucrativo sem intervenção estatal.

Todavia, as duas outras bases de sustentação do raciocínio não encontram fundamento histórico algum nem situação similar na legislação comparada. Nenhum país capitalista ocidental europeu conseguiu, até hoje, pôr em ordem suas cidades utilizando apenas medidas de natureza tributária. E mais: nenhum deles chegou a desenvolver um plano habitacional sem deflagrar, 'antes', o processo de redefinição do direito de propriedade.⁵

Nesse ponto, aliás, a argumentação empresarial é desprovida de qualquer sentido ou fundamento na realidade. As coisas se passam, a esse respeito, de forma diametralmente oposta ao que se alega. Por mais paradoxal que isso possa parecer, em matéria urbano-habitacional as forças do mercado ocorrem (e se equilibram) de acordo com dois prin-

cípios que podem ser assim enumerados: 1. quanto 'maior êxito' tiver a política habitacional (grande consumidora de terrenos), 'maior tenderá a ser o aumento' do preço dos respectivos terrenos; e 2. a necessidade de uma 'política fundiária' nacional — que impeça a estocagem de terrenos (e forte sua venda) — 'condiciona o sucesso do programa' habitacional, permitindo o controle do preço da terra.

Em posição totalmente adversa às assumidas pelas lideranças antes referidas, situa-se a visão dos técnicos encarregados de equacionar o problema urbano. Estes, brandindo dados do censo de 1980, apresentam o seguinte quadro dramático do futuro urbano brasileiro:

Na última década a população total do país cresceu a taxas de 2,4% ao ano, mas o ritmo de crescimento da população urbana foi de quase o dobro no mesmo período: atingiu 4,4% ao ano! Dois em cada três brasileiros vivem atualmente em cidades, totalizando 80 milhões de pessoas.

Mantida essa taxa (4,4%), seremos 160 milhões de brasileiros urbanos em 1995. Uma projeção mais prudente (3,5%) fará com que este número seja atingido no ano 2000. Em qualquer caso, nos próximos vinte anos, a economia deverá suportar o custo da construção de setenta cidades das dimensões da capital federal para alojar os novos 80 milhões. 'A alternativa será ampliar o cinturão de miséria periférica das cidades.'

Sob a ótica da demanda de habitações, e calculando a média de quatro pessoas por unidade habitacional, deveremos produzir, somente para atender à população futura, 1 milhão de habitações por ano. Excluem-se de tal número aqueles que ainda hoje carecem de terra ou teto para moradia.

Sabendo-se que num hectare de terra se podem construir, em média, quarenta unidades habitacionais, verifica-se que a demanda por terra urbana equipada se elevará a vinte mil hectares por ano nos próximos anos — área equivalente a 1/3 da vasta região metropolitana do Rio de Janeiro.

Nos últimos cinco anos o terreno urbano que, em 1975/76, era cotado em média a 570 U.P.C. do BNH por hectare, em 1980 praticamente dobrou de preço, além de sua oferta estar ocorrendo em lugares cada vez mais distantes do centro das cidades.

Em Belo Horizonte um lote de 360m² em área destinada a baixa renda evoluiu de oito salários mínimos em 1960 para 21 salários mínimos em 1970 e 79 salários mínimos em 1980. Em São Paulo entre 1964/1978 o índice de preço dos terrenos saltou de 100 para 344, descontada a desvalorização monetária. No Rio de Janeiro (município) o mesmo índice pulou de 100 para 318 entre 1957 a 1979.

A retenção especulativa de terrenos, ou seja, a 'engorda' de terras, praticada em larga escala no país, é altamente antieconômica. Alguns dados de retenção especulativa demonstram, por exemplo, o seguinte: na região metropolitana de Belo Horizonte, em 1975, o município de Contagem tinha 67% dos lotes desocupados. O município de Betim, 80%; em 1978, a entidade metropolitana do Rio de Janeiro calculou em 900 mil lotes vazios a capacidade ociosa da região; em São Paulo, 45% da área edificável está ociosa, 76% na periferia, 48% na área intermediária e 13% na área central.⁶

A retenção especulativa de terra urbana dá margem aos subseqüentes desdobramentos ou graves reflexos:

- desvia recursos da poupança interna para um investimento parasitário e improdutivo;
- amplia a horizontalidade da região urbanizada, aumentando os custos de infra-estrutura e sobretudo os de transporte;
- socializa os custos e privatiza os benefícios, impedindo o acesso das camadas mais pobres da população à terra urbanizada.

A visão tecnocrática

Defrontando tais dados, alinham-se posicionamentos técnicos diferentes a propósito da mesma realidade. A abordagem tecnocrática não é unidirecionada. A unidade de pensamento só ocorre em relação às distorções da ocupação urbana, tão graves (ante os dados revelados pelo censo) que se tornam quase palpáveis. Todavia, o arquiteto planejador, o economista e os advogados sustentam, quanto a essas distorções, visões bastante diferenciadas. Para o arquiteto, por exemplo, a grande questão a resolver diz respeito à distribuição de população e ao desempenho de suas atividades no espaço. Acredita o urbanista que uma divisão racional do uso do solo, baseada em pesquisas e dados confiáveis, levará certamente a uma comunidade bem planejada e à boa qualidade de vida.

A visão do advogado assemelha-se à do urbanista, na medida em que acredita na reforma da estrutura constitucional e legislativa, como pré-requisito do ordenamento das cidades. A seu ver, uma redefinição constitucional do direito de propriedade permitiria restabelecer o equilíbrio urbano.

Já a visão dos economistas não atribue grande relevância à condicionante do espaço. Sua linha de pensamento busca explicação para a carência de recursos (ou a sua existência), bem como para o equilíbrio no desenvolvimento do sistema econômico nacional e sua repercussão a nível local.

Todos os anteprojetos de lei federal até agora apresentados à sociedade, síntese dos pensamentos dos técnicos antes mencionados (mas, pelo menos aparentemente, sem a participação empresarial), ressentiram-se de dois erros medulares que os mataram o nascedouro. O primeiro, trata-se da tentativa (sempre presente) de encarar o processo de desenvolvimento urbano como atividade 'privativa' do poder público. O artigo segundo do anteprojeto atribuído ao CNDU, recentemente vindo a lume, não esconde essa filosofia; antes, explicita-a claramente:

"O poder público promoverá o desenvolvimento urbano mediante ação integrada da União, estados e municípios."

"A promoção do desenvolvimento urbano compete precipuamente ao poder público, observado o disposto nesta lei."

O segundo erro basilar dos encarregados do setor relaciona-se com o grau de consciência popular dos níveis de estatização ou burocratização da economia das atividades empresariais e do próprio desempenho de cada cidadão em suas atividades diárias. Consigne-se que o próprio governo federal é o primeiro a dar o alarme e lutar contra essa tendência. O Programa Nacional de Desburocratização, por exemplo, tem entre os seus objetivos (art. 3º do decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979):

a)

b) reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário... mediante a descentralização das decisões.

Por outro lado, foi o próprio presidente da República quem desfraldou a bandeira da desestatização, criando a Comissão Interministerial de Privatização das Empresas Públicas.

Tal tendência, em que a Presidência da República está pessoalmente empenhada, é clara demonstração de que, no Brasil atual, o homem humilde, o pequeno empresário, o cidadão comum, a sociedade e sobretudo o governo estão cansados de estatização.

De fato, a máquina administrativa pública veio atingindo níveis progressivos de crescimento indesejável e posterior deterioração. A primitiva idéia de Leon Duguit e Gaston Jèze de que "o Estado é um prestador de serviços", pode perfeitamente ser esquecida em se tratando do Brasil de hoje. Aqui, a administração torna-se, muitas vezes, uma prestadora de favores, ou, quando realmente presta serviços, presta mal. Pior: a expectativa do cidadão ou do empresário em relação às postulações feitas à máquina administrativa mudou. Em qualquer administração pública racional, diante do direito postulado pelo interessado, só cabe a resposta positiva ou

a negativa. No Brasil criou-se uma terceira e mortal possibilidade: o silêncio. A máquina não responde, a decisão não acontece e o requerente não tem para quem apelar, aumentando seu descrédito e sua desesperança. Isto se verifica, sobretudo, onde há imprecisão em definir-se a autoridade responsável.

As maiores críticas ao atual anteprojeto da lei do desenvolvimento urbano não objetivaram a redefinição do direito de propriedades por ele efetivamente tendada. Resultaram sobretudo da tentativa de estatizar as cidades e de criar preceito-torniquete, afixando, por indefinição, a atividade empresarial. Este o maior erro do projeto.

A necessidade da solução federal

Diante do quadro complexo e difuso, duas perguntas sobressaem: a primeira reporta-se à necessidade (ou não) de se editar uma lei — ou um conjunto de leis — que permita melhor ordenamento das cidades. A segunda alude ao projeto de lei divulgado pelo CNDU, em particular se representa a melhor solução, ou se existem fórmulas conciliatórias que equilibrem os interesses capitalistas e as aspirações da sociedade, dentro de um pacto urbano harmonioso.

A primeira questão é claramente afirmativa. O país precisa, efetivamente, modernizar o elenco de leis federais sobre o urbanismo, redefinir o direito de propriedade e equacionar as formas de desenvolvimento das cidades. A proposta empresarial que pretende sustentar esse importante assunto a nível local revela desconhecimento das modernas alternativas de direito público, bem como ignorância das distorções que a solução local pura vem provocando nas diversas regiões urbanizadas brasileiras.

O melhor e mais recente exemplo (testado e comprovado) de clara discriminação contra classes de baixa renda, em decorrência de aplicação de medidas puramente locais em planejamento urbano, foi o que ocorreu durante a década de 1970 na área metropolitana de Belo Horizonte. O exemplo ilustra de forma pertinente a necessidade da edição de leis federais em matéria urbanística. A partir do início dos anos 70, a prefeitura de Belo Horizonte e a entidade metropolitana resolveram evitar a ocorrência de novos loteamentos destinados a classes de baixa renda na área metropolitana, visando a adensar a ocupação e, assim, otimizar os custos dos investimentos em equipamento urbano já existentes.

Não podendo constitucionalmente 'proibir' novos loteamentos nem 'compelir' os especuladores a venderem os lotes retidos, editaram legislação especificando que novos loteamentos seriam autorizados apenas em caso de lotes de grande dimen-

sões (2.000m² e mais). Contavam impedir, assim, novas autorizações para lotear.⁷

Esperavam os arquitetos de tal política que o bloqueio levaria ao funcionamento das forças normais do mercado e à conseqüente liberação do estoque de terrenos existentes, estocados em mão de especuladores. Dez anos depois da implantação dessa política, quando se apuraram os resultados, verificaram-se algumas surpresas desagradáveis.

A primeira delas foi constatar que o bloqueio havia efetivamente funcionado: não ocorrera novos loteamentos para as classes baixas na área metropolitana. Em compensação, as leis do mercado não haviam produzido os efeitos esperados. Os especuladores não se desfizeram de seus lotes. Ocorrera, porém, coisa ainda mais grave e perversa: em municípios mais distantes, fora gerado um cinturão de loteamentos populares — o que é pior —, muitas vezes clandestinos, deslocando as classes pobres para muito mais longe, para locais compatíveis, enfim, com a pobreza de sua renda familiar.

A segunda surpresa desagradável foi relativa ao preço médio da terra ocupada pelas classes de baixa e de alta renda. O bloqueio produzira efeitos inesperados. O preço da terra em 'áreas de baixa renda' havia passado do índice 100 em 1969 para o índice 400 em 1979. No mesmo período, entretanto, o preço da terra em 'áreas de alta renda' mantivera-se estático pelo excesso de oferta. Os gráficos 1 e 2, extraídos de pesquisa da entidade metropolitana, ilustram bastante bem a distorção verificada.

Tivesse a entidade metropolitana à sua disposição legislação que armasse o planejador contra os detentores de terra urbana equipada — forçando-os à liberação dos estoques —, os males acima apontados teriam sido evitados.

Outro exemplo, bastante claro e demonstrativo, da necessidade de uma lei federal para as cidades, encontra-se no desperdício ocorrido com as mais-valias geradas pelos investimentos públicos, apropriados pelos particulares. Onde quer que ocorreram, no Brasil, os gigantescos investimentos feitos em equipamento urbano pelo BNH, pela EBTU, pelo PLANASA ou pelas Companhias do Metropolitano, lá estarão os especuladores previamente informados a respeito dos planos, adjudicando espaços geográficos para se beneficiarem das conseqüentes mais-valias. A situação apresenta-se especialmente dramática, quando, mais tarde, qualquer dessas entidades precisa desapropriar terrenos, por elas próprias beneficiados, para fins públicos ou sociais. Neste último caso, o erário sofre dupla sobrecarga: quando custeia a instalação e quando paga aquilo que ele próprio custeou.

Ora, já não são mais admissíveis, nas dimen-

sões em que opera a economia brasileira, desperdício dessa ordem. Todos os países europeus já estancaram essa sangria dos cofres públicos, sendo que a Espanha agasalhou a solução no artigo 47 de sua *Constituição de 1978*, ao afirmar: "La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Contudo há uma razão de natureza econômica, sobrepondo-se a todas as outras, para justificar a intervenção federal em matéria fundiária. Essa razão é o fato de que a componente mais grave do atual momento consiste na circunstância singular de os terrenos urbanos terem perdido a qualidade de fatores de produção pura e terem passado a servir de reserva de valor; de fundo de poupança de toda a população economicamente melhor situada, que neles investe seu excedente econômico, orientado de acordo com razões históricas e profundamente antieconômicas — que herdamos da cultura lusitana. Estimulada por ridícula tributação a nível de imposto de transmissão: três por cento em média, cumulada com sistema de tributação do lucro imobiliário deliberadamente destinado a isentar a pessoa física, não há razão para investir em coisa diversa da terra.

Defrontamo-nos, hoje, com este incrível paradoxo: a unidade de valor na intensamente industrializada sociedade brasileira dos dias atuais não é composta — como seria lógico, razoável e economicamente salutar — de ações, valores mobiliários ou títulos de crédito, mas de terrenos. Esmagadoras massas de recursos convergem para terrenos urbanos, que desempenham função indevida, altamente antieconômica e parasitária, contribuindo para o insucesso da política habitacional.

Ora, as empresas brasileiras, para poderem completar o ciclo capitalista, necessitam de recursos populares canalizados para o investimento em ações; precisam de eficientes e bem constituídas bolsas de valores onde o empresário privado possa haurir capital. Nelas, tradicionalmente, é que, por via das ações, pode ser promovida a democrática socialização da propriedade. Aí está em vigor moderna e atualizadíssima lei de sociedades anônimas, onde se previu a criação da Comissão de Valores Mobiliários para defesa dos interesses do acionista e bom policiamento do mercado. Caso o governo federal não complementasse as medidas que tomou (a nível de mercado de capitais) por legislação destinada a desencorajar investimento em terrenos e combater especulação imobiliária em solo urbano, o sonho de transformação em potência industrial estará grandemente prejudicado.

Da mesma forma, grandemente prejudicado estará o sonho de estabilizarmos ou tabelarmos os juros, sem que o empresário tenha condições de valer-se de poupanças populares, evitando o aces-

so ao caríssimo crédito dos estabelecimentos bancários. É claro porém que, enquanto o melhor negócio do país for a compra de terras (e não houver medidas contra essa tendência), nunca teremos investidores potenciais em ações. Os quadros 1, 2 e 3 demonstram em três grandes capitais brasileiras os resultados do *crack* de 1971, sobre o preço da terra urbana, no qual se refugiou a poupança retirada das bolsas de valores.

Temos aqui apenas três exemplos — dos inúmeros existentes — da necessidade de legislação federal respeitante a equacionar a questão fundiária. A solução de questões dessa ordem está — e não poderá deixar de estar — ao exclusivo alcance de soluções dadas pelo governo central, na medida em que compete à União (e só a ela) legislar sobre direito civil e, conseqüentemente, sobre propriedade.

Modelos alternativos

No fundado receio dos empresários da solução centralizadora burocrática em urbanismo, há um desconhecimento das alternativas de direito público — brasileiras ou alienígenas — que precisa ficar esclarecido. 'O equacionamento federal' de uma questão não significa que a 'execução' deva ser também 'federal'. Os últimos anos de crescimento da máquina estatal federal ocasionaram absoluta confusão entre 'equacionamento' e 'execução', bem como entre 'nacional' e 'federal'.

A necessidade do equacionamento da questão urbana é, sem dúvida, uma questão 'nacional'. O 'equacionamento' dessa questão só se pode dar a nível 'federal', mas isto não leva à necessidade de 'execução federal'. *Nacional* não é sinônimo de *federal*! Uma lei federal pode equacionar questões fundiárias, sem que o BNH, a EBTU ou outros gigantes devam necessariamente intrrometer-se nas questões miúdas e delicadas do cotidiano urbanístico municipal.⁸

Para que isto ocorra, é evidente que vamos necessitar de uma alteração constitucional, nos moldes das acolhidas pela Áustria, pela Alemanha ou pela Índia. Em tais países, como se sabe, abandonou-se a inflexibilidade das definições de competência por alterantivas muito mais inteligentes.

Assim, a *Constituição da Áustria*, de 1º de outubro de 1920, revigorada em 1945, distribuiu e enumerou as matérias da competência da União e dos estados em três níveis distintos:

- a. Legislação e execução da Federação (art. 10-1 até 17).
- b. Legislação da Federação e execução dos estados (art. 11-1).

c. Legislação de princípios (*Grundsätze*) da Federação e legislação de aplicação e de execução dos estados (arts. 12-1 até 8).

Duas regras adicionais completam a repartição de competências. Uma, dispondo que a matéria não deferida pela *Constituição Federal* à legislação ou à Execução Federação remanescerá no domínio da ação autônoma dos estados (art. 15). A outra regra esclarece que, sendo reservada à Federação apenas a legislação de princípios, a regulamentação complementar, dentro do quadro fixado pela lei federal, caberá à legislação do estado-membro (art. 15-6). A lei federal pode fixar prazo não inferior a seis meses, nem superior a um ano, para que o estado elabore a lei de aplicação. Se não observar esses prazos, é devolvida à Federação a competência para elaborar a lei de aplicação.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha... (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), de 23 de maio de 1949, prosseguiu e desenvolveu a repartição de competências originariamente sistematizada pela *Constituição Federal da Áustria*. A distribuição material de competências é precedida de regras enunciadoras de princípios, que são as matrizes da lógica constitucional aplicada ao domínio da repartição de competências, de modo a inspirar a interpretação do texto. Daí as três regras introdutórias que fixam os fundamentos do sistema alemão:

- Os estados têm o direito de legislar quando os poderes legislativos não forem conferidos à Federação (art. 70-1).
- As competências da Federação e as do estado são delimitadas pelas disposições constitucionais sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente (art. 70-2).
- Nas matérias da legislação exclusiva da Federação, os estados poderão legislar, se forem autorizados pela lei federal (art. 71).
- Nas matérias da legislação concorrente, os estados podem legislar enquanto a Federação não fizer uso de seu poder (art. 72-1). A competência da Federação na matéria da legislação concorrente, que é a mais extensa da repartição das competências, não depende de sua vontade discricionária, mas da caracterizada necessidade de regulamentação legislativa federal com fundamento em requisitos que a Lei Fundamental enunciou nas seguintes regras:
 - quando uma questão não couber na regulamentação eficaz da legislação dos diversos estados;
 - quando a regulamentação pela lei estadual afetar os interesses de outros estados; ou
 - quando assim exigir a proteção da unidade

jurídica ou econômica, e notadamente a manutenção de homogeneidade das condições de vida fora do território de um estado (art. 72(2) — 1.2.3.).

A *Constituição da Índia*, de 26 de janeiro de 1950, adotou o sistema da repartição integral de competências, concebido em três listas: Lista da União, Lista Concorrente e Lista dos Estados (arts. 245 e 246).

A Lista I ou Lista da União discrimina 97 matérias incluídas na competência federal exclusiva; a Lista II ou Lista dos Estados enumera 66 atribuições que identificam a competência estadual exclusiva, e a Lista III ou Concorrente individualiza 47 matérias, para o comum exercício da competência da União e dos estados.

A inovadora repartição de competências concebida nas Constituições da Áustria, da Alemanha Federal e da Índia veio conferir notável flexibilidade e apreciável enriquecimento à técnica que individualiza o Estado Federal no campo das formas estatais. Deu-se nova substância à atividade legislativa do estado-membro, permitindo-lhe o ingresso no amplo setor da legislação federal, sem prejuízo das regras da coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal. Essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, é instrumento capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado Federal, impedindo que o crescimento progressivo dos poderes federais venha absorver, na exaustividade dos poderes enumerados, a matéria indeterminada.⁹

As soluções possíveis

Conforme referiu-se anteriormente, as raízes ibéricas de nossa cultura tornam o brasileiro um investidor potencial em imóveis. Seiscentos anos de tentativas de intervenção estatal não parecem ter curado essa tendência, presente até mesmo nos ditos populares: “quem compra terra, não erra”. Especula-se em todas as camadas sociais, desde os favelados até os milionários da melhor casta. Especula-se no campo e na cidade, nos morros e nas praias. A culpa portanto, como prevenia Cassius, no *Júlio César* de Shakespeare, “não está em nossas estrelas, se somos assim, mas dentro de nós mesmos”.

Ora quem quer que — sendo governo e tendo espírito de estadista — pretenda impor nesse campo novas regras do jogo, deve estar bem ciente da dificuldade. Tentar transitar com um projeto abrangente e revolucionário será tanto mais difícil quanto maior for sua repercussão. Nesse ponto, portanto, os defensores da lei de desenvolvimento urbano não parecem ter escolhido a estratégia corre-

ta. O projeto é profundamente inovador.

A estratégia de atuação política diante de um problema de tais dimensões comporta duas alternativas. A primeira é tentar, nos moldes do modelo constitucional alemão (ou austríaco), estabelecer condições constitucionais que permitam aos estados federados patrocinar suas próprias soluções. Essa alternativa tem a virtude de pulverizar a decisão política, estabelecendo reações setorializadas com as quais será mais fácil lidar.

A segunda alternativa, talvez menos revolucionária, mas também gradativa, consiste em tratar primeiro do instrumental jurídico urbanístico mais tradicional — totalmente obsoleto no Brasil — e só após, paulatinamente, conquistar posições mais avançadas. Avançadas, ainda aí, para um país subdesenvolvido. A Itália teve sua primeira lei nacional de urbanismo em 1865. A França ainda no começo do século!

Entre as medidas iniciais, pretéritas a qualquer lei de desenvolvimento urbano, teriam desde logo prioridade:

1. Alterar o *Código civil*, nos seguintes pontos:

- em relação ao direito de propriedade, tratando em separado propriedade urbana e propriedade rural, já que são coisas completamente diferentes, embora o *Código civil* de 1917 não estabeleça a distinção;¹⁰

- redefinir as faculdades jurídicas do proprietário em relação ao direito de construir, cujas limitações não podem ficar exclusivamente a critérios dos municípios;

- acrescentar dispositivo ao direito das obrigações, criando-se a obrigação de construir, tornando-a compulsória pelos municípios em determinados casos;

- tornar mais flexível o instituto da enfiteuse, que deve ser modernizado ou substituído pelo direito de superfície.

2. Alterar a Lei de Desapropriações:

- impedindo o verdadeiro confisco que se pratica contra a propriedade privada, mantendo-a ilimitadamente declarada de 'utilidade pública' sem o pagamento da indenização devida;

- bloquear a sangria dos cofres públicos, impedindo que, no cálculo das indenizações, sejam computadas parcelas decorrentes de 'mais valias' geradas pelo investimentos urbanísticos públicos;

- criando, afinal, soluções que mantenham a segurança da propriedade privada, sem permitir enriquecimento injusto pelo particular.

3. Alterar a legislação que trata da preservação dos bens naturais (meio ambiente) de forma a permitir restrições a seu uso.

4. Alterar a legislação que rege os bens imóveis da União, detentora, ela própria, de imensas glebas de terra inaproveitada, cujo uso como reserva são indispensáveis ao mercado.

5. Dotar o país de uma lei de contribuição de melhoria, cujo desempenho permita aplicabilidade imediata. Desde a edição da atual (1967), nenhum dos 40 mil prefeitos que ocuparam seus cargos conseguiu a cobrança de tal tributo.

6. Instituir um sistema eficiente e operacional de governo metropolitano.

A conquista de tais objetivos já constituiria, por si só, um programa de governo, tais as dificuldades com que se defrontariam os agentes da administração para atingi-los. A abordagem paulatina e gradual, sem ambições de ter-se um projeto amplamente reformulador do desenvolvimento urbano, teria ainda a virtude de fazer tramitar os diversos projetos sem grandes alardes, que vantagem alguma trazem ao urbanismo ou à economia brasileira.

Esta visão pode parecer tímida e desambiciosa, mas qualquer das alternativas propostas, caso seja efetivamente intenção do governo tratar o assunto, tem alguma viabilidade. Viabilidade maior, aliás, do que o exercício estéril de tentar definir, por lei ordinária, o que podem a União, os estados e os municípios, como se os autores do anteprojeto de lei do desenvolvimento urbano estivessem investidos do Poder Constituinte e, usando-o, pudessem equacionar a questão fundiária brasileira.

Notas

1. A última versão veiculada do anteprojeto de Lei do Desenvolvimento Urbano foi publicada pelo jornal *Folha da Tarde*, de 16 de janeiro de 1982.

2. Ver mais detalhadamente sobre esse assunto a publicação *O sistema sesmial do Brasil*, de Walter Costa Porto, Editora Universidade de Brasília, 1972.

3. As presentes proposições figuram, constantemente, em qualquer plataforma de associações de loteadores, sendo que algumas delas constam do manifesto *À Nação*, publicado por várias entidades de classe em todos os jornais de grande circulação em 12 de abril de 1978.

4. Maiores detalhes a respeito de como ocorria esse processo, seus custos e possibilidades, encontram-se minuciosamente descritos pelo autor na *Revista de Administração Pública* da FGV do Rio de Janeiro — coletânea de artigos sobre desenvolvimento urbano — Aspectos jurídicos do uso do solo urbano.

5. As legislações dos países europeus mais adiantados, abordando a questão fundiária, remontam às seguintes datas: França, 1913; Itália, 1865; Espanha, 1879; Alemanha, 1890; Holanda, 1917.

6. Dados do Relatório do BNH (1982) e de relatório mimeografado do CNDU.

7. Dados de pesquisa publicada em 1980 pela Fundação Prefeito Faria Lima, do estado de São Paulo. A pesquisa foi coordenada pelos professores Anna Adélia Ayres Leite Penna e Vicente Eustáquio Rocha.

8. A esse respeito, ver a conferência do ministro Hélio Beltrão, proferida na Escola Superior de Guerra em 12 de junho de 1981.

9. Ver, sobre o assunto, a conferência do professor Raul Machado

Horta, catedrático da Faculdade de Direito da UFMG, proferida em 19 de maio de 1981 no Seminário de Direito Constitucional, em Belo Horizonte.

10. As diferenças estruturais entre a propriedade urbana e a propriedade rural estão demonstradas em: Brasília — uma visão jurídica-urbanística, *Revista de Direito da Procuradoria do Distrito Federal*, vol. III, p.5, 1980.

Gráfico 1 — Índices do preço médio do metro quadrado de terra urbana por estratos do mercado

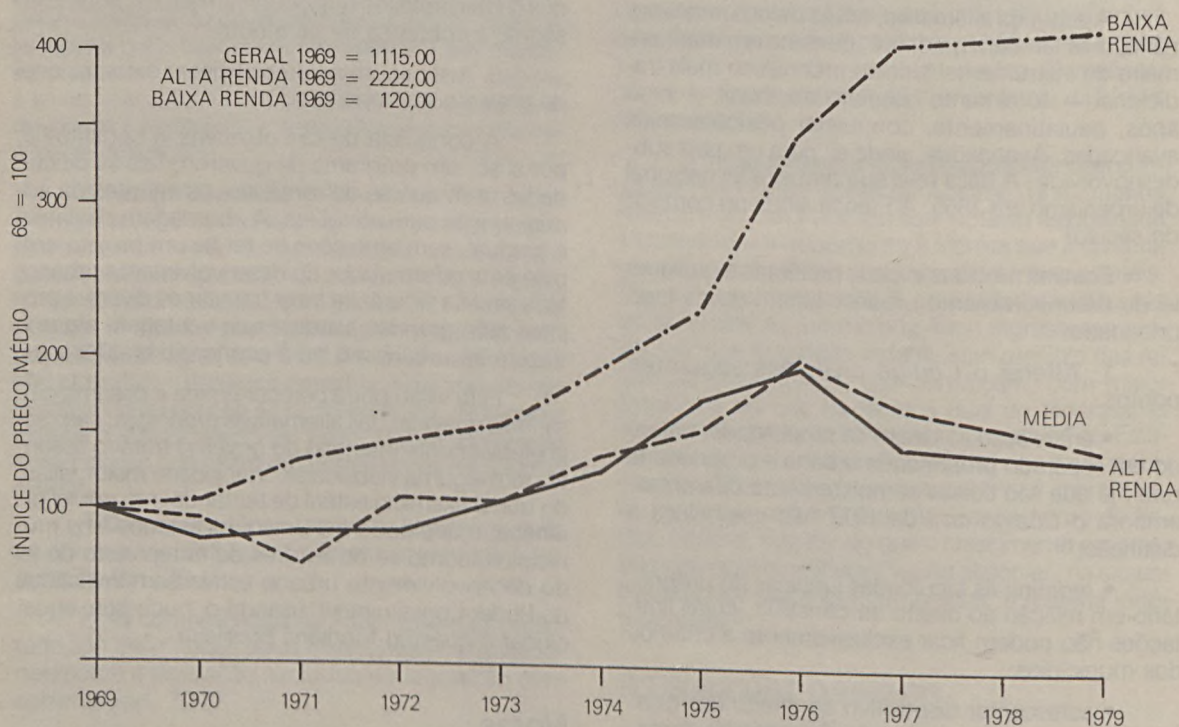


Gráfico 2 — Evolução nos preços médios dos terrenos nas áreas ocupadas pela população de alta e baixa renda¹

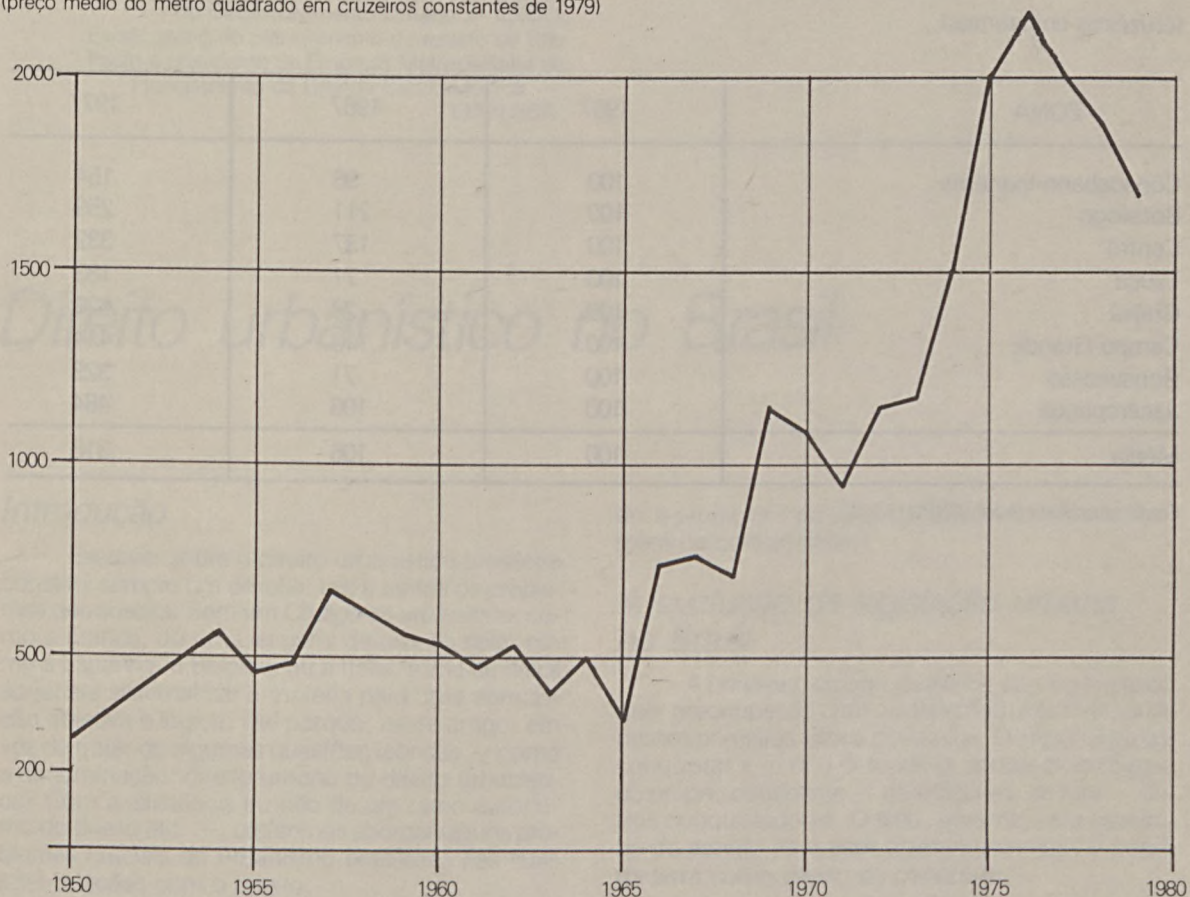
Períodos	Áreas ocupadas por população de alta renda	Áreas ocupadas por população de baixa renda
69 - 71	- 19,7% a.a.	14,0% a.a.
72 - 76	23% a.a.	25,0% a.a.
76 - 79	- 12,2% a.a.	6,2% a.a.
69 - 79	3,0% a.a.	15,4% a.a.

1. em cruzeiros de 1979
2. ao ano

Fonte: PENNA, Ana Adélia Ayres & ROCHA, Vicente Eustáquio. Alguns fatores determinantes do custo da terra urbana. Belo Horizonte, Plambel, s.d.

QUADRO 1

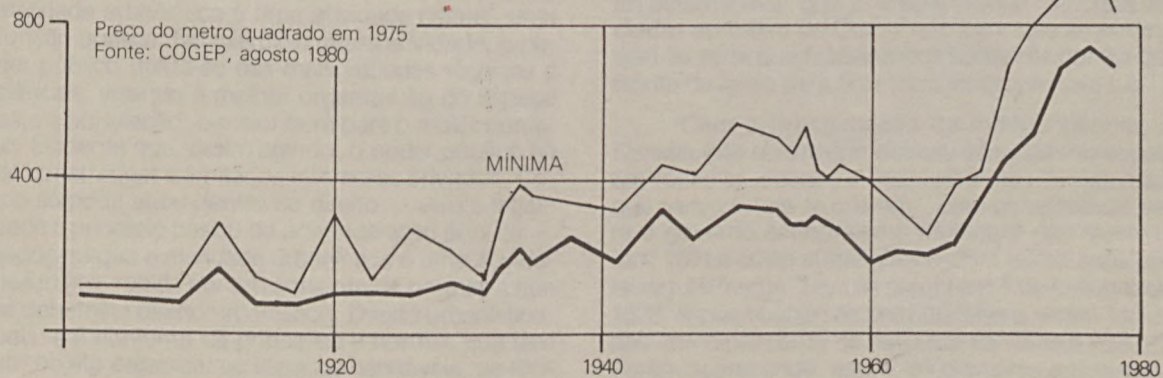
Evolução do preço do terreno na região metropolitana de Belo Horizonte
(preço médio do metro quadrado em cruzeiros constantes de 1979)



Fonte: DUTRA, Cláudia & GRANELLE, Jean Jacques. Tendances des valeurs foncières et immobilières au Brésil. *Études Foncières*, 11: 39, hiver, 1981.

QUADRO 2

Evolução do preço da terra no município de São Paulo (1908 a 1978)



QUADRO 3

Evolução do preço da terra no município do Rio de Janeiro
(cruzeiros constantes)

ZONA	1957	1967	1977
Copacabana-Ipanema	100	98	154
Botafogo	100	211	259
Centro	100	137	332
Tijuca	100	71	183
Grajaú	100	28	629
Campo Grande	100	110	414
Bonsucesso	100	71	329
Jacarepaguá	100	106	484
Média	100	106	318

Fonte: *Jornal do Brasil*, CNPU/ASTEL