

Usucapião e ordenamento urbano

A Assembléia Nacional Constituinte colocou a política urbana no País em autêntica camisa-de-força, da qual os municípios não conseguirão sair. Ao mesmo tempo, abriu a possibilidade — para não dizer a probabilidade — de adensar ainda mais as grandes cidades e piorar irreparavelmente a qualidade da vida urbana. A fixação, no mesmo texto constitucional, da obrigatoriedade de um plano diretor que *ordene* (isto é, regule, ponha em ordem, disponha) “o pleno desenvolvimento das funções sociais (?) da cidade” e garanta “o bem-estar de seus habitantes” conflita, ao menos no tempo, com o direito, que passa a ser constitucional — portanto intocável pela autoridade municipal — de usucapião urbana.

Esclareçamos nossa afirmação: promulgada a Constituição e antes que as Câmaras Municipais tenham aprovado os planos diretores, todos aqueles que tiverem a posse de um pedaço de terra de 250 metros quadrados para sua moradia requererão o título de domínio, que, não contestado, lhes será deferido, impedindo que por sobre esse direito constitucional prevaleça o plano diretor municipal que vier a ser elaborado. Ou não? A Assembléia Nacional Constituinte já havia xenofobamente decretado o *fechamento dos portos*; agora, a pretexto de assinalar a importância do fenômeno urbano, obriga os municípios a regulamentar a ocupação do solo urbano, ao mesmo tempo que concita os que não têm onde morar a desorganizar esse ordenamento, ou a impedir seja ele feito.

Por outro lado, o texto aprovado segunda-feira faz pesar sobre a cabeça dos cidadãos proprietários de terrenos urbanos uma espada de Dâmocles, que dicionário algum poderá fazer desaparecer de suas preocupações: que é terreno “subutilizado”, ou uma gleba “não-utilizada”? Se à primeira vista poderá parecer fácil definir, sem necessidade de *distinguir*, o que é uma propriedade não-utilizada, será extremamente difícil fixar em lei municipal especial, seguindo o padrão federal, o que seja a subutilização do solo. A lei pode estatuir tudo aquilo que passar pela cabeça do legislador (sujeita aos controles jurisdicionais posteriores). Poderá fazê-lo, contanto que observe um mínimo de racio-

nalidade interna na ordem jurídica, para não suscitar dúvidas quanto ao que pretende estabelecer. Um terreno utilizado para estacionamento de carros no centro da cidade é subutilizado? Ou será a garagem de 15 andares que indica a subutilização, visto que, em seu lugar, poderia haver um prédio de apartamentos residenciais? O subjetivismo na lei é o arbítrio em sua aplicação, além de ser o caminho aberto para as exceções e a corrupção. Que se consagrem coisas desse teor na Constituição, é de lamentar.

Os prefeitos municipais de cidades com mais de 20 mil habitantes não devem estar satisfeitos com a obrigação de enviar a suas Câmaras Municipais um plano diretor; muito menos com a possibilidade de poder desapropriar terrenos subutilizados ou não-utilizados mediante títulos da dívida pública. Na medida em que o art. 207, no que tange ao plano diretor, fala genericamente em “lei”, e no seu § 4º se explicita que o subjetivismo da subutilização será definido em *lei federal*, os municípios perderam a autonomia para traçar seus planos diretores. Será a *lei federal* que definirá o que seja subutilização do solo; será ela sem dúvida alguma a que estabelecerá “as diretrizes gerais” da política de desenvolvimento urbano. Em outras palavras, o que os municípios ganharam em autonomia com a reforma fiscal perderão na prática ao cuidar daquilo que é essencial, vale dizer a definição autônoma — para o bem ou para o mal — do que seja uma política de ocupação do solo urbano. As decisões centralizadas, poderá argumentar-se, têm a virtude de permitir a escolha do melhor. Até hoje, o planejamento de Haussmann para Paris é elogiado como *desenho* que permite a circulação das pessoas. Esquece-se, apenas, que com o traçado de Haussmann, com as dezenas de “estrelas” para as quais convergem ruas e avenidas, Napoleão III de certa maneira quis contribuir para facilitar o cerco de quantos motins ocorressem na cidade... Brasília é louvada em prosa e verso pelo seu traçado considerado genial. Há os que objetam, no entanto, que bastará fechar duas ou três saídas para que a cidade seja isolada do resto do País no caso de uma emergência insurrecional... São pontos de vista diversos, que a Constituição não pode obrigar se estabeleçam em lei federal, sob pena de coibir a

espontaneidade do crescimento urbano municipal.

Não que sejamos contra a ordenação da ocupação do solo urbano. Pelo contrário, insurgimo-nos é contra as mudanças sucessivas em todas as tentativas de planejamento que se tentaram implantar, pelo menos em São Paulo, e contra não se tentar começar a resolver a questão pela base, criando condições de fixação do homem no lugar onde seus ancestrais viveram e foram enterrados, ou estabelecer programas racionais de controle da natalidade. Não se faz planejamento urbano para o País a partir de Brasília. Isso em primeiro lugar. Em segundo lugar, não se retira do poder público municipal a capacidade de ordenar a ocupação do solo mediante a eliminação das favelas usando políticas e recursos racionais e humanos, ao estabelecer o direito a usucapião não apenas sobre terras privadas, como públicas.

Sem dúvida alguma, no afã de realizar um *aggiornamento* sem sentido prático, o texto da nova Constituição referente a usucapião urbana criará situações jurídicas complexas enquanto a ele não se adaptar o Código Civil. A futura Constituição estabelece a rigor que os terrenos ocupados durante cinco anos *sem oposição* — não se fala em *boa fé* — poderão ser objeto de ação visando à sua titulação em nome do posseiro, por usucapião. Ora, pela nova redação dada ao § 2º do art. 589 do Código Civil, em 1981, um terreno só será considerado “abandonado” para por isso passar ao domínio do Poder Público *dez anos* depois de registrado o abandono. Se o Poder Público necessita de dez anos de abandono para decretar a perda da propriedade de um imóvel urbano, será justo estabelecer que ela se perca cinco anos depois que houver uma invasão concertada e, como decidiu recentemente um juiz em São Paulo, não se podendo nomear todos, absolutamente todos os invasores, a ação judicial de imissão de posse for trancada, cessando assim a *oposição* a que se refere a Constituição?

O favelamento, doravante, poderá erigir-se em norma de ocupação do solo, sobrepondo-se aos planos diretores. Não há como negar a verdade: o Brasil caminha celeremente para tornar-se parte integrante do Terceiro Mundo, burocrático e oriental — massificado, além do mais.