

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

As Invasões de Áreas Públicas Municipais em São Paulo.

Guilherme Henrique de Paula e Silva

Volume 42

Setembro de 2004

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Setembro 2004 –Vol 9. Número 42

Expediente

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah

Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:

Beto Ricardo (ISA -Instituto Sócio-Ambiental)

Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)

Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)

Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)

Humberto Marques Filho (Universidade Federal da Paraíba)

José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)

Laura da Veiga (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)

Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)

Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)

Paulo Pankararu (COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira)

Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)

Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

Capa: Carlos André Inácio

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas e 1250 caracteres por página (inclusive espaços). Fonte: *Times New Roman*. Formatação: papel A4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es), a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de “blind peer review” a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Pública e Cidadania

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca

2º andar – São Paulo 01313-902

e-mail: inovando@fgvsp.br

O Autor

Guilherme Henrique de Paula e Silva

Mestre em Administração Pública pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas. Arquiteto da Prefeitura de São Paulo.

ÍNDICE

1. Introdução	7
2. Acerca da Propriedade	9
3. O Rei em Portugal	12
4. O Transplante para o Brasil	14
5. O Município	18
6. São Paulo do Campo de Piratininga	18
7. A Urbanização Desenfreada	20
8. Os Instrumentos da Administração	22
9. Invasões 1995-1999	31
10. Valores Envolvidos	33
11. A Defesa do patrimônio	34
12. Conclusões	35
Bibliografia	40

1. Introdução

No Brasil, o solo urbano é definido como aquele incorporado à zona urbana pela legislação municipal, fazendo com que o tributo cobrado sobre a terra passe para a esfera municipal através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). É sobre este solo, que o município tem poder administrativo, de polícia e responsabilidade quanto ao seu uso, que aumenta quando se considera que, por efeito da legislação federal e municipal, grande parte deste solo é de seu domínio.¹ Além das doações por força de lei, o município detém o domínio de terras devolutas², terras originárias de antigos leitos de cursos d'água aterrados³ e outras terras cujo domínio tem origem legal específica.⁴

O domínio do município avança ainda sobre terras adquiridas por desapropriação para implantação de melhoramentos públicos urbanos e que, não sendo totalmente utilizadas, deixam o município com um grande número de partes de terrenos desapropriados, geralmente inúteis pelo seu tamanho reduzido. Por efeito das restrições orçamentárias, a prefeitura não ocupa toda a área de seu acervo, resultando grande número de áreas públicas disseminadas por toda a cidade sem uso, as quais são freqüentemente apropriadas por particulares.

O entrelaçamento do conceito de público, atribuído a uma área da cidade pela norma legal, com o uso privado a que eventualmente esteja submetida, configura uma situação de conflito do qual, sem dúvida, emergem conceitos socialmente construídos referentes ao público e ao privado. Por outro lado, a relação que o Estado mantém com o patrimônio público é ilustrativa da relação que mantém com aquilo que entende por "público", da mesma forma que a relação que a sociedade mantém com este patrimônio revela o significado que esta sociedade atribui ao ator social "público" e ao patrimônio deste.

A apropriação privada de terra pública, ainda que corrente ao longo da história, principalmente nos primeiros séculos de povoamento e conquista, intensificou-se com o processo de urbanização intensa do século XX. Do ponto de vista conceitual, o tema das invasões de áreas públicas, nos remete às distinções e interseções entre público e privado,

¹ Lei Federal nº 6.766/79 que reserva 35% da área parcelada para o município e Lei Municipal de S. Paulo nº 9.413/81 que reserva 40% destas áreas.

² As "terras devolutas" foram conceituadas em Lei de 1850 e, em síntese, designam aquelas terras cujo domínio não está consignado por título nenhum, quer ao Estado quer ao ente privado, ou seja, não pertencem ao ente privado mas não foram demarcadas e descritas como pertencentes ao poder público.

³ Decreto 24.643/34 - Código de águas.

⁴ Como as terras dos antigos aldeamentos indígenas em S. Paulo, ou as terras devolutas transferidas pelo Estado para o Município.

tema desenvolvido por Habermas⁵ numa perspectiva cujo foco está no espaço político do ente público frente ao poder. Para o presente texto, interessa-nos o confronto imediato entre o espaço físico público e privado e o modo como se dá este confronto.

A apropriação, em caráter privado, de um bem público não é um fenômeno marginal em nossa sociedade e, no caso das áreas públicas urbanas, parece muito mais evidente seu caráter sistêmico. Normalmente, é enfatizada a apropriação da área pública por favelados, e desconhecidas a extensão e as implicações da apropriação de áreas públicas por empresas e proprietários privados. No entanto, todas são invasões, no sentido *lato*, são relações de promiscuidade ou confronto público-privado que sugerem uma lógica que está subjacente no modo como a sociedade brasileira e o Estado articulam estes conceitos de público e privado. Parece-nos claro que a ausência de políticas de uso do solo, claras e incorporadas pela sociedade, é parte de um conjunto de circunstâncias que favorecem a apropriação privada de áreas públicas.

Os conceitos de Bem Dominial e Bem de Uso Comum, atribuídos às áreas públicas pela legislação, referem-se ao reconhecimento judicial de propriedade, através dos registros de escrituras feitos em cartório ou de leis que especificam o domínio das áreas. As áreas ditas “de Uso Comum”, são aquelas geradas pelas doações feitas à prefeitura por donos de terras que as lotearam e que, por força de lei (nota 1), doaram parte da terra loteada para a prefeitura, incluindo as ruas, praças, avenidas etc.. Estas áreas não são propriedade *strictu sensu* da Prefeitura, são áreas públicas de Uso Comum a todos, isto é, de uso universal e público, cabendo à prefeitura administrá-las em nome deste público e em seu benefício. O outro tipo de título de domínio que a prefeitura pode ter em relação a uma determinada área é o chamado de propriedade plena ou domínio privado, que se aplica às áreas ditas “Dominiais”. Estas, são áreas compradas pelo poder público municipal (desapropriação) ou especificadas com esta titularidade em lei, como as oriundas do Código de Águas, por exemplo. Como qualquer bem do patrimônio público, ambas devem ter sua destinação orientada para o benefício público, por força de uma função óbvia do poder público. Há também um terceiro tipo de área, que são as áreas de “Uso Especial”, para as quais uma lei especifica o uso que deverá ter a área, geralmente cemitérios, parques etc..

⁵ HABERMAS, Jürgen. "L'ESPACE PUBLIQUE"; Payot, Paris-1978.

2. Acerca da Propriedade.

A propriedade indica um domínio privado sobre determinada área do território do Estado e confere ao sujeito da relação, a exclusividade do uso, conferindo desta forma um caráter de território excluído do comum. Ao longo da história ocidental, o domínio público confrontado com o domínio privado apresentou formas variadas, diluindo-se na Idade Média, sendo rico e diversificado na Antiguidade Clássica e definindo certas características ao longo da Alta Idade Média e após o Renascimento.

A idéia corrente de área pública, em nossos dias, remete-nos à antiguidade romana através do conceito de *publicus*, que desapareceu junto com o império romano (século III) e ressurgiu no século XVI, com outras significações. Este transporte por sobre séculos de história não se fez por sua existência na realidade social ou econômica da Idade Média, mas por via de um resgate no nível das idéias, configurando um ressurgimento no plano puramente ideológico, ao qual se atribuíram novos valores e significados. O sujeito público da relação de domínio sobre uma terra desaparece e ressurge séculos após, com outro caráter. Habermas chega a aventar a hipótese de se aplicar este conceito ao domínio feudal sobre um território, mas imediatamente aponta as dificuldades de se considerar a autoridade exercida sobre o castelo medieval, como um domínio privado, que não apresenta nenhuma semelhança com o *pater familia* romano e muito menos com o ente privado do direito moderno. Prefere concluir que a autoridade “privada” e a autoridade “pública” do poder feudal se fundem indissociavelmente, de tal modo que são ambas a emanção de um poder homogêneo.

Ainda que o feudalismo tenha tido características diferentes nas diversas regiões da Europa, resta evidente que o binômio público-privado não pode ser aplicado a nenhuma das formas de domínio sobre a terra no feudalismo. As vilas e cidades, que abrigaram, no máximo, um décimo da população do ocidente da Europa até o Século XV, eram parte de domínios senhoriais ou episcopais e se submetiam às cortes e ao preposto administrativo do senhor. Somente após o século XII é que o aumento populacional e a crise do sistema de distribuição de terras que atinge os pequenos senhores, traz um aumento do número de cidades e das respectivas populações, cujas características começam a se alterar no sentido de uma configuração de “propriedade” da terra por parte dos novos vilões.

Os mecanismos destas alterações são, em termos gerais, o aumento do comércio na Europa ocidental e o crescimento populacional das cidades. O primeiro se deve ao impulso da navegação veneziana e escandinava que estabeleceram rotas de comércio ao norte e sul da Europa; o segundo, aos novos vilões que, abrigando-se nas cidades, vivendo do comércio e, principalmente, não sendo servos, angariaram poder econômico e poder político, fazendo com que até o direito consuetudinário do feudalismo fosse substituído por um direito novo, o *jus mercatorum* que, sendo ocasional no início, estendeu-se pelas cidades e tornou-se permanente. Este direito urbano diferenciado atendia à necessidade dos mercadores burgueses de proteção contra a irracionalidade do direito consuetudinário de então, em favor de uma codificação mais racional para os moradores da cidade, o que se traduzia em, por exemplo, a proibição de uma intimação de burgueses por cortes não urbanas.

As terras de um castelo eram divididas em três categorias que qualificavam seu estatuto diante das cortes feudais. A terra do senhor, reservada à lavoura destinada à manutenção do castelo (*mansus indominicatus*), as terras destinadas aos colonos e gravadas por rendas pagas em espécie ao senhor (*mansi*) e as terras incultas usadas como pasto pelos colonos (*communalia*), mas das quais não se pode dizer que se tratava de terras de propriedade comum e, muito menos de terras públicas.

Durante o período mais característico do regime feudal, a Europa era uma extensa área de economia rural, cujos habitantes viviam sob insegurança e sem trocas, produzindo para uso e sustento próprios. Não havia mercado nem mercadoria. Os deslocamentos de pessoas eram raros e a terra era algo sem proprietário e sem mercado, mas com senhor e uso. A administração confundia-se com as pessoas que se relacionavam segundo uma ordem de vassalagem e poder sobre terras, servos e cidades. É esta ordem que começa a ser desmontada pela burguesia que surge nas cidades, atraída pelo comércio e pelo desenvolvimento da manufatura no meio rural com uma incipiente produção de excedentes.

A terra, principal meio de produção do sistema feudal, inicia sua transformação em mercadoria com as aquisições de censos e senhorios feitas por burgueses enriquecidos no comércio e que procuravam investimentos em bens de raiz para suas poupanças aumentadas pelos grandes lucros comerciais. Na cidade, as compras de terras fizeram parte dos negócios da burguesia que, já no princípio do século XII, emprestava dinheiro, gravando com censo o

imóvel do devedor, além de edificarem em terrenos comprados nas cidades para auferirem as rendas correspondentes, deixando as transações comerciais em segundo plano em favor de rendas tão grandes quanto aquelas e muito mais seguras dentro das muralhas.

Referindo-se às cidades do ocidente da Europa, Weber diz que, “*em princípio, a propriedade civil da terra é sempre alienável sem restrições, é hereditária numa forma desembaraçada ou então gravada com uma renda fixa*”⁶. No entanto, deve-se observar que esta diferenciação cidade-rural só tem início após o século IX com o aumento do comércio e da população das cidades. Antes disso, estas cidades estavam imersas numa economia feudal podendo descrever-se “*as comunas como ‘senhorias coletivas’ inseridas como outros tantos vassalos na hierarquia feudal.*”⁷

Se a passagem da relação de domínio feudal sobre a terra para a relação de propriedade capitalista transcorreu ao longo de séculos, antes do regime feudal, as mudanças desta relação de domínio foram abruptas e violentas, sempre ligadas a subjugação de culturas pela força. Na antiguidade, a propriedade na cidade estava intimamente ligada à família, ao altar do fogo sagrado dos seus deuses (ancestrais) que, fixo num determinado local, fixava consigo a família a sua casa. A expansão das conquistas romanas destrói a estrutura de poder nas cidades submetendo-as à Roma e recompondo, nestas cidades, as relações de propriedade segundo o direito romano, que discriminava as terras, de modo simplificado, em *ager romanus* e *ager publicus*. A *ager romanus* não se expandia com as conquistas, permanecia imutável, confundindo-se com o Estado Romano, que incluía apenas as famílias com o *status* de *romanas*. O que se expandia era o *imperium romanum* e o território do Estado romano, isto é, a *ager publicus*.

Para os não romanos, restavam duas alternativas diante do direito e do poderio romano, ser aliado ou subjugado mas, em ambos os casos, perdiam a própria lei e não recebiam outra de Roma. A lei romana os qualifica de *peregrini*, ao qual é negada a possibilidade de ser pai, marido ou proprietário, impedindo-os de exercer a autoridade sobre filhos, esposa ou território. A legislação romana referente à propriedade da terra é rica e variada ao longo dos séculos de sua história mas, em termos esquemáticos, tinha-se a *ager romanus* que pertencia

⁶ WEBER, Max. “ECONOMIA Y SOCIEDAD - ESBOZO DE SOCIOLOGIA COMPREENSIVA.” Fondo de Cultura Económica. México-1996.

⁷ HILTON, Rodney. “INTRODUÇÃO.” In “A TRANSIÇÃO DO FEUDALISMO PARA O CAPITALISMO: UM DEBATE.” Paz & Terra, R. de Janeiro-1977.

aos patrícios e a *ager publicus* que era arrendada pelo Estado gravando a terra com rendas. Entre as propriedades, o Estado garantia faixas de terreno para acesso e circulação, o “*ambitus*”. Uma terceira espécie de direito territorial dizia respeito às terras destinadas ao pasto comum dos agricultores, a *ager compascuus* que se destinava ao pasto comum dos confinantes ou próximos a esta terra e que, diferentemente da *ager publicus*, não podia ser apropriada, não admitindo qualquer tipo de posse. Percebe-se, portanto, a semelhança entre estes três regimes de terras da Roma antiga com os tipos de domínio da Idade Média, ou seja, a *ager romanus* e o *mansus indominicatus* – reservada a inalienabilidade que havia, em princípio, para as terras senhoriais – a *ager publicus* e o *mansus* e, por fim, a *ager compascuus* e a *communalia*.

A invasão dos bárbaros alterou as relações existentes entre a terra e seus titulares, trazendo consigo algumas formas específicas de relação terra-titular. Os bárbaros desconheciam a propriedade privada da terra, que pertencia à tribo e era distribuída anualmente entre os habitantes. Após a invasão, formaram-se comunidades nas quais os chefes reservaram para si os grandes domínios das *vilas romanas* formando uma aristocracia, que acolhia as populações das vilas sob sua proteção, dando origem ao domínio dos castelos e dos seus senhores, futuros cavaleiros dos feudos. A população passa então, a cultivar a terra que lhe cabe e também a terra deste *senhor* por meio da servidão, relação que caracterizará os próximos séculos da Europa medieval. De qualquer forma, numa rápida e abrangente passada de olhos pela história do ocidente, ficam, como herança, aquelas formas de relação com a terra vistas acima e o *ambitus* romano, que independentemente do nome, sempre existiu como caminho, passagem ou *via romana*.

3. O Rei em Portugal.

À época do descobrimento, quando a Europa estava em plena mudança, passando do domínio feudal para a propriedade da terra, para a terra como mercadoria, Portugal apresentava algumas características distintas pela circunstância particular de seu surgimento como reino. O combate aos sarracenos e o esforço bélico e político para manter a independência frente à Castela deu uma feição particular ao reino, no que diz respeito às relações entre rei e súditos. A história militar associada ao uso do direito romano e uma organização agrária fundada num

sistema específico de domínio sobre a terra, fez do país um exemplo precoce de organização política que redundaria no Estado nacional.

A estrutura agrária fez-se à custa das conquistas ao invasor sarraceno. Mas, parte das terras subtraídas aos sarracenos passava para o domínio do rei, reduzindo o espólio de guerra dado aos guerreiros em troca de vassalagem, fato comum no feudalismo. Isto em meados do século XII, quando a *Magna Carta* inglesa – cujo texto tratava fundamentalmente de questões feudais – levaria ainda quase um século para ser promulgada e a França dava os primeiros passos em direção à centralização administrativa e à transformação das rendas feudais do monarca em rendas administrativas regulares, processo que se estendeu até o século XV. Em Portugal, o rei, como proprietário maior de terras, tornou-se o centro das decisões. As funções administrativas não se confundiam com senhores feudais, eram desempenhadas por funcionários da Coroa, cuja remuneração era oriunda de rendas pagas por aldeias, *freguezias* e *conselhos*, diferenciando-se prematuramente do restante da Europa. Reforçando ainda mais a preeminência do monarca diante de outros senhores, o comércio com outros portos fortaleceu a burguesia da cidade, dando ao rei a oportunidade de buscar apoio em outras forças que não a nobreza territorial.

Ao longo do século XIV e início do século XV, a peste negra e a expansão do império redundou em severo despovoamento do interior e queda na produção agrícola. Foi então criado o instituto da sesmaria que se inseriu entre a propriedade então existente, dos mosteiros e senhores, além daquela do rei e da Coroa, que se confundiam com frequência. Este expediente, trazido do costume germânico do fim do império romano, consistia em dividir as terras de cultura entre os moradores das aldeias e foi usado para enfrentar a crise agrícola que se instalou no país pelo despovoamento. Durante os cinco séculos que durou, serviu sempre aos objetivos da Coroa no sentido de incrementar a produção agrícola e povoar o país. Sua aplicação obedecia à obrigação de cultivar a terra, passando a ser norma geral da política do poder central. Esta política obrigava, não só os proprietários de terra a cultivarem-na, mas também todos os que não tivessem atividade definida eram obrigados a dedicarem-se ao trato da terra.

Vê-se, por estes elementos das normas da legislação portuguesa, que a sesmaria deixara de ser um mero costume feudal para se constituir em política agrária, abrangendo terras incultas e

incorporando ao Estado o comando do uso da terra, ao investir contra o domínio dos nobres territoriais. Esta legislação alterava o equilíbrio dominial sobre a terra completamente, pois subtraía do costume das aldeias a distribuição da terra, submergindo-o sob uma lei régia e tornava a terra não titulada domínio de fato da Coroa, inserindo-se entre os domínios dos nobres e do clero. É exatamente este instituto que sofrerá uma radical alteração no Brasil, abandonado em favor de uma mera distribuição de terras de extensões desmedidas, deixando de ser instrumento de política agrária e transformando-se em meio de acesso à propriedade e exteriorização de ambições irreais para privilegiados com trânsito junto ao poder.

4. O Transplante para o Brasil.

Com o descobrimento, Portugal viu-se diante de um território que se constituía num descomunal maninho (terra inculta). Não havendo propriedade nas terras recém descobertas, o regime de terras foi integral e completamente o vigente em Portugal, com um complemento papal para as novas terras, no sentido de se as entregarem aos jesuítas, fazendo-as sujeitas ao pagamento do dízimo para propagação da fé. Assim, as terras do Brasil eram terras da Ordem de Cristo, cujo “*senhor natural e administrador perpétuo*” era o monarca português. Mas as Ordenações Manuelinas (1521) e depois Filipinas (1603) vedavam a apropriação de terras ermas (ou maninhos), por quaisquer titulares de jurisdição, para que estas ficassem como terras de sesmaria, sempre com o espírito de aumento da produção agrícola e repovoamento. Assim, viu-se o Brasil incluso, como maninho gigante do pequeno reino português, entre as terras da Coroa. Já Martim Afonso de Souza aqui chegou com uma Carta Régia que lhe conferia poderes para conceder sesmarias “*das terras que se pudessem aproveitar*”, dando início ao regime na colônia. O território brasileiro era então uma terra pública sujeita a concessões com obrigação de cultivo.

Mas este instituto teve curso diverso na imensidão da colônia. Nestes anos iniciais, as sesmarias eram dadas segundo as condições vigentes em Portugal, isto é, com prazo de 2 anos para que se aproveitasse a terra, sob pena de perdê-la. As capitanias hereditárias doadas por carta régia, continham cláusulas distintas para a terra dada em sesmaria ao capitão donatário e para a capitania que, ao contrário das primeira, não podia ser alienada. Continha ainda cláusula que vedava ao donatário tomar mais terras do que a sesmaria a ele concedida,

distinguindo-se a função de poder e administração do donatário, daquela de concessionário de uma sesmária. Mas, a chegada do primeiro Governo Geral, em 1548, trouxe o germe que mudaria definitivamente a evolução do regime de sesmarias na colônia. Este germe chegou na forma de lei que mandava conceder terras em sesmarias, para instalação de engenhos e de fortificações que os protegessem, àqueles “*homens bons*” que tivessem posses para tanto.

Concederam-se, então, enormes tratos de terra que deram origem aos fidalgos fundiários, gente que se originou de uma sociedade portuguesa organizada em torno de honras, aristocracia, solares e morgadios e que alegava posses para se candidatar às sesmarias, conseguindo terras de que nunca poderia apoderar-se materialmente diante da desproporção das ambições. A distribuição das sesmarias em grandes glebas, feita pelo Governador Geral, deixou de lado o agricultor independente, aquele que não tinha nem posses nem relações com o poder, asfixiando-o entre as terras da futura aristocracia rural e empurrando-o para o interior ou para os poucos terrenos entre as grandes concessões. Aí, nestes vãos de “propriedade”, o colono humilde apossou-se de terras, conformando um novo modo de aquisição da terra. Esta dupla forma de apropriação da terra marcaria em definitivo a estrutura da propriedade fundiária brasileira.

Ainda hoje, estas formas de apropriação de terra estão presentes entre nós e o papel da Coroa portuguesa, da Coroa Imperial brasileira, das Repúblicas, do Estado enfim, na conformação, tanto do modo da aquisição da propriedade fundiária como da inserção da terra no modo de produção, é evidenciado pela legislação referente ao tema, ao longo de nossa curta história. Ao se colocar como primeiro e principal interessado na propriedade de terras, o Estado deixa de exercer o papel de mediador de eventuais conflitos entre particulares, para se colocar como parte privilegiada e, assim sendo, como virtual instrumento dos detentores do poder. Em pleno Século XX, o reconhecimento da propriedade das posses é considerada mera liberalidade do Estado e Oliveira Vianna observa, nos anos 1920, que “*contemplando em conjunto a nossa vasta sociedade rural, o traço mais impressionante é a desmedida amplitude territorial dos domínios agrícolas e pastoris.*”⁸

⁸ VIANNA, Oliveira. “POPULAÇÕES MERIDIONAIS DO BRASIL.” Paulo – 1952.

(5ª ed.) Livraria J. Olympio Ed. S.

Esta forma de aquisição de terras manteve, no entanto, a essência original de terra pública concedida com obrigação de lavrar. Isto, por efeito da impossibilidade de se gravar esta terra com foro, já que esta estava vinculada exclusivamente ao pagamento do dízimo para a propagação da fé. Mas isso mudou ao longo do século XVII e consolidou-se no final do século XVIII e início do século XIX pela imposição de foros às sesmarias concedidas, isto é, o concessionário obrigava-se ao pagamento de uma quantia ao detentor do domínio direto. Isto equivalia à extinção do regime das sesmarias. Mas, o termo final veio imediatamente antes da independência, quando uma Resolução enterrou este regime de terras definitivamente.

Os resultados negativos da política de aquisição de terras no Brasil já eram percebidos por observadores atentos como Debret que distinguia duas classes de agricultores, “*uma primeira, composta de ricos proprietários, senhores de engenho, e uma segunda, constituída de pobres cultivadores arrendatários, sujeita à opressão arbitrária dos senhores de engenho.*” Também Gonçalves Chaves (citado por Cirne Lima⁹) testemunha que “*as terras estão quase todas repartidas, e poucas há que não estejam sujeitas a invasões de índios.*”

De qualquer forma, a estruturação de um perfil de propriedades fundiárias não se fez num estalar de dedos. Foi obra de pelo menos quatro ou cinco séculos em que intervêm o poder central, as câmaras locais, o imediatismo cheio de cobiça do colonizador e as circunstâncias externas do mercado e do equilíbrio de poder das nações. Mas a visão edênica do novo mundo, junto com a cobiça imediatista, funcionaram como substrato inconsciente do colonizador exercendo papel de relevo na configuração social e fundiária de nosso território. Mesmo o colono sem recursos, aquele que usava do direito de posse já previsto no direito romano, estava contaminado. Apontando o caráter de inconsciente social do apego à grandiosidade territorial, Cirne Lima nos ensina que “*a tendência para a grande propriedade estava já definitivamente arraigada na psicologia de nossa gente. Extinto o regime das sesmarias, a posse começa a servir-lhe de veículo, e qualquer sistema territorial lhe teria servido para o mesmo fim.*”

Não se pretende, com apontar para o inconsciente, retirar o óbvio componente de poder político e econômico da grande propriedade territorial, mas destacar o traço cultural que marca nossa realidade até os dias atuais: o componente patrimonial da riqueza. Clóvis

⁹ LIMA, Ruy Cirne. “PEQUENA HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL – SESMARIAS E TERRAS DEVOLUTAS.” Fac-Símile da 4ª ed. – Séc. de Estado da Cultura, S. Paulo – 1990.

Beviláqua, redator do Código Civil de 1916, diz que “*o direito, historicamente, antecede ao Estado, que é produtor da lei escrita, forma ulterior do direito, que aliás, não o contém integralmente*”. De fato, a mesma legislação que enterrou o regime das sesmarias, incorpora aos meios de aquisição de propriedade, a ocupação ou posse. No entanto, as normas para efetivação da propriedade adquirida por posse exigiam a cultura da área. Quando da demarcação de sesmarias, era mister respeitar “*quaisquer possuidores, que tenham efetivas culturas no terreno*” e a Lei de Terras (1850), fala de “*direitos dos posseiros sobre o terreno que ocuparem com efetiva cultura*”.

Mas a posse como meio de aquisição de propriedade já estava, há muito mais tempo, instituída entre nós por lei consuetudinária abolida pela lei escrita. O costume existia na tradição portuguesa sob o nome de fogo-morto segundo o qual “*o colono, que havendo arroteado a terra brava e inculta, não pode ser expulso pelo direto senhorio*”. Entretanto, ao mesmo tempo que validava a ocupação como forma de aquisição de terras, a lei de 1850 limitava o uso deste expediente no futuro, estabelecendo a proibição de aquisição de terras devolutas “*por outro título que não seja o de compra*”, tirando, assim, a possibilidade do colono sem posses adquirir terras. O Código Civil (1916) completou a tarefa suprimindo o usucapião de terras devolutas, que era de quarenta anos. Mas, ao mesmo tempo, aquela lei autorizava o poder público a vender terras devolutas “*como e quando julgar mais conveniente*”. Este regime das terras perdurou até o Código Civil, que o manteve em linhas gerais.

Estas foram, em traços bastante amplos, as formas de aquisição da propriedade da terra no Brasil. A sesmaria, usada originariamente como política de governo para a colônia, e a ocupação, incorporada aos costumes e, posteriormente, transformada lei, mas sempre contaminadas, uma como outra, pela sua extensão desmedida. Como primórdios da terra hoje chamada de Uso Comum, encontram-se determinações para que obrigatoriamente fossem dados “*caminhos públicos e particulares para fontes, portos, pontes e pedreiras*”. Legislações posteriores transferiram a maior parte das terras devolutas aos Estados (Províncias) e posteriormente o Estado de São Paulo transferiu boa parte de suas terras recebidas do governo da República, aos municípios.

Não houve entre nós, o instituto da *communalia* corrente entre os europeus de todos os lugares após a queda do império romano e com resquícios até os nossos dias. Aqui, pelo contrário, a

exclusividade da terra e a centralidade da propriedade familiar e do seu poder, a casa grande ou o monastério, foi a constante. Ou a terra é privada ou é do Estado não havendo a *communalia* ou terra adjudicada a uma comunidade real para seu uso, o que leva Oliveira Vianna a observar, não sem desapontamento, que “*de todos os fatores históricos que, entre os povos europeus, concentram as populações em ‘arraiais’, ‘comunas’, ‘aldeias’, ‘conselhos’, e ‘cidades’ e geram-lhes as instituições políticas correspondentes, nem um só teve aqui oportunidade de intervir para medalhar o espírito das nossas populações nas formas objetivas e subjetivas da solidariedade local e do self-government.*”¹⁰

5. O Município.

Já no século XIV, em Portugal, a prevalência do rei sobre os senhores se fez sentir pela instituição da justiça do real como última instância, atravessando os senhores da guerra, que tiveram o poder de julgar limitado. Na esteira desta medida, vieram os conselhos para as vilas visando dar outra base de sustentação política ao rei, diversa da nobreza e do clero: a aliança submissa do povo. Além disso, a tributação a partir da aldeia transformou o monarca em “um poderoso sócio e patrão”, no dizer de Faoro.¹¹ Com os conselhos, plantou-se na base da produção, um sistema de cobrança que atingia todos os lugares, sistema que transformaria o município em máquina cujo centro era o rei, fazendo com que a legislação empurrasse para segundo plano as relações entre pessoas e privilegiasse as relações destas com a administração. É isto que seria transferido para o Brasil, cujos donatários de capitanias tinham poder para fundar vilas, o que, traduzido para o imenso território povoado apenas por índios, significava fincar no Brasil as raízes burocráticas, desconsiderando o presente e de olhos voltados para o futuro. A população futura seria já ligada ao rei por deveres tributários.

6. São Paulo do Campo de Piratininga.

A primeira *vila* do planalto da Capitania de São Vicente foi Santo André da Borda do Campo mas, logo São Paulo tirou-lhe o título pela preeminência dos seus fundadores jesuítas. Nestes primeiros anos até o final do século XVII, quando a descoberta das minas atenuou a miséria,

¹⁰ VIANNA, Oliveira. Op. Cit..

¹¹ FAORO, Raymundo. “OS DONOS DO PODER: Formação do Patronato Político Brasileiro.” Ed. Globo, S. Paulo-2000.

sem extingui-la, sobreviveu-se em São Paulo, às custas do apresamento do índio, o que gerou uma guerra constante com as tribos vizinhas à povoação. Por essa época, foram concedidas sesmarias a João Ramalho e aos índios, que mediam seis léguas “em quadra” (40km x 40km). Sem entrar no mérito das razões porque os jesuítas eram tão ciosos quanto à defesa do índio contra o colono paulista e indiferentes à escravização do negro nas regiões açucareiras, nem discutir o uso que faziam do índio como mão de obra gratuita em suas fazendas e nem mesmo a circunstância, apontada por Wernewck Sodré, de que estes aldeamentos tornavam o apresamento dos índios mais fácil para os paulistas, o fato é que logo se instalou no Campo de Piratininga um conflito de interesses que atravessaria os dois primeiros séculos: de um lado, colonos, e de outro, jesuítas. O poder público local era representado pela Câmara, para a qual eram eleitos três “*homens bons*”, deixando de lado índios, judeus e mestres de ofício, mas todos podiam votar. Assim, o poder público era, em grande medida, expressão dos interesses dos colonos de São Paulo, os donos das terras.

O apossamento de terras incultas era praticado correntemente e, dado o hábito dos índios cultivarem terras em “roças itinerantes” (cultivos que mudavam constantemente de lugar), os colonos passaram a se apossar de terras dos aldeamentos, uma vez que, a eles, pareciam sem sentido culturas entremeadas de áreas “abandonadas”. Isto, aliado à animosidade existente entre paulistas e jesuítas, resultou na expulsão destes últimos de suas terras em 1610, as quais foram confiscadas pela Câmara e dadas em sesmaria. Do ponto de vista da estruturação fundiária dos arredores de São Paulo, pouca coisa mudou, ao longo dos três primeiros séculos da colonização. As mudanças políticas e econômicas da metrópole mal chegavam à Piratininga. O germe da área urbana foi oficializado (1598) como rossio (área destinada ao crescimento da cidade), constituído de meia légua de terra “*para todos os lados*” e a demarcação ocorreu 45 anos depois, tendo como centro o então Largo da Sé. Fora do rossio, campeou o apossamento e a Câmara dedicou-se, ao longo dos anos, a conceder terras em sesmaria a todos quantos a pedissem. Saint Hilaire conta que “*em 1823, a espoliação dos indígenas estava completamente consumada e pode ser que o estivesse desde muito antes*”.

As mudanças administrativas por que passou São Paulo, de *vila* à cidade (1711) e a Capitania transformada em Província (1815), não tiveram repercussão no modo como as terras iam sendo adquiridas. A mudança veio, na verdade, com a chamada *Lei de Terras* de 1850. Se

antes a Câmara afrontava as ordens régias, após esta lei, as disputas passaram a ser entre a Província de São Paulo e o Império. Em 1887, o Império transferiu às Províncias todas as terras das extintas aldeias de índios, e a Constituição da 1ª República declarava pertencerem aos Estados as terras devolutas de seus respectivos territórios. Com isso, travaram-se gongóricas batalhas judiciais, para se saber se as aldeias de índios em torno da cidade estavam extintas ou, estando apenas vazias dos donatários originais (os índios) permaneciam sob domínio do governo central.

Em 1891, São Paulo passou parte das terras recebidas da Federação aos municípios, doando “*as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil almas, em raio de círculo de 6 quilômetros a partir da praça central*”. Em 1935, transferiu para a capital, as terras devolutas num raio de 8 quilômetros a partir da Praça da Sé, ampliando as terras devolutas municipais. A partir da segunda metade do século XIX, há uma série de dispositivos legais que partilham as terras, ainda não transferidas a particulares, entre os níveis de poder. De qualquer forma, mais importante do que estas transferências, foi o fato histórico da expansão da economia do café e a subsequente industrialização de São Paulo.

7. A Urbanização Desenfreada.

A industrialização começou com estradas de ferro de cafeicultores, do governo central e dos ingleses e com cotonifícios. Neste período, a lei de 1850, suprimindo as concessões de terra e substituindo-a por compra, tornou a aquisição de propriedades mais fácil para quem dispunha do numerário exigido. Como havia ainda, em São Paulo, terras devolutas em grande quantidade, a cultura do café orientou-se para novas frentes agrícolas, criando uma demanda intensa por novas terras. Isto ensejou um enlace de interesses muito forte entre a elite rural do café e o poder da República, tendo havido uma mescla considerável entre representantes públicos e elites rurais em São Paulo e no Brasil na 1ª República. Aliás, a historiografia brasileira ilustra abundantemente a fusão quase ininterrupta de interesses públicos e privados em nosso país. A reprodução desta situação, na segunda metade do século XIX, ligava-se a uma tradição antiga, mas que envolvia agora uma riqueza nunca vista. Assim, o laço de interesses da elite rural com o poder público, a venda de terras devolutas e a necessidade de

novas terras para a expansão do café, permaneceram como parte da engrenagem da produção e exportação de café, durante toda a república velha.

Com o café, houve necessidade de aumento considerável de mão de obra, buscada na Europa, através de incentivos à imigração, principalmente italiana, já que os paulistas haviam se apercebido que a mão de obra escrava exigia um alto investimento inicial e estava sob forte pressão internacional no sentido de extingui-la. Além disso, a industrialização e a construção acelerada de novas estradas de ferro criavam mais e mais variados postos de trabalho devendo-se registrar que “*o maior empregador industrial de São Paulo, em 1896, era a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, de propriedade de fazendeiros (paulistas)*”.¹²

O reflexo, na cidade de São Paulo, foi uma demanda acentuada por terras urbanas, dando início a uma expansão sem paralelo no passado. À expansão da fronteira agrária, correspondeu a expansão da fronteira urbana e, a partir da década de 1890, o crescimento acelerou-se e extravasou os limites do rossio, acompanhando o crescimento da economia, que elegeu a cidade de São Paulo como centro comercial e financeiro de apoio ao desenvolvimento. A partir dessa expansão, inverte-se o caminho percorrido pela terra. Se ao longo dos séculos anteriores, a terra pública foi-se transformando em terra particular, a exigência de terras para a expansão urbana (já totalmente ocupadas por particulares) deu início ao processo de retorno da terra privada para o domínio público. Mas fragmentada em áreas destinadas a prover os novos loteamentos, que não paravam de surgir, com praças, ruas, jardins etc.. Esta demanda por terras gerou intensa especulação imobiliária e a população sem recursos para enfrentar o mercado de terras urbanas, passou a ocupar cortiços de aluguel, ou terras desocupadas, mas que, não necessariamente, não tinham proprietário.

O processo de urbanização generalizado por que passava o país levava para as maiores cidades uma grande massa de pobres das áreas rurais e enormes levas de imigrantes e aventureiros de toda sorte atraídos pela mágica financeira do *encilhamento*,¹³ que fazia surgir dinheiro do nada. Ao mesmo tempo, o poder público municipal iniciou um processo paralelo de legislação sobre o solo urbano, cujos objetivos declarados sempre foram o de disciplinar,

¹² DEAN, Warren. “A INDUSTRIALIZAÇÃO DE SÃO PAULO.” DIFEL. S. Paulo-1983.

¹³ Medida adotada por Ruy Barbosa em 1890, que permitia a emissão de moeda por quatro bancos (um deles especialmente para São Paulo), e a constituição de SA's com integralização de capital de apenas 10%.

mas cujos resultados evidentes deixam margem a dúvidas, uma vez que a disciplina não vingou.

Se, na 1ª república, era razoavelmente fácil identificar os interesses enlaçados com o poder público, após a ditadura e o governo Vargas, e principalmente após os *anos JK*, esta identificação tornou-se mais difícil. O crescimento da cidade deu-se dentro de um movimento geral de crescimento da economia, tornando, tanto esta economia quanto a sociedade e o poder público muito mais complexos e fragmentados em termos de interesses e atores que intervêm no processo de desenvolvimento. Os anos finais do século XX, desde os anos 70, viram a cidade expandir-se para fora de seus limites municipais, engolfando em uma megalópole única vários municípios ao redor de São Paulo, sem equacionar a questão da propriedade da terra urbana.

8. Os Instrumentos da Administração.

Até o final do Império, a administração da cidade estava a cargo da Câmara, a não ser pelo evento temporário da imposição de um *prefeito* – cargo de exclusiva nomeação dos presidentes das províncias – que passa a exercer as atribuições que normalmente caberiam aos presidentes das câmaras, como a administração, a chefatura da polícia e a magistratura criminal. Essa figura, no entanto, dura pouco e é extinta com a absorção, pelo Império, dos poderes que enfeixava e por subseqüentes legislações que vão paulatinamente absorvendo poderes antes atribuídos às câmaras.

No início do século XIX, a zona urbanizada de São Paulo restringia-se a pouco mais de dois quilômetros quadrados. Nos anos 1870, inicia-se a lavoura do café em São Paulo, primeiro no vale do Paraíba, que usava ainda o porto da capital do Império para as exportações do produto. Ainda que fosse imperceptível o crescimento do município, a Câmara, ciosa de suas competências, poderes e interesses, editou em 1886 um Código de Posturas que espanta pelas quase 70 páginas e pelo nível de detalhes, que procura alcançar até tamanhos de portas e janelas, revelando uma visão higienista da cidade e impondo multas para os transgressores e multas para os fiscais que não multarem.

A respeito das propriedades particulares, adquiridas por cartas de data concedidas pela Câmara, encontram-se quatro artigos, um dos quais limita o tamanho das datas a 15m de frente e 35m de fundo. Para datas situadas “*fora do recinto das povoações*”, as dimensões podiam ser de até 80m de fundo. No entanto, estas datas só poderiam ser dadas uma de cada vez e com a obrigação de edificar, o que não impedia que a uma mesma pessoa fosse concedida outra data após ter construído na primeira. Como neste mesmo artigo se impunha a caducidade da concessão “*se no fim de seis meses da data da publicação destas Posturas (o concessionário) não tiver principiado a edificação*”, é possível inferir que havia um certo abuso no pedido de datas, que ficavam à espera de oportunidade de maior vantagem. Desta Postura em diante, a Câmara dispôs que as cartas de data conteriam cláusula de caducarem, se decorridos 6 meses não houvesse princípio de edificação nos terrenos. Estas datas eram concedidas dentro de um perímetro então chamado de “Patrimônio da Câmara”, que abrangia áreas que chegavam aos atuais limites do município a leste, norte e oeste e limitavam-se ao sul com o então município de Santo Amaro. Estas concessões eram pagas ao erário público, e o Secretário da Câmara recebia para si, um valor em dinheiro a título de lavratura e registro.

Para a passagem da propriedade particular para o patrimônio público, através de abertura de ruas e praças, o Código de Posturas começa impondo a largura mínima para ruas e forma quadrada para os largos. O Secretário da Câmara era pessoalmente responsável pela fiel execução do alinhamento feito por “arruadores”: funcionários nomeados pela Câmara e contratados pelos proprietários interessados em abrir novas ruas. Além destes itens de interesse para o trânsito entre propriedades públicas e privadas, há mais 19 capítulos dedicados à imposição de normas de conduta para todos e para todas as atividades. No entanto chama a atenção, o fato de haver um embrião de zoneamento na cidade, que empurra para a periferia as moradias destinadas à população mais pobre: proíbe-se a construção de edificações cobertas por capim, palha ou sapé, dentro da cidade ou de suas povoações.

Por volta de 1880, já existiam as principais ferrovias da cidade e, 8 anos depois a escravidão foi abolida e substituída por trabalhadores pagos (geralmente imigrantes), o que aumentou bastante o dinheiro em circulação. A terra rural, que até então tinha pouco valor monetário, começou a trocar de mãos mais freqüentemente e o comércio com a terra urbana aumentou, na mesma medida. Com a ampliação ininterrupta das bordas da cidade, o poder público

municipal dá início a um processo de fragmentação da máquina administrativa, criando uma configuração cada vez mais complexa. Em 1892, são criadas 4 intendências que passam a fazer as vezes de poder executivo, entre elas, a de “Justiça e Polícia”, cuja responsabilidade compreendia servidões de estradas e caminhos municipais e a de “Finanças” à qual competia vendas ou trocas, aforamentos, datas etc..

A seguir, a Câmara regulamenta as *enfiteuses*, foros e arrendamentos, mantendo os contratos existentes e fazendo novas concessões. Em 1895, ordena a medição dos terrenos do “Patrimônio do Município” e, em 1898, recria a figura do “Prefeito”, eleito entre os vereadores para coordenar todas as intendências. Mas o que se destaca, é a decisão, cinco anos após a libertação do último contingente de escravos, de não mais conceder cartas de data. Ou seja, a partir de 1893, a aquisição de terras urbanas estaria restrita ao mercado, exatamente numa época de maior circulação de dinheiro e, portanto, de maior oportunidade de lucro nas transações fundiárias, já que a procura crescera. Assim, aumentou-se, com uma “penada”, o patrimônio de todos quantos tinham propriedades nas cercanias da cidade e das *freguezias*. Da mesma forma que na zona rural, onde aqueles que tinham dinheiro e influência para confirmar propriedades, levavam vantagem, incorporando as terras de proprietários mais humildes que não dispunham destes recursos, reproduzia-se o processo na cidade, fazendo com que terras passassem para mãos mais próximas do poder.

Logo, a cidade começa a “saltar” extensas áreas de terreno, pela abertura de ruas em glebas mais afastadas, deixando alguns primeiros vazios entre estas e os limites anteriores da cidade. Gomes Cardim, Intendente de Obras, à época, deixa registrada esta situação em mapa de 1897, onde se destaca a Vila Gomes Cardim que se alonga a partir do Braz, seguindo a Central do Brasil, e chega próximo à Penha, ficando claro que a cidade deu um salto para além do que seria possível a uma Câmara oligárquica e fechada, administrar segundo os cânones das Posturas de 1886. “*O governo, num estado como o de São Paulo, é a emanção de um restrito círculo de cidadãos locais, de uma espécie de aristocracia de raça, quase que exclusivamente fundiária*”, dizia um artigo de um dos jornais da época, editado em italiano. Estas oligarquias aplicam, na cidade, a mesma administração de amigos que desenvolvem na República, cuja política é feita em um seleto grupo oriundo das classes rurais.

A indústria paulista, motor do crescimento da cidade, atravessa a 1ª República envolvida num jogo de puxa-empurra do câmbio, contra os interesses dos importadores e da elite rural. No entanto, os antagonismos entre indústria e café não são insuperáveis. O fato de boa parte dos industriais ser oriunda da oligarquia ajuda as composições de interesses. O *encilhamento*, uma política deliberada em favor da industrialização, aumenta a circulação de moeda e permite o surgimento de numerosas empresas industriais. Quando vem a *debacle*, o governo socorre os devedores e muitas das empresas sobrevivem.

As forças do operariado e das várias camadas da classe média urbana nascente, são ainda pouco significativas no jogo de interesses que serve de pano de fundo para o crescimento de São Paulo. Mas, no final da 1ª República, são elas que vão “*ajudar a desencadear os processos de contestação e de derrubada das oligarquias do café*”.¹⁴ A forma de administrar as áreas públicas do município, via Intendência Jurídica, permanece até o fim da 1.ª República mas o crescimento ininterrupto da população urbana provoca uma incontrolada ampliação da área da cidade. Em 1909, Antônio da Silva Prado, cafeicultor, sócio da ferrovia dos paulistas e Prefeito da Capital assina Lei impondo que “*para que uma nova rua, aberta por iniciativa particular, seja aceita pela Câmara, deverá o interessado satisfazer às condições exigidas pela legislação vigente*”.

Em 1913, a Câmara edita nova Lei que grita: “*são absolutamente proibidas aberturas de ruas, avenidas ou praças neste Município, sem expressa autorização do Prefeito*”. Dois anos depois (1915), a fúria imobiliária continua indomável e a Câmara, tentando reavivar pelo menos parte da disciplina pretendida com o Código de Posturas de 1886, regulamenta a Lei de Antônio Prado, percorrendo em 92 artigos e sete capítulos, as “*disposições legais referentes a vias públicas*”, parcela da propriedade privada transferida ao público, através da Câmara, uma vez que as praças ainda não eram exigência, mas um item reservado, pela liberalidade do proprietário do arruamento, aos melhores bairros, como os Campos Elíseos ou o entorno da Praça da República.

Aqui, fica patente a derrota da Câmara diante da realidade econômica da cidade. Assim como, na colônia, as posses eram confirmadas de tempos em tempos, mesmo quando proibidas pelas Ordenações, esta lei diz que “*as ruas, avenidas e praças existentes conservarão as atuais*

¹⁴ CARONE, Edgard. “A REPÚBLICA VELHA – I (Instituições e Classes Sociais).” DIFEL, S. Paulo-1972.

larguras, embora sejam maiores ou menores que as estabelecidas no Art. 1º”, que é a reprodução literal de um dos artigos de 1913. Aliás, vários artigos são reproduções literais de 1913, como se a repetição pudesse surtir efeito. A leitura dos 92 artigos sugere uma tentativa disciplinadora mergulhada num mar estético trazido da Europa: a *Belle Époque*. A elite rural, que comanda a cidade, exige para si um ambiente de sofisticação europeu e, para tanto, impõe regras, na legislação de construções e arruamentos. Mas, a tentativa mostra-se inútil: em 1923, nova lei proíbe a abertura de vias, sem a prévia licença da Prefeitura. Nesta nova lei, surge também a preocupação pelos títulos de propriedade das terras arruadas, a proibição de arruamentos em terrenos alagadiços não drenados e a primeira imposição de percentuais que o proprietário da gleba loteada deveria deixar para as ruas. Salpicadas ao longo do período, há uma série de leis, atos e resoluções, que procuram refrear o ímpeto de abertura de ruas para habitações dos novos moradores, que não param de chegar de todas as partes.

Com a revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, juntamente com parte do *tenentismo*, a máquina da Prefeitura foi crescendo e sofrendo novas adaptações. No entanto, as idéias gerais de uma cidade organizada e esteticamente aceitável para as elites continuou imperando. Entre 1930 e 1935, a nova elite que havia chegado ao poder, derrubando a oligarquia do café, firmou-se como uma nova força, combatendo tanto os antigos detentores do poder que tentavam retornar (1932), quanto as forças de esquerda (1935) que tentavam empurrar as mudanças para além do que era conveniente. Na campanha eleitoral de 1930, Vargas teve sensibilidade para perceber que novas forças haviam-se constituído nas cidades. A classe média urbana já era suficiente para fazer bastante barulho, como nos protestos contra a Light de São Paulo em 1909 (pelo descaso com que tratava a população que dependia dos bondes), na greve de 1917 (pela jornada de 8 horas) e nos outros movimentos grevistas de 1918 contra a carestia, de 1919 contra a ferrovia Leopoldina ou, de 1924, novamente contra a carestia.

Além destes movimentos populares, o *tenentismo* e seus aliados criavam embaraços recorrentes à oligarquia, com movimentos armados em 1922, 1924 e nos dois anos subseqüentes, com a Coluna Prestes. Ao assumir o poder, Vargas procura imediatamente neutralizar estes grupos de interesses e controlá-los pela força ou pela cooptação. Criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, através do qual o governo procurou controlar e

administrar as divergências entre as classes trabalhadoras e a burguesia, distribuiu-se o poder entre os *tenentistas* e combateu-se a volta da oligarquia com armas e arranjos políticos que culminaram no Estado Novo (1937). Para a cidade de São Paulo, toda esta movimentação federal teve como consequência, a extinção da Câmara e sua substituição por um prefeito nomeado. Os abusos *tenentistas* logo provocam a criação de conselhos para alguns municípios, mas a centralização administrativa e política será definitiva e o município reduz-se a zelador da cidade.

Com o poder discricionário do regime, impõe-se também a censura estética aos edifícios e a obrigação de inscrever todos os projetos no “Departamento de Censura Estética”, revelando o delírio *tenentista* de controle militar da sociedade, que levou à criação dos conselhos. Mas, é de se notar que o Código de construções de 1929, confirmado em 1934 (o “Código Saboya”), estabelece o zoneamento da cidade em zonas “*central, urbana, suburbana e rural*”, além de incluir um capítulo para os cortiços e casas de operários. Em 1931, entretanto, o Jardim Europa recebia normas de recuos para as edificações para que não se comprometesse a qualidade do bairro. Em 1934, é editado o Código de Águas que, atento à questões energéticas, reserva, para o município, terras Dominiais resultantes de leitos de rios e córregos. Para São Paulo, cortado por inúmeros rios, essa legislação combinada com o Projeto de canalização do Tietê de 1927 dará origem à diversas grandes áreas Dominiais, que persistem até hoje ao longo das avenidas marginais ao rio.

A legislação municipal, procurando dar conta da crescente complexidade da cidade, edita outras normas visando a ampliação da “máquina”. Assim, subdividiu-se a Prefeitura em 6 Departamentos, subordinados diretamente ao Prefeito, entre eles o Departamento Jurídico, que teve sua estrutura subdividida em 3 procuradorias, entre as quais uma “Judicial” que, por sua vez, era dividida em 2 subprocuradorias, cabendo à segunda, “*especialmente as (Ações) referentes à defesa do patrimônio do município*”.

Dadas as dificuldades externas de caráter econômico e internas de caráter político, Vargas fecha o regime e impõe o Estado Novo antes das eleições de 1938. Neste regime, é editado Decreto-Lei que visa, principalmente, disciplinar a venda de terrenos comprados através de prestações. Mas, ratifica a prefeitura como órgão a que compete aprovar o projeto de loteamento e “*torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços*

livres “. Neste mesmo ano, a cidade começa a ser sacudida pelo Plano Prestes Maia que corta a cidade com a abertura de diversas avenidas para dar vazão ao intenso movimento das quase um milhão e meio de pessoas que a habitam, absorvendo grande número de propriedades pela desapropriação.

Em 1945, incrementa-se novamente a “máquina” municipal, com a criação da Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, a qual incorporou o antigo Departamento Jurídico. Em 1946, cria-se, no âmbito do Departamento Jurídico, a Procuradoria Patrimonial, à qual caberia “*processar todas as medidas de ordem administrativa ou judicial relativas à administração e defesa do patrimônio imóvel do município*”, assim como “*à regularização das terras devolutas*”. Em 1958, é criado o Departamento Patrimonial que, guardadas algumas mudanças de detalhes, permanece como o responsável, desde então, pelo “*gerenciamento, controle, registro e disciplinamento do patrimônio imóvel do município*”.

Ao longo da “era Vargas” e dos “anos JK”, a indústria cresceu, tornou-se francamente baseada em capitais estrangeiros e o café foi perdendo importância relativa, frente à ampliação da produção e do mercado interno. São Paulo tornou-se o centro para onde convergiam os investimentos industriais e a cidade saltou dos 239.820 habitantes de 1900 para 3.781.446 em 1960. Durante este período, a antiga oligarquia rural do café e sua política de clube restrito havia sido substituída pela política populista, sistema híbrido de valores, surgido em boa parte da América Latina pela absorção dos conflitos de classe para o interior do aparelho de um Estado corporativista, com características marcadamente personalistas e voluntaristas.

Não obstante a mudança de mãos por que tinha passado o poder público, este continuou instrumentalizado por interesses que o utilizavam agora, não mais em benefício de uma classe aristocrática, mas em benefício de pessoas próximas da máquina do Estado, fossem operários (dirigentes ligados ao Ministério do Trabalho) ou empresários industriais ou rurais. Com o poder econômico do Estado agigantado, este passou a ter também papel fundamental na forma de acumulação do capital.

Com o esgotamento político do populismo, pela polarização cada vez maior entre os interesses das classes populares urbanas – muito aumentadas ao longo do período – e aqueles das elites que ainda permaneciam junto ao poder, o equilíbrio se rompe e há um golpe de Estado que liquida as eleições e adquire a forma de um sistema fechado, francamente autoritário no início

(1964), e logo totalitário (1968). No início dos anos 60, a cidade já formava uma mancha que se estendia por todos os quadrantes e adquiria figura peculiar na zona leste, com vários núcleos crescendo entre vazios, desde a Penha até São Miguel, Itaim Paulista e São Mateus. Os serviços urbanos, competência que restou aos municípios, deixam grande parte da zona periférica sem atendimento, principalmente a zona leste da cidade, destino principal dos novos migrantes vindos do nordeste.

Para o novo arranjo de poder que se instala no governo central, a cidade deixa de ter qualquer importância que não seja a de *locus* do desenvolvimento econômico à custa da supressão das forças populares, por meio de repressão feroz a toda e qualquer tentativa de insubordinação. Os prefeitos das capitais são nomeados e as eleições são indiretas e controladas. Antes de fechar completamente o regime, o Governo Federal edita Decreto-Lei que “*dispõe sobre o loteamento urbano*”, no qual absorve, através do Banco Nacional da Habitação – BNH a competência para dispor sobre “*as normas gerais de diretrizes, especificações técnicas e dimensionais*” dos projetos e deixa aos municípios a liberdade de recusar os que não atendam às necessidades de desenvolvimento ou que exijam investimentos em infraestrutura com baixa utilização.

Neste Decreto-Lei, é instituído pela primeira vez, como resposta à pressão que as ocupações irregulares vinham exercendo sobre as cidades, a “*concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, como direito real solúvel, para fins específicos de urbanização*”, e especificado que “*a concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima*”. Desta forma cria-se um instituto que contorna a determinação legal de só se alienarem terras públicas por compra, e que será retomado em 1988 quando é inscrito na própria Constituição.

Na cidade de São Paulo, a moradia popular foi, até meados da década de 60, constituída pelos cortiços, casas de operários ou casas populares, pela disponibilidade de espaço e vias de comunicação, uma vez que haviam postos de trabalho que resultavam em renda normalmente aplicada na moradia (em grande parte auto construída). Cândido Malta revela que, no final da década de 70, entre as famílias com renda até 5 salários mínimos, na cidade de São Paulo, 10% eram invasores e, destes, 60% ocupavam terras públicas. Lúcio Kowarick, por sua vez,

aponta que os domicílios alugados em São Paulo correspondiam em 1940, a 75%, em 1950 a 68% e, em 1970, a 38%, subindo para 40%, em 1980, e caindo para 29%, em 1991.

Com a crise dos anos 70 (petróleo), o sistema fechado e brutal imposto pelos militares começa a dar os primeiros sinais de esgotamento. A idéia de fazer “crescer o bolo” antes de distribuí-lo mostra-se cruelmente falsa e as pressões aumentam, vindas de todas as direções. Em meados desta década, a pressão sobre as áreas públicas em São Paulo já está patente e o número de favelas começa a aumentar irrefreavelmente. Diante disso, o Prefeito toma a decisão de pôr cobro às invasões. Um decreto de 1978 transferiu para as Administrações Regionais do Município, a “*responsabilidade pela guarda e fiscalização dos bens de Uso Comum*” determinando a urbanização destas praças, áreas livres etc. e, na falta de recursos, a sua “*imediata cercadura*”.

Logo a seguir, o último dos generais do regime militar, promulgou a Lei 6.667, que reproduz alguns dos temas recorrentes nas legislações da 1ª República, estabelecendo o que nenhuma outra norma havia feito: a criminalização da desobediência à norma. Esta providência teve o dom de coibir a proliferação dos chamados loteamentos clandestinos. No entanto, o expediente do loteamento clandestino foi parte do mecanismo de reprodução da força de trabalho em São Paulo, nos anos de intensa industrialização. Escamoteando o loteamento do poder público, o proprietário se desobrigava de cumprir as exigências legais, podendo, com isso, vender lotes mais baratos que eram usados na auto construção. No início dos anos 70, 1,1% da população vivia em favelas, percentual que aumentou para 8,9%, em 1987, 45% da qual era oriunda de casas de aluguel, sugerindo, além da drástica queda da renda, um aumento relativo dos preços.

Do relato histórico sobre o incremento na complexidade do aparelho administrativo de São Paulo, dois aspectos reveladores devem ser destacados. O primeiro é que o percurso da responsabilidade da administração das áreas públicas, há mais de 110 anos, mantém-se nos setores jurídicos da administração, revelando que a área pública de São Paulo é, e sempre foi vista pelo município como um “negócio jurídico”. O segundo, é que transparece, em todas as normas e medidas, a preservação contra a invasão, sem que haja, nunca, referência a uma política diferente da simples manutenção do domínio. Mas, por outro lado, há a competência

do município para proceder à cessão do uso e de doar terras, de acordo com a Lei Orgânica do Município, atendido o “interesse público”.

No entanto, foi comum, na primeira metade do século XX, o poder público exigir provas de domínio para ocupantes de terras consideradas devolutas em Pinheiros, Vila Guilherme e outros locais. Isto, causava um imediato pânico entre os ocupantes que se viam obrigados a desenterrar documentos e títulos de propriedade para não serem simplesmente expulsos de suas casas. A Lei de Terras do Estado de São Paulo, editada no final do Estado Novo, quando se refere às posses eventualmente reconhecidas, lembra a majestade real, qualificando como “liberalidade” do Estado o reconhecimento de posses. Como pano de fundo desta ordem legal que regula os bens públicos, a impossibilidade de aquisição de terras urbanas, por quem que não dispõe de capital para tanto, permaneceu até 2001, ano em que foi promulgado o Estatuto da Cidade.

9. Invasões: 1995 – 1999.

Pelos registros históricos, é possível perceber que o apossamento das terras públicas (devolutas) ocorreu segundo algumas características mais marcantes até a Lei de terras de 1850: visava grandes extensões de terra, as propriedades eram confirmadas de tempos em tempos e populações sem recursos ficavam à margem, ocupando interstícios entre grandes propriedades com economia de subsistência. Com todas as terras ao redor da cidade já incorporadas à propriedade (pública ou privada) e com o dinheiro disponível, primeiro do café e depois da indústria, o mercado imobiliário proveu a aquisição de propriedades até meados dos anos 70, quando fatores econômicos e sociais recolocaram o apossamento de terras desocupadas, se não como meio de aquisição de propriedade, pelo menos como meio de incorporação destas terras na economia local.

O exame das ocupações de terras públicas que têm ocorrido em anos recentes e que ocorrem atualmente permite algumas ilações a respeito da relação entre o poder público, a terra pública e o sujeito público do direito sobre estas terras, que parece não ter relação próxima com o *deimos* da democracia, aparecendo com pouco conteúdo social e marcante conteúdo de poder.

Os dados do ano 2000, mostram que o Município de São Paulo tem 10.683 áreas públicas, das quais 9.842 são de Uso Comum (92,12%) e 841 são áreas Dominiais (7,88%). Destas, pouco mais de 540 encontram-se sujeitas à Ações de Reintegração de Posse, o que não significa que outras áreas não estejam ocupadas. Na verdade, o exame quantitativo dos registros das áreas municipais e das Ações judiciais interpostas contra invasores revela que a invasão destas áreas, por toda a sociedade (pobres, não pobres e empresas de todos os tipos), é fruto da disponibilidade das mesmas, isto é, sua mera existência sem uso, sem uma praça ou qualquer outro equipamento. As Ações judiciais, porém, são limitadas pela edição de normas que as coíbem para áreas invadidas por favelas. Esta medida, recorrente nas últimas décadas do século XX, tem sua versão mais recente em portaria da Procuradoria Geral do Município, que se refere à Ações “*que envolvam áreas ocupadas por favela*” e determina que qualquer nova Ação, “*deverá ter suas repercussões sociais previamente apontadas pelo Departamento Patrimonial*”.¹⁵ Esta postura sugere mais que o reconhecimento da incapacidade da ordem econômica prover habitação para todos. Tendo em vista as legislações do século XIX e início do século XX, que dificultavam o acesso à terra pelos mais pobres, sugere que é este (invasão de favela) o *locus* reservado para esta parcela da população. A mesma atitude permeia a sociedade, que parece ver como natural a ocupação de terras públicas por favelados.

O levantamento dos dados sobre invasões, mostra que proprietários particulares invadem um grande número de pequenas áreas, as empresas invadem um grande número de grandes áreas, os pobres grandes áreas de favelas e algumas poucas áreas de tamanho médio são invadidas por entidades que prestam algum tipo de serviço de cunho social e, do ponto de vista do invasor, não há nenhuma diferença entre Uso Comum ou Dominiais. Assim, torna-se evidente que ninguém – a não ser pessoas dedicadas ao assunto – distingue um tipo de área do outro, revelando que não há sujeito com substância social que tome posse das áreas de Uso Comum, distinguindo-as das áreas privadas do ente Prefeitura: as áreas Dominiais.

As invasões se distribuem pela cidade com bastante regularidade, reforçando a idéia, de que a invasão não obedece a nenhum critério que não seja a mera disponibilidade e oportunidade. Não há regiões preferenciais nem refratárias às invasões, a não ser uma ligeira maior incidência de invasões por empresas em áreas mais centrais e, também, uma ligeira maior

15 Além destas medidas oriundas do executivo municipal há, como se depreende da leitura dos despachos em processos administrativos, uma postura dos juizes orientada para só autorizar reintegrações de áreas de favela, quando houver alternativa habitacional para a população residente.

incidência de invasões por favelas em áreas mais afastadas do centro e mais próximas das grandes avenidas. Aliás, é possível verificar que há mais incidências de invasões próximas às avenidas, de modo geral, porque há uma evidente maior disponibilidade de áreas remanescentes de desapropriação e outras áreas Dominiais nas margens dos rios e córregos onde se construíram avenidas.

Mas a municipalidade mostra uma visão patrimonial ou falha, pois metade das áreas Dominiais têm menos de 72,00m², algumas com menos de 2,00m² (uma com 0,40m²), atribuindo a esta guarda, o caráter de zelo pelo bem público. Ora, o custo da manutenção deste domínio é enorme, consumindo inúmeras horas de profissionais qualificados. Dada a nossa história territorial, ficamos com a primeira alternativa, isto é, o poder público mantém um caráter patrimonial, deixando o uso da terra submerso sob uma atitude de domínio territorial sem sentido político, social ou econômico. O tempo de ocupação irregular é, em média, de aproximadamente 15 anos (ou mais se considerarmos restrições às Ações judiciais contra favelados), revelando uma clara ineficiência do poder público, na sua postura patrimonial. Neste aspecto, destacamos dois casos extremos, com ocupações de 40 e 46 anos, e uma média de mais de 5 anos, entre a percepção da invasão e o ingresso da Ação. Assim, a invasão da terra pública municipal em São Paulo expõe uma contradição aguda entre o espírito patrimonial do poder público e os meios que dispõe para sustentá-lo, uma vez que o legislativo aprova as leis e o judiciário julga por estas mesmas leis.

10. Valores Envolvidos.

O uso da planta de valores venais (usada pela Prefeitura para cálculo do IPTU), para calcular o valor das áreas invadidas, mostra que empresas ocupam áreas de valor médio de R\$ 200,00/m², proprietários privados de R\$ 142,00/m² e favelados de apenas R\$ 20,00/m². Isto, traz de volta a evidência de que é uma falácia, gerada pela ignorância ou má fé, a idéia de que invasões são fenômenos restritos às classes excluídas. Quando multiplicamos o tamanho das áreas invadidas pelo seu valor venal, o resultado é mais gritante. Em apenas 10% das Ações de Reintegração, empresas invadem R\$3.840.096,00, proprietários privados R\$561.368,00 e favelados R\$2.250.615,00. Enquanto em termos de tamanho, os favelados ocupam mais de duas vezes o total de metros quadrados ocupado por empresas, quando se olha para valores, as

empresas ocupam quase duas vezes (1,71) o valor total dos favelados. Vale notar que o valor venal total de 10% das áreas ocupadas chega à significativa quantia de R\$ 7.480.466,38. Ora, o valor venal é próximo de um terço do valor de mercado. Assim, se temos este valor venal para 10% das Ações de reintegração, é muito provável que as 544 Ações em curso, se refiram a algo como R\$ 75 milhões, em valores venais, e R\$ 225 milhões, em valores de mercado. Do lado da sociedade, a apropriação daquele montante não causa uma maior reação pública, como se a apropriação de bens públicos fosse parte do *modus vivendi* da cidade, uma pretensa e esdrúxula distribuição de renda, mascarando a falta de políticas efetivas nesse sentido.

11. A Defesa do Patrimônio.

A morosidade do judiciário e uma administração deficiente, por falta de investimentos em equipamentos, controles e pessoas, tornam a defesa do patrimônio municipal uma tarefa difícil e não raro inócua. O tempo médio entre a notícia da invasão e a propositura de uma Ação é de mais de 5 anos e muitas (20%) só ingressaram em juízo mais de 10 anos após a notícia da invasão. Este atraso é fruto da dificuldade da prefeitura determinar se a área é ou não municipal e quais suas características, dados imprescindíveis para o sucesso da Ação. Há casos extremos em que a demora foi de 31 anos (contra um proprietário particular), ou 20 anos (contra uma empresa). Como mero destaque num quadro geral de aparente descaso, verifica-se que há Ações que ingressaram em juízo há 37 anos, e que não haviam terminado, e processos administrativos, tratando de Ações de Reintegração, que circulam pela burocracia há 46 anos.

Um levantamento de 418 registros de invasão revela quase 100 registros por ano, principalmente de proprietários privados, seguidos por empresas e, por último, por favelados. Há, nestes registros, uma correspondência, no mínimo curiosa: a demora da municipalidade para a propositura de Ações Reintegratórias obedece uma ordem aparentemente absurda, protelando por mais tempo, exatamente as Ações contra os proprietários privados, seguidos por empresas e, por último, por favelados. Esta evidente contradição com a postura patrimonialista do poder público municipal emoldura mais um fator de incentivo à transgressão, pelo virtual favorecimento dos invasores mais contumazes.

12. Conclusões.

Se considerarmos, as ocupações por favela sem atividades comerciais, industriais ou de serviço (ainda que estas existam de modo incipiente), favelados e proprietários privados abrangem, conjuntamente, a reprodução da força de trabalho e as empresas, por sua vez, a alocação de capital. O dinamismo da economia da capital paulista, evidentemente contribui para que haja mais invasões por empresas do que haveria em outras cidades mas, de qualquer forma, os dois fatores de produção investem igualmente contra áreas municipais, incorporando-as na economia urbana de um modo não controlado pelo poder público. Além disso, a invasão por agentes destes fatores obedece a uma lógica de alocação do próprio fator econômico, isto é, alocação de capital em áreas de maior urbanização e, por isso, de maior valor.

Ora, é isso o que se viu, desde os anos iniciais da colonização, até meados do século XIX quando a ocupação das terras as incorporava na economia colonial e eram confirmadas as posses sistematicamente. Entretanto, a característica que mais ressalta é a ausência de um padrão específico para as invasões, o que é o mesmo que dizer que ele ocorre simplesmente pela existência da oportunidade do invasor e da disponibilidade da área. Assim, parece não haver, para as invasões, uma lógica diferenciada da lógica corrente de ocupação da cidade pelas formas regulares. Por outro lado, o município não controla o próprio patrimônio fundiário que é incorporado pela atividade privada na dinâmica corrente da economia e do crescimento urbanos, sendo razoável admitir que a ocupação das áreas públicas seja parte de nosso modo de ser e de nosso modo de desenvolvimento. Mas, nesse caso, qual o significado de *público* entre nós? Ou, colocando a pergunta de outra forma, qual o conteúdo do sujeito público do direito, na sociedade que criamos ao longo deste cinco séculos?

Público e Poder Público

O poder público tem uma postura ambígua com o fenômeno das invasões. Quando se considera o Estado com uma natureza mais apropriada de abstração e poder, e não como algo reificado sob a forma de norma positiva ou de “máquina” administrativa, esta ambigüidade adquire um sentido contraditoriamente mais sutil e mais real. O’Donnell explicita de modo muito claro esta questão: *“É um erro reificar o Estado; isto é, ver como uma coisa só o Estado e o aparelho do Estado (...). Estas inquestionavelmente, fazem parte do Estado mas o*

*Estado é também, e não menos fundamentalmente, um conjunto de relações sociais que estabelece uma certa ordem, e em última instância a sustenta com uma garantia coercitiva centralizada, sobre um dado território.” E “a lei (incluindo os padrões de habitação a que a expectativa de sua aplicação regular leva) é um elemento constitutivo do Estado: ela é a ‘parte’ do Estado que fornece o tecido regular, subjacente da ordem social existente em um dado território.”*¹⁶

Assim, seria desviar a questão central, circunscrever estas conclusões à “máquina” da Prefeitura ou às normas legais que se referem à matéria. Não há como discriminar, a não ser por questões de clareza expositiva, o poder público, a sociedade e as normas que pretendem reger a ambos. Pelo lado do judiciário, o testemunho de Ermínia Maricato (então Secretária Municipal), nos dá conta de que participou *“de negociações, entre ocupantes e proprietários, legitimadas por juizes que temiam conflitos violentos nos despejos executados por ordem judicial”*. Em despacho normativo da Procuradoria Geral do Município (1993), há uma determinação de se envidarem esforços junto a juizes, para que *“a reintegração não fique condicionada ao oferecimento de alternativa habitacional”*. Maricato coloca, então, a questão pertinente: *“diante da esdrúxula situação na qual o próprio Judiciário aplica ou não a lei, surge uma indagação: afinal, qual é o critério de aplicação da lei?”* Com isto, o poder discricionário do poder público passa a sê-lo do agente público, que aplica ou não a lei, segundo critérios pessoais ou de grupos articulados com o poder.

Evidentemente, essa postura, com relação aos moradores de favelas e loteamentos irregulares, não surgiu do nada. Desde a década de 70, diante da política de remoção de favelas, houve uma mobilização entre organizações comunitárias e a Pastoral de Favelas da Igreja Católica, para uma luta prolongada pela questão da propriedade da terra. Com o recente “Estatuto da Cidade”, inúmeras Emendas Populares relacionadas à aquisição da propriedade da terra na cidade, apresentadas à Assembléia Constituinte de 1988, transformaram-se em lei, alterando significativamente a situação posta pela lei de 1850 e pelo Código Civil de 1916. Nas Diretrizes Gerais deste Estatuto, procura-se resolver a questão fundiária das favelas estabelecendo *“normas especiais de urbanização”* e procurando evitar a *“retenção especulativa de imóvel urbano”*. O *“usucapião especial de imóvel urbano”* subtrai do Código

¹⁶ O'DONNELL, Guillermo. "SOBRE O ESTADO, A DEMOCRATIZAÇÃO E ALGUNS PROBLEMAS CONCEITUAIS" in Novos Estudos CEBRAP, nº 36, 1993.

Civil este imóvel, passando para cinco anos o tempo exigido para que se possa adquirir-lhe o domínio.

Esta resposta tardia do poder público a questões que acompanham o crescimento das grandes cidades desde os anos 50, atingiu, no entanto, apenas as relações entre particulares, uma vez que todos os artigos que se referiam às terras públicas foram vetados “*por não ressaltarem os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo*”. A solução para manter o espírito do “Estatuto”, foi a edição de Medida Provisória, usando a “*concessão de uso especial para fins de moradia*”, expressa nos artigos vetados, e excluindo as áreas de Uso Comum e outras cuja concessão são vedadas. Esta Medida recoloca a transmissão da concessão por ato intervivos ou *causa mortis*, caracterizando uma “propriedade” com título de concessão, o que nos remete ao caráter concedente do poder.

Diante desta nova situação, não há dúvida de que os últimos anos de democracia têm demonstrado a virtude de incorporar à norma legal alguns conflitos entre o fato e a norma que deveria regulá-lo, e alguns conflitos de interesses internos à sociedade. No entanto, ainda que lento este processo, é preciso não esquecer que, desde o Segundo Império, tivemos alguns poucos anos de democracia, uma vez que a 1ª República pouco tinha que a qualificasse como tal e, os anos entre 1945 e 1964, foram entrecortados de golpes brancos.

Revendo o que foi exposto até aqui, temos: uma atitude patrimonial do poder público municipal diante das áreas públicas, ou seja, um tratamento da área municipal como negócio jurídico e a defesa contra a sua apropriação como única política; a falta sistemática de dados sobre as áreas municipais; a possibilidade do poder público (prefeito e câmara) de doar áreas públicas ou conceder uso ou “direito real de uso” das mesmas; a admissão, pelo poder público, da invasão como forma de aquisição de moradia pelas classes de baixa renda, ainda que contrariando norma legal e, por último, a invasão generalizada das áreas públicas municipais por parte da sociedade, com o único critério de disponibilidade da área e oportunidade da apropriação.

A atitude patrimonial do poder, a falta de dados e a possibilidade de alienação (cessão do direito real de uso) de áreas públicas (ressalvadas as de Uso Comum, mas que sempre poderão ser desafetadas), juntamente com uma forma socialmente aceita de aquisição de moradia pelos favelados permite-nos interpretar, como normas consuetudinárias a ocupação de áreas

públicas vistas como *não usadas* e como forma de aquisição de moradia, por parte de uma força de trabalho marginal. Deixando de lado análises macroestruturais, estas normas consuetudinárias apontam para uma sociedade que não construiu um sujeito público fora do poder do Estado, o que parece coerente com nossa história, que evidencia uma população nascida e multiplicada sob um aparato de Estado. Seria possível caracterizar estas normas consuetudinárias como um sujeito público revel diante do poder? Não nos parece, uma vez que os conflitos, diante das ocupações, são sempre reconduzidos para a esfera do poder.

Bobbio, coloca a dicotomia *público/privado* sob o ângulo da contraposição entre a liberdade individual e a felicidade geral, isto é, um confronto dinâmico, ao longo da história, entre o primado da propriedade individual livre de limitações e o primado do bem comum. Ao Estado, o autor atribui o papel de *locus* onde se compõem e recompõem, ininterruptamente, as individualidades e as coletividades subnacionais.¹⁷ Mas, quando estas composições e recomposições de coletividades se processam fora do Estado e até à revelia deste, como acontece no fenômeno das invasões pelas favelas, ou por empresas e estratos de renda mais alta, sem contestação ou oposição social maior, evidencia-se um Estado superposto à sociedade, e cuja natureza coercitiva se descola desta mesma sociedade, configurando um sujeito público autônomo.

Isto é o mesmo que dizer que o Estado se apropria do sujeito público subtraindo-o da sociedade e tornando-o instrumental do poder que é ocupado por facções hegemônicas desta sociedade, freqüentemente pela força, tendo em vista os curtos períodos democráticos, desde a República. O reverso desta apropriação do sujeito público pelo poder de um Estado descolado é a percepção da área municipal, não como um espaço físico social, mas como um espaço “da prefeitura”, “do poder público” que, em grande medida, não atravessa o social mas se sobrepõe a este.

É extremamente ilustrativo o fato do legislativo federal ter enviado à sanção presidencial o texto do Estatuto da Cidade, desconsiderando as áreas de Uso Comum. Se nem os legisladores distinguem as áreas de Uso Comum das áreas Dominiais, apesar do crivo das comissões de justiça e outras comissões do legislativo federal, então, qual é o significado de “Uso Comum do Povo” para o poder? Parece ter-se criado um entendimento generalizado de que a

¹⁷ BOBBIO, Norberto. “ESTADO GOVERNO E SOCIEDADE - PARA UMA TEORIA GERAL DA POLÍTICA.” (9ª ed.) Paz & Terra. S. Paulo – 1990.

Prefeitura é dona de terras, de todas as terras públicas do município. O que também nos parece bastante conveniente para os ocupantes eventuais do poder, que passam a ser os provisórios proprietários de uma imensa quantidade de terras urbanas. No entanto, há também uma sutileza neste fato: se todas as terras são confundidas como propriedades plenas do ente jurídico Prefeitura, então onde está o sujeito público do direito sobre as áreas de Uso Comum?

Diante disto, a relação deste Estado com a área pública municipal que, como já foi visto: é jurídica e, em função disso, facilitando, se não induzindo a que a área pública tenha um tratamento *caso a caso*; é patrimonial, exercendo o domínio sem outro fim; é defensiva, sobretudo contra a ocupação por interesses privados mas pode ser cedente eventualmente, *atendido o interesse público*; e é fundamentalmente opaca, pela falta de dados que tenham confiabilidade, apresenta-se como uma construção adequada à sua instrumentalidade como poder autônomo diante da sociedade.

Diante destas situações, há uma forte tendência a que consideremos a esfera pública como mal definida em nosso ideário histórico e corrente. Mas isso, induz a outra questão: a quem serve isto? Peter Spink responde: “*seria necessário que ocorressem mudanças na relação entre o Estado e a sociedade, que se refletissem em novos laços entre os administradores e seu público*”, e citando Motta, completa: “*Os sistemas administrativos atuais, se vistos dentro da lógica da administração moderna, podem parecer altamente irracionais mas, para os grupos preferenciais que se servem de dentro, eles formam um sistema lógico e altamente racional.*”¹⁸

¹⁸ MOTTA, P. R.. “REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, 1994 (P.178) Apud SPINK, Peter. “REFORMING THE REFORMERS: THE SAGA OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN LATIN AMERICA 1925-1995.” FGV, S. Paulo – 1999. Mimeo.

Bibliografia.

BEVILAQUA, Clovis. "DIREITO DAS COISAS." Forense, R. de Janeiro. (s/d)

BOBBIO, Norberto. "SOCIEDADE E ESTADO NA FILOSOFIA POLÍTICA MODERNA." Brasiliense, S. Paulo – 1987.

CAMPOS Filho, Cândido Malta. "CIDADES BRASILEIRAS: SEU CONTROLE OU O CAOS." Studio Nobel, S. Paulo – 2001.

COULANGES, Fustel de. "LA CITÉ ANTIQUE." Flammarion. Paris-1996.

DEBRET, Jean Baptiste. "VIAGEM PITTORESCA E HISTÓRICA AO BRASIL"

HOLANDA, Sérgio B. de. "RAÍZES DO BRASIL." Livraria J. Olímpio Ed.. S.Paulo-1977.

KOWARICK, Lúcio. "ESCRITOS URBANOS." Editora 34, S. Paulo – 2000.

LAGENBUCH, Juergen Richard. "A ESTRUTURAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO." IBGE, R. de Janeiro-1971.

MARICATO, Ermínia. "O URBANISMO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: DESENVOLVIMENTO DA DESIGUALDADE E CONTRAÇÃO SISTEMÁTICA." in O NOVO BRASIL URBANO. GONÇALVES, Maria Flora. (org.) Mercado Aberto. Porto Alegre-1995.

PIRENNE, Henri. "HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA IDADE MÉDIA." Mestre Jou, S. Paulo-1977.

REIS FILHO, Nestor Goulart. "EVOLUÇÃO URBANA DO BRASIL." EDUSP, S. Paulo-1968.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. "VIAGEM À PROVÍNCIA DE SÃO PAULO." Martins, EDUSP, S. Paulo – 1972.

SPINK, Peter K.. "REFORMING THE REFORMERS: THE SAGA OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN LATIN AMERICA 1925-1995." Monografia de Prof. Titular. Mimeo-EAESP/FGV-1998.