

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ILHA DE SANTA CATARINA¹

Heidrich, Anselmo²

RESUMO: Este artigo apresenta um estudo de caso sobre a Função Social da Propriedade, conforme a Lei 10.257/2001, o chamado “Estatuto da Cidade”, aplicada a Ilha de Santa Catarina. É importante frisar que a cidade de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina apresenta uma realidade, jurídica e de fato, distinta entre sua porção continental e insular. Esta última compoendo o objeto da tese. A ilha tem apresentado significativo crescimento populacional nas últimas décadas, o qual se convencionou chamar de “crescimento urbano desordenado”. É comum atribuir este fato à chamada “especulação imobiliária” buscando-se uma relação direta com o capitalismo. Nosso intuito aqui é demonstrar que entre o mercado e o território existe um elemento sempre presente, o estado. Com seu emaranhado de leis e órgãos fiscalizadores, o estado contribui sobremaneira para a situação aparentemente caótica em que se encontra o espaço urbano e rural da ilha.

Palavras-chave: Escala, Estado, Função social da propriedade, Ilha de Santa Catarina, Território.

SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY ON THE ISLAND OF SANTA CATARINA

ABSTRACT: This article presents a case study on the Social Function of the Property, according to Law 10.257/2001, called “Statute of the City”, applied the Island of Santa Catarina. It is important to emphasize that the city of Florianópolis, capital of the state of Santa Catarina, presents a reality, legal and in fact, distinct between its continental and insular portion. This last one composes the object of the thesis. The island has presented a significant population growth in the last few decades, which was established to call “disarranged urban growth”. It is common to attribute this fact to what is called “speculation of immovable property” searching a direct relation to the capitalism. Our intention here is to demonstrate that exist an always present element, the state, between market and territory. With its confusion of laws and supervise agencies, the state contributes excessively for the apparently chaotic situation in which is found the urban and rural space of the island.

Key words: Scale; State; Social Function of Property; Isle of Santa Catarina; Territory.

¹Este artigo constitui uma adaptação do capítulo final de minha dissertação de mestrado A Função Social da Propriedade na Ilha de Santa Catarina defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo no ano de 2008. A obra integral encontra-se no endereço eletrônico <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/td-02122008-164047/>> (acessado em 30 de julho de 2009).

²Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Quando se pensa em Florianópolis, logo vem à mente a imagem de capital agraciada por belíssimo sítio urbano e atividades turísticas que crescem ano a ano destacando sua “vocação natural” para o desenvolvimento econ mico sustentável.

Ocorre que o dia a dia longe das manchetes de jornais   bem diferente, marcado pelo crescimento urbano descontrolado e por uma intensa atividade imobiliária, responsável por grandes ofertas de emprego do mundo contemporâneo. Há que se atentar, portanto, para essas atuais tendências do crescimento urbano desordenado e suas consequências negativas que podem tornar contraproducentes o potencial ambiental e econ mico de Florianópolis.

Buscou-se sanar esta contraditoriedade t pica das cidades brasileiras com o Estatuto da Cidade, particularmente com a aplica o do princípio da *Fun o Social da Propriedade*. No entanto, sem a prévia garantia ao acesso   propriedade privada, não se tem logrado o êxito esperado. Para tanto, se faz fundamental que os moradores observem as obriga es que lhe são devidas enquanto proprietários, desde garantir o passeio público de suas calçadas até a implanta o adequada de fossas sanitárias de acordo com a legisla o ambiental em vigor. Nem tudo   obriga o exclusiva do Estado. Estado e sociedade são duas instâncias necessárias desta “engrenagem social” que tornam as cidades habitáveis e sustentáveis.

O “Estatuto da Cidade” – Lei n. 10.257/2001³ – agregou como princípio fundamental, a Fun o Social da Propriedade, tendo como pré-requisito a condi o de proprietários dos cidadãos. Este   o ponto complicador de toda questão, uma vez que Florianópolis vive uma situa o particular em que boa parte dos munic pes não possui escritura pública de suas moradias, residindo em terrenos adquiridos por meio dos chamados “contratos de gaveta” ou posse, pura e simples. Portanto, associar o “caos urbano”, única e exclusivamente   especula o imobiliária não   verdadeiro, uma vez que a ampla maioria de a es indevidas   de loca es irregulares, que geram inúmeras consequências negativas para a cidade, tanto em termos ambientais quanto sociais.

A questão que orienta o presente artigo tem a propriedade privada como fulcro central, mas não como anátema para todo drama ou conflito social e sim, como pr -condi o essencial para que a sociedade funcione adequadamente. Com este direito e

³A Lei 10.257 de 2001 prevê entre outros quesitos a obrigatoriedade de um Plano Diretor para toda cidade com popula o superior a 20.000 habitantes.

fato alcançados, os cidadãos trabalham com maior senso de responsabilidade, sobretudo, por saberem que estão atuando a partir de algo que *é seu*. Consequentemente, também há questões teóricas que orientam a análise, como um claro repúdio à visão que resume o problema da ocupação desordenada como drama social de “luta de classes” e que considera injusta a responsabilização dos pequenos proprietários como partícipes e causadores do problema. O preconceito implícito nesta visão simples de uma sociedade dividida entre “culpados” e “vítimas” têm raízes bem conhecidas na tradição marxista. A participação social não é fundamental apenas na exigência de direitos, mas também no cumprimento regular dos deveres. Logo, grandes ou pequenos proprietários, “grileiros” ou posseiros são agentes que moldam a sociedade e impactam o ambiente, e além destes, o Estado e seus órgãos locais não atuam como meros intermediários entre as partes.

Como se verá adiante, a Câmara Municipal tem grande parcela de responsabilidade no incentivo à ocupação imobiliária sem planejamento e infraestrutura, com fins nitidamente eleitoreiros. Tal clientelismo, que não é de exclusividade municipal, mostra que a efetividade do Estatuto da Cidade está bastante aquém do esperado.

A RELATIVIZAÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE

Em cartilha distribuída pela Prefeitura do Município de Florianópolis sobre o Plano Diretor⁴:

O Plano Diretor deve definir qual a melhor forma de ocupação de cada área do município, seja ela pública ou privada, urbana ou rural. Assim se estabelecem as funções sociais da propriedade e da cidade, ou seja, seus usos voltados para garantir à população equipamentos comunitários (praças, escolas, hospitais, etc.), áreas de proteção ambiental e de atividades econômicas, bem como transporte e serviços públicos.

Parece simples, mas se observamos como o conceito de *propriedade* evoluiu ao longo da história, veremos que não é bem assim. Conforme cada conjuntura, o valor que se deu a propriedade variou sobremaneira. Diferente de buscar um vínculo simples da propriedade com o capitalismo, ela se relacionou muito mais a organização de estados e

⁴MINISTÉRIO DAS CIDADES. A cidade é sua! Plano Diretor Participativo. Florianópolis, dezembro de 2006. Endereço eletrônico em <www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo> (acessado em 30 de julho de 2009).

sua burocracia existindo onde o capitalismo sequer era contemplado como projeto, paradigma ou “estágio”.

Bárbaros como os tártaros admitiam a propriedade sobre os rebanhos, mas não sobre a terra utilizada. Analogamente, os germanos faziam dos frutos e colheitas suas propriedades, mas também não o mesmo com a terra. A idéia de *propriedade da terra* como bem individual só viria a se concretizar a partir das cidades gregas e com o Império Romano na história da civilização ocidental. A radicalização deste princípio como direito individual surgiu com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, por ocasião da Revolução Francesa.

Claro que isto não impediu que relativizações ao direito absoluto de propriedade viessem a ocorrer, seja durante o período medieval sob o feudalismo ou com as formas de estado socialista que, em muitos casos, simplesmente o aboliram. Não obstante, acabou por predominar o paradigma do Estado de Direito, no qual a propriedade não deixa de ser um direito do cidadão. Porém, justamente neste contexto de transformações ensejadas pela democracia que o conceito de propriedade foi novamente relativizado e seus princípios absoluto, irrestrito e individualista postos em cheque.

A *Função Social da Propriedade* perde grande parte de sua força quando vista como mera limitação do direito individual. Ela apresenta mais que seu caráter de lei, ela apresenta um *conteúdo programático* para a vida em sociedade, como se quisesse moldar novas estruturas para esta.

A lei existe, está aí... Mas, se levarmos em consideração o que acontece em cidades como Florianópolis, a “função social” não passa de uma quimera. Isto significa que se uma norma jurídica não vier acompanhada de uma realidade econômica e contexto social em que seja, efetivamente, praticada, ela acaba significando quase nada. A norma diz:

Não bastassem essas demonstrações da auto-executoriedade da função social da propriedade, lembramos que, com a aprovação do Estatuto da Cidade, já restou regulamentado o capítulo da política urbana onde se insere a função social da propriedade, deixando a então considerada norma programática de ter sua eficácia limitada, passando desde 10.07.2001 a ter eficácia plena (BLANC 2008, p.54).

Em Florianópolis, cerca de 60 mil imóveis não apresentam Escritura Pública. Neles, apenas a posse é exercida, sendo todos passíveis da Ação de Usucapião, agora disponível através da Emenda Constitucional 46. De autoria do deputado federal Edson Andrino, a emenda aprovada em 2005 alterou dispositivo constitucional que atribuía à União a propriedade das ilhas costeiras (caso da Ilha de Santa Catarina, em

Florianópolis)⁵. Possuidores de terrenos, com ou sem Escritura de Posse passaram a ter a chance de registrar seus imóveis através de Escritura Pública.

Em termos sociais e ambientais, a relação é bem simples, sendo proprietário efetivo de um terreno ou imóvel, o indivíduo não tem apenas os direitos, mas também as obrigações para com sua comunidade e ambiente local. E o que parece configurar certo transtorno se torna vantajoso com o decorrer do tempo, pois além da valorização de sua propriedade, a sociedade como um todo, ganha através das obras necessárias, como a regularização de fossas sanitárias e coleta de lixo.

Em que pese novas possibilidades de regularização fundiária a partir de então, um mercado negro já se erigira dispensando a formalização processual para obtenção de moradia, mesmo porque órgãos governamentais, como a Companhia de Águas e Esgotos de Santa Catarina (CASAN), a Companhia de Energia Elétrica de Santa Catarina (CELESC) e a própria Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) já ofereciam parte da infra-estrutura necessária à consolidação habitacional.

Esta é que é a questão, se observarmos o que regularmente acontece com o solo urbano por criação de projetos de lei da Câmara Municipal de Florianópolis, somente em 2008, 34% das leis se referiam a aprovações de ruas sem planejamento prévio e instalação de infra-estrutura mínima⁶.

O que está faltando? Nossa tese é a seguinte: *a ausência de condições, não somente em termos de infra-estrutura, mas em termos jurídicos dificulta a realização do exercício de propriedade individual. E uma simples denominação formal de ruas não é o caso. Sem a propriedade definitiva, há um forte incentivo à ilegalidade de todas outras situações, consequência da inexistência de deveres pessoais que decorreriam de um direito pleno assistido. Sem direito, sem dever não há função social que se sustente.*

Em outras palavras não se pode começar mudando o que seria uma consequência sem atacar suas causas. A idéia subjacente ao Plano Diretor, à Função Social da Propriedade, ao Estatuto da Cidade, enfim é extramente louvável. Ela reside numa visão de equilíbrio entre interesses coletivos, os direitos difusos e o interesse e direito individual

⁵Art. 1º O inciso IV do art. 20 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 20 [...]. IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [...]". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc46.htm>. Acesso em: 21 fev. 2011.

⁶NERY, Maria Aparecida. Desenvolvimento ou caos. **Jornal Bairro**, Florianópolis, agosto de 2007, p. 10.

de cada proprietário (MUKAI 2006, p.16). Os dois precisam ser garantidos, o direito individual e o coletivo.

O artigo 182 da Constituição Federal diz que uma política de desenvolvimento urbano visa ordenar as *funções sociais* da cidade garantindo o *bem-estar* dos cidadãos (DILGUERIAN 2005). Por “bem-estar” faz-se necessária a ligação em como o meio ambiente foi tratado em nossa Carta Magna: *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, “caput”).*

Para além da ideia de propriedade, o conceito de meio ambiente se relaciona com o de “bem ambiental”, e bens ambientais não se limitam ao direito público ou privado, pois são *direitos difusos*, aqueles que se relacionam à coletividade não circunscrita à esfera de ação do estado. No entanto, se observe que assim como, frequentemente, ouvimos dizer que o Brasil tem uma das mais avançadas legislações ambientais do mundo, isto pouco diz acerca do poder de fiscalização do estado sobre os impactos ambientais e sociais decorrentes do exercício do direito de propriedade⁷.

Vejamos como isto pode ser legalmente orientado. A Lei 10.257/2001 conhecida como Estatuto da Cidade parte do princípio, que a ordem pública se coaduna com o interesse social. Em seu parágrafo único, artigo 1o, a função de *regulamentar a propriedade urbana*:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do **bem coletivo**, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental** (grifos meus).

A idéia de bem coletivo relaciona-se à de função social da cidade e da propriedade, muito sedutoras, mas que não são de simples equacionamento. Entende-se

⁷Para a garantia da defesa dos bens públicos, John Rawls propõe dois procedimentos: (a) a *publicidade*, no qual os cidadãos reconhecem as regras de conduta; e (b) a *cumplicidade*, na qual admitem que outros também a executem: “A publicidade é fundamental para a estabilidade da sociedade. À sociedade bem-ordenada (sic) cumpre, nas práticas institucionais (políticas, econômicas e sociais), os princípios da justiça. A cumplicidade resulta das leis, regras e normas públicas. Assim, por exemplo, no balcão de atendimento dos serviços públicos o funcionário não pode ter nenhuma preferência na distribuição dos bens, fazer juízo subjetivo ou se valer de prerrogativas (quando não de ameaças ou mútuas trocas de favores) para burlar a transparência e a publicidade das regras acordadas por consenso” (SANTOS; SARTOR 2005, p. 28).

como a prevalência sobre o direito individual de propriedade, da qual decorre um uso “socialmente justo” e “ambientalmente equilibrado” do espaço urbano.

Não há como não adentrar na discussão sobre o caráter do Estado neste ponto. Ocorre aí a pressuposição do controle jurídico sobre o desenvolvimento urbano que visa à orientação, dentre outras, do mercado imobiliário, mas que vai depender da mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. Conforme o capítulo IV – *Da Gestão Democrática da Cidade* – da Lei 10.257/2001:

“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

Isto permite que se re-configure os planos diretores sobre o espaço urbano. Os planos tradicionais detinham uma coordenação hierarquicamente superior que tomava as decisões sobre o planejamento. Nos novos planos estratégicos, isto não mudou muito, exceto pela adição do elemento participativo nos planos e ações dos atores sociais, cujo caráter ainda é *consultivo* e não, obviamente, *deliberativo*.

A CIDADE, O MERCADO E O ESTADO

“Desenvolvimento urbano” pressupõe o conceito de cidade, mas qual o papel fundamental da cidade nisto tudo? A cidade se insere em um estágio de civilização, algumas desapareceram, outras se imobilizaram e algumas percorrem um processo de crescimento e desenvolvimento simultâneo ao próprio desenvolvimento das forças produtivas (LEFEBVRE 1972, p.94). É óbvio dizer que a cidade é um tipo de assentamento de mercado, mas ela significa muito mais do que isto, muito mais do mercado ou agrupamentos e conflitos de classe espacializados. Para Max Weber (1987, p. 938) a cidade surgiu historicamente como um tipo de assentamento de mercado no qual a população satisfaz parte essencial de suas necessidades cotidianas, compreendendo algo além do aspecto econômico, compreendendo um caráter político-administrativo que tem suas origens na concepção antiga e medieval de cidade como “guarnição”. A cidade é, portanto, um espaço fortificado, ou seja, a fortaleza que guarda o mercado local.

Portanto, alegações que servem de base para a maioria das teorias sobre o urbano, seja na Geografia, seja na Sociologia Urbana e áreas afins, de que são as forças de mercado que são socialmente excludentes, particularmente no que concerne às condições de acesso à terra urbana e à moradia são por demais simplistas. Na verdade, existe hoje uma conjuntura favorável à presença estatal, seja no acesso aos benefícios propiciados por políticas compensatórias ou assistencialistas. E o mesmo princípio embasa, atualmente, o clamor por um correto e apropriado gerenciamento dos recursos naturais. Mas, o fato de que a complementação estatal, sua ingerência e planejamento sejam convenientes não endossa a posição contrária ao empreendedorismo imobiliário e incorporadores, não são auto-excludentes. A chave do problema, portanto, está na propriedade privada que tem que ser propiciada pelo setor privado através dos empreendimentos e regulada pelo poder público, estatal.

Neste sentido, a precariedade do exercício de direitos sobre a propriedade privada é o mesmo princípio que dificulta o cuidado e manejo com os recursos naturais: não há interesse na preservação se não existe propriedade e a “fatura” de cuidar dos bens comuns é relegada a uma entidade externa, como é tratado o Estado em suas várias instâncias, do nível municipal ao federal.

Obviamente que a propriedade pública existe e continuará existindo. Então, as agências governamentais são necessárias. Mas, justamente, devido às particularidades das propriedades públicas e à necessidade de atenção especial e diferenciada (uma vez desprezadas pela lógica de mercado) é que os órgãos públicos que já acumulam diversas funções têm que objetivar resultados, uma *accountability* o que poderia ser traduzido como “contabilidade de resultados”. Isto nos leva a uma discussão sobre o papel (e métodos) do Estado.

Quando se diz que a população de baixa renda é “condenada” a viver em condições de miserabilidade, em submoradias por força da ação do capital, mais especificamente, da especulação imobiliária, se passa definitivamente ao largo da questão estatal. É como se esta gigantesca máquina simplesmente não existisse. Ou existisse apenas de “modo instrumental”, isto é, ao serviço do próprio capital. Mas, quando se avaliam tais políticas públicas a partir da questão urbana se faz necessário lembrar qual é a base jurídica na qual se opera. É lícito dizer que o Direito tem colocado tantos problemas quanto os que têm se proposto a resolver. Na medida mesmo em que se torna difícil o acesso à terra urbana, que se burocratiza intensivamente o processo de obtenção de escrituras públicas para a propriedade, o estado está, na verdade, trabalhando em sentido contrário à obtenção da propriedade privada (SOTO 2001).

Se formos analisar o *modus operandi* do estado brasileiro, muito mais que um

cenário de disputas inter-classista, ocorre é uma verdadeira apropriação da máquina pública que deveria ser uma “coisa pública” (*res publica*). Neste processo de constituição do estado, ele tem a muito pouco a ver com a formação de estados em sociedades liberais. Não se trata de uma excrescência, mas o *patrimonialismo* moderno, o *neopatrimonialismo* que caracteriza estados como o brasileiro, vai além de formas de sobrevivência de antigas estruturas tradicionais. São formas bastante atuais de dominação política por um estrato social que não necessariamente detém propriedades como meio de dominação.

Um exemplo de caso concreto se referia à linha de continuidade que Weber via entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação neopatrimonial burocrática. Esta deve ser vista em contraste com outra linha de continuidade, que se deu entre o feudalismo e a dominação racional-legal que vigorou na Europa Ocidental. Ambas têm seus estados formados, mas apresentam diferenças na sua constituição. Enquanto que a primeira se caracterizou por forte centralização de poder, a segunda se pautou em “relações contratuais estabelecidas entre unidades relativamente autônomas” (SCHWARTZMAN 1988, p. 60). Para melhor nos situarmos, vejamos o quadro 1 apresentado na sequência:

		<i>Relação de poder</i>	
		<i>Absoluta</i>	<i>Contratual</i>
Sistema normativo	Tradicional	Patrimonialismo	Feudalismo
	Moderno	Patrimonialismo burocrático (neopatrimonialismo)	Dominação racional- legal

Quadro 1: Tipologia de dominação política em Weber

Fonte: Weber apud Schwartzman, op.cit.

Como bem observou Raymundo Faoro em seu *Os Donos do Poder*, nem os críticos liberais, nem tampouco os marxistas deram conta de analisar o fenômeno do patrimonialismo, entendendo-o como meramente transitório (1989: 735). O que bem observou o autor é algo que diversas especialidades de cientistas sociais, até bem pouco tempo, relutaram em reconhecer, o patrimonialismo como fenômeno e fator força das características sociais de uma dada sociedade. Se considerarmos as características do pensamento social em nossas cátedras latino-americanas, pensarmos em algo que não se resume ao par dialético *forças produtivas/relações de produção* no campo marxista ou a simples lógica de livre mercado no campo liberal parece por demais herético. Mas, é disto mesmo que se trata, o Estado é um agente social, não monolítico, mas fragmentado, um todo que contém “vida própria”.

A importância desta observação reside no fato de que o desenvolvimento da sociedade pautada na propriedade privada não prescinde da máquina pública. Exceto por algumas visões liberais mais radicais, a marca característica de uma sociedade liberal não é a propriedade, mas *a existência de uma base contratual*, que define muito bem o que é *público* e o que é *privado*. Não se trata de um par auto-excludente, a propriedade privada existe na medida em que é garantida pelo Estado. A ausência de uma fonte reguladora do próprio Estado no meio urbano levou a uma formação falha de uma sociedade atendida pelo marco legal da propriedade privada. A raiz desta falha não é a “privatização”, mas o patrimonialismo que grassa nas administrações públicas, justamente, levando a confusão entre esfera pública e privada. Ao usurpar a propriedade privada, os “agentes patrimonialistas” abortam qualquer tentativa de fazer valer sua *função social*.

EM BUSCA DE PARÂMETROS TEÓRICOS ADEQUADOS

É compreensível o ímpeto legalista que viceja no Brasil. Especialmente, a partir da Constituição de 1988, na qual se disseminou a crença de que pela lei, os problemas do país possam ser superados. Um de seus graves equívocos se constitui na concessão de benesses sem a correspondente garantia das fontes capazes de financiá-las e administrá-las. Assim como tais intitamentos de nível sueco são concedidos numa sociedade de provisões de um país emergente, o mesmo se dá naquelas atribuições de Estado em que a lei é avançada, mas os meios de sua execução e/ou fiscalização são deficitários.

Assim, na América Latina, o estado se antepõe à sociedade (Bruit 1985). Não tendo a lei, muitas vezes, reverberação na realidade concreta da economia. Também é verdade que paralelamente ao vício que muitos cientistas sociais têm no reducionismo econômico, há outro, o *politicismo*, que vê na chegada ao poder pelos genuínos representantes das classes políticas até hoje “dominadas”, a única possibilidade de mudança real e efetiva. Apesar de seu tom revolucionário, esta visão descarta o Estado como uma estrutura mais abrangente e complexa. Confunde, na verdade, Estado com *governo*, que os anglo-saxões apropriadamente denominam *administração*. O que aí senão uma mera visão de governo onde, através da revolução se construirá uma via de acesso à “transformação social”? Esta indefinição irá cobrar um preço mais tarde...

Temos que ter clareza que nossas políticas pontuais, somadas, se direcionam a caminhos gerais que, normalmente, são o socialismo (real); o liberalismo pontual e oscilante; e, na maioria dos casos, o avanço do estado, mesmo nas economias capitalistas com maior ou menor sucesso. Assim sendo, nota-se que, mesmo que a categoria enfocada seja algo como o *meio ambiente*, torna-se imprescindível relacioná-la ao Estado e, no

caso, o Estado Capitalista.

Não se trata de ter no Estado *um fim*, mas sim meios de garantir a participação da sociedade no mesmo. O risco de enfatizarmos o objetivo de luta na arena política por demandas é o de ampliar, desmesuradamente, a máquina estatal. O que, didaticamente, enfatizou Benito Mussolini em sua famosa hipérbole: "*Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato*" ("Tudo no Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado") na admiração "estatólatra" da qual era um apologista.

Numa visão liberal, o estado tem que fazer parte de um processo de *escolha pública*, algo como um "mercado político". Esta visão paradigmática do mercado olha para as outras instituições sociais como se estas fossem passíveis de se inserir no mesmo modelo de funcionamento do mercado. Trata-se de uma aproximação entre as regras constitucionais que, em termos de ações e decisões coletivas políticas são "não-mercado" com o próprio mercado.

A objeção que se faz a este tipo de teoria é que em um país como o Brasil, conhecido por seus altos níveis de desigualdade social, a aproximação entre o Estado e sua lógica institucional para com a lógica de mercado, acirraria ainda mais o problema. Ocorre que a situação de renda tipicamente brasileira se desenvolveu (e estacionou) na configuração de um mercado altamente oligopolizado, isto é, dependente do conluio entre agentes de mercado e estado. Se, como dizíamos, o Estado foi ausente na estruturação urbana, ele não o foi na concessão (sic) de prebendas e favoritismos a determinados grupos, estes sim, hegemônicos.

Mas, se os bens públicos e, particularmente, os bens públicos ambientais não têm como ser administrados em uma lógica de mercado, como faria o poder público neste âmbito? Voltamos então à necessidade do Estado. A economia neoclássica ou liberal procurou construir uma análise da cidade, mas teve grandes dificuldades (CAMPOS FILHO 2001:15), justamente, por relegar a máquina pública a um papel adjacente, secundário enquanto que, em realidade, é um forte agente indutor de sua espacialidade. As regras definidoras do papel do uso do solo urbano, o que temos chamado de Função Social da Cidade, têm um papel central perante os conflitos de interesse nas cidades.

Problemas relacionados à densidade demográfica, ocupação de áreas impróprias como terrenos alagadiços ou declives acentuados, poluição e ambientes físicos deteriorados não podem prescindir de uma regulação do uso do solo urbano⁸.

⁸Em países anglo-saxões, marcados pelo pragmatismo de seus planos urbanísticos – incremental planners – que visam corrigir pontualmente seus problemas ou os que visam uma abrangência maior, o mais próximo de um planejamento centralizador e totalizante – *comprehensive planners* – apresentam entre si, uma

Mas, se a economia liberal, neoclássica tem lá suas dificuldades de tratar com o que não é absorvido pelo mercado, os “excluídos” e seus territórios de informalidade, a chamada economia política de corte marxista também se mostra limitada, pois a questão é de uma análise do papel do Estado que não aponte, normativamente, para uma necessidade de planificação. Se outrora cabia a ele o papel planejador por excelência, o mesmo não ocorre hoje. Na verdade, o estado continua tendo, obviamente, suma importância. Mas, não mais no sentido de que tenha que abranger todos os “poros sociais”. O mercado e as demandas sociais através da participação política em espaços externos à esfera de ação propriamente estatal têm seu devido valor e funcionalidade. É necessário ir além do “primarismo liberal”, assim como reter a pretensão analítica do Estado como entidade onipotente. Uma “terceira via” metodológica que não se resume nos pólos desta dicotomia faz-se necessária.

Tampouco, não se trata de um endosso velado à social-democracia, ao *Welfare State*. Nem temos a pretensão de propor um determinado conjunto de políticas públicas. Ficamos muito aquém disto. Trata-se, precisamente, de avaliar a separação entre o que significa um *bem público* e o que é *propriedade privada* sem que uma das esferas anule a outra. A construção dos termos deste contrato social⁹, a garantia destas condições pela máquina pública, a justiça e a coerção social, o desenvolvimento das instituições são alguns dos itens que subjazem ao estudo da relação entre espaços públicos e privados. Se não existe, em uma dada sociedade, clara delimitação entre estes tipos de espaços, as idéias de pacto, isonomia, igualdade e justiça não se consubstanciam, nem se tornam efetivas.

Neste sentido, é fácil confundir o aspecto morfológico do espaço público com a noção de público perante a lei, minimizando este como se fosse um dever que não se consubstancia, que pode vir a ser utilizado só em determinadas ocasiões. Praças, parques

contradição fundamental. Conseqüentemente, surgiu na década de 50 um novo urbanismo, ciente das agudas questões sociais que não separava, de modo estanque, a análise da situação rural e da urbana (CAMPOS FILHO 2001:23).

⁹A idéia de contrato social prende-se a uma escola político-filosófica conhecida como *contratualista*. Mas, sua leitura não pode ser anacrônica. À época de sua formação, se tratava de estabelecer um pacto social inicial que explicasse a formação da sociedade para além da imposição autoritária do poder de Estado encarnado no monarca. Era útil para o pensamento liberal encontrar a fundamentação do poder que não fosse hereditário (pelos reis) ou atemporal (pela igreja). Ocorre que a crítica ao liberalismo e a chamada “sociedade burguesa” acabou por jogar fora esta visão estreitamente vinculada à democracia. Portanto, *contrato social* não subentende, tão somente, um vínculo pré-estabelecido entre burguesia e Estado. Pode ser mais, como é de fato, um contrato reinventado, isto é, formatado a partir de outros movimentos que tendem a estabelecer novas bases de poder (GOMES 2002, p.53).

e ruas são chamados de *bens públicos*, mas o que é público nem sempre está presente na forma de operar do Estado, como quando se trata da oferta de infra-estrutura básica. Se o básico não é atendido, o lazer passa ser um luxo que redundna na falta de manutenção de seus espaços correspondentes.

Apesar da composição do direito urbano e ambiental, a “fragmentação social do espaço” evidencia um descompasso entre lei e fato, entre norma e realidade. As relações ou ligações pessoais com o Estado ocorrem à revelia do Estado de Direito. O poder deste é geograficamente limitado, a propriedade se distingue da posse efetiva e a lei é relativizada pela lógica de poder diferencial de acordo com o território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje se fala muito em direitos, direitos étnicos inclusive, mas o direito fundamental em relação ao espaço, que é o chamado *direito de solo*, emanado da Revolução Francesa em que uma dada sociedade, nação dir-se-ia apresenta a mesma validade de um contrato social para cada indivíduo num dado território (GOMES 2002: 85), não corresponde à realidade efetiva no meio urbano brasileiro.

A ausência do direito de solo se consubstancia na irregularidade urbana. Reside nesta ausência de uma ação simultânea de mecanismos políticos, jurídicos, administrativos e técnicos, o incentivo a irregularidade das moradias não as tornando propriedades legalmente constituídas. Todos esses mecanismos já deviam atuar sinergicamente. Exigir este quesito básico, ou seja, que a lei prescreva as funções do estado significa, em termos práticos, requerer uma verdadeira redefinição de seu papel.

Não se trata de discutir quantitativamente mais ou menos Estado, mas sim de objetivar qualitativamente o que deve ser executado. O espaço (privado) do mercado deve ser mantido a parte do espaço (público) do Estado, mas *ambos devem atuar em conjunto, com limites relacionados e pré-definidos*.

Da mesma forma que pode ser inapropriado sobrecarregar de atividades a máquina pública ou criar, através de dispositivos legais, atribuições estatais que podem bem ser atendidas pelo mercado há aquelas em que o estado é, indubitavelmente, necessário quando não indispensável mesmo. Há atividades em que a participação estatal é premente e há aquelas em que não, o que não o isenta, definitivamente, de marcar presença através de leis que regulem o mercado sem que se torne pernicioso. É o caso do uso do solo urbano onde o mercado pode ser positivo para a obtenção de escritura pública com vistas à moradia, mas quando o próprio Estado cria dificuldades, entraves e

custos que tornam a habitação uma mercadoria escassa, seu papel foi deturpado. A combinação de ambas as esferas, pública e privada, não significa a confusão das mesmas, bem entendido. Há que se delimitar, claramente, o que é de incumbência de cada um.

Sua nítida separação corresponde à condição básica para que os poderes não se confundam e redundem em vícios típicos como fisiologismo, clientelismo, nepotismo e corrupção. Portanto, uma perspectiva que integre o liberalismo econômico e gestão estatal não significa uma privatização ostensiva e genérica, mas *descentralização do poder*. Esta descentralização pode ser assegurada pela maior autonomia das instâncias do poder político, como é o caso do município. Desta forma, o plano diretor é um excelente instrumento para fazer valer esta intervenção de modo menos centralizado.

A Função Social da Propriedade prescrita no Estatuto da Cidade é, inegavelmente, um avanço para a sociedade e para o ordenamento territorial urbano. No entanto, sem uma sólida base jurídica ancorada no direito de propriedade privada e na *efetividade de sua concretização* através dos órgãos públicos que pretendem regulá-la corre o risco de não lograr sucesso e, com isso, ainda desenvolver um efeito contrário com o incentivo à ilegalidade na obtenção de terras com um mercado informal. As externalidades negativas, tanto em termos sociais quanto ambientais, serão um subproduto indesejável desta falta de regulação adequada através da necessária harmonização entre o que se espera do papel do Estado, a eficácia do mercado e direitos individuais somados em prol da coletividade. Sem tais considerações, querer asseverar e garantir a Função Social da Propriedade, enquanto que a própria propriedade privada sequer é incentivada não passa de um desvio de foco, se não se levar em consideração os papéis do Estado e do mercado, dos direitos e deveres do indivíduo.

REFERÊNCIAS

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRUIT, Héctor H. (org.). **Estado e Burguesia Nacional na América Latina**. Campinas, SP: Editora Universidade de Campinas: Ícone Editora, 1985.

BRASIL. **Constituição Federal, Coleção de Leis de Direito Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 4a ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

DILGUERIAN, Mirian Gonçalves. **Síndrome do Edifício Doente:** responsabilidade civil da municipalidade diante do Estatuto da Cidade. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 8a ed. São Paulo: Globo, 1989.

GOMES, Paulo César da Costa. **A Condição Urbana:** Ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O Pensamento Marxista e a Cidade.** Editora Ulisseia, 1972.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **A cidade é sua! Plano Diretor Participativo.** Florianópolis, dezembro de 2006. Endereço eletrônico em <www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo> (acessado em 30 de julho de 2009).

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental.** 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Nº 10.257,** de 10 de julho de 2001. Endereço eletrônico em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm> (acessado em 30 de julho de 2009).

SANTOS, Cláudia Regina dos; SARTOR, Vicente Volnei de Bona. **Preservação Ambiental:** dilema e complexidade na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Secco, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** 3a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad:** esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.