



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

NÁDIA MARIA FROTA PEREIRA

DESAFIOS DA DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO:
O CASO DA CONSTRUÇÃO DA CE 010 NA APA SABIAGUABA

FORTALEZA - CEARÁ

2018

NÁDIA MARIA FROTA PEREIRA

DESAFIOS DA DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: O
CASO DA CONSTRUÇÃO DA CE 010 NA APA SABIAGUABA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional de Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Helena de Paula Frota.

FORTALEZA - CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Pereira, Nádia Maria Frota.

Desafios da desapropriação como instrumento de gestão: o caso da construção da CE 010 na APA Sabiaguaba [recurso eletrônico] / Nádia Maria Frota Pereira. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 109 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof.^a Dra. Maria Helena de Paula Frota.

1. Propriedade. 2. Desapropriação. 3. Gestão urbana. 4. Função social. I. Título.

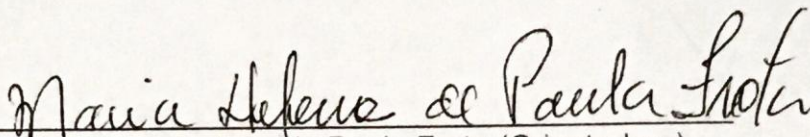
NÁDIA MARIA FROTA PEREIRA

DESAFIOS DA DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO: O
CASO DA CONSTRUÇÃO DA CE 010 NA APA SABIAGUABA

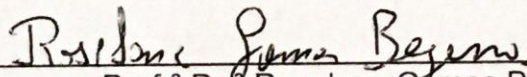
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 31/08/2018

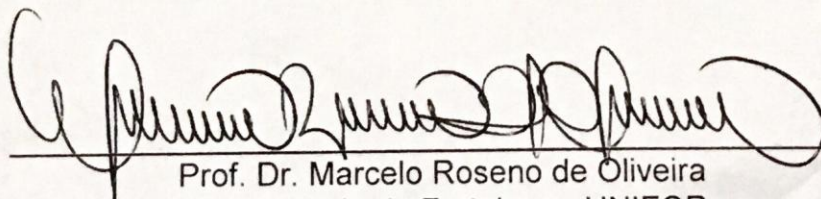
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Maria Helena de Paula Frota (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Marcelo Roseno de Oliveira
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

“Não se ensina, nem se aprende, apenas vive-se, exerce-se. Todo o indivíduo engajado nesse processo será não o aprendiz, mas, na medida em que familiarizar-se com as técnicas e quesitos básicos, o criador de novas estruturas, novos conteúdos, novos métodos, que serão o motor de transformação.”

(Ivani Fazenda)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado coragem e perseverança para trilhar os caminhos muitas vezes cheios de obstáculos, para seguirmos em busca de nosso sonho.

À minha mãe, que se encontra em outro plano, mas que sempre foi minha maior incentivadora, sempre me apoiando nos momentos mais difíceis de minha vida.

Aos meus filhos e netas que souberam entender as minhas ausências.

Aos meus colegas de mestrado, Elisângela, Cyro, Diego, Pedro Rocha e Geovana, que me incentivaram a desenvolver o tema de minha dissertação.

À Escola Superior da Magistratura – ESMEC - e à Universidade Estadual do Ceará – UECE -, que me deram a oportunidade de cursar e concluir o Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas; ao Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Ceará – DER -, à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza – SEUMA -, permitindo que fizéssemos a coleta do material composto por dados imprescindíveis à pesquisa de campo realizada no bairro Sabiaguaba.

RESUMO

Este estudo desenvolve uma análise sobre os desafios da desapropriação como instrumento de gestão, a partir de uma pesquisa sobre a repercussão da construção de uma rodovia intermunicipal na Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, em Fortaleza, Ceará. Buscou-se compreender junto a um segmento de moradores, qual o impacto da obra de duplicação e pavimentação da rodovia CE 10 para eles e para a comunidade. A pesquisa aponta aspectos da evolução da ocupação urbana da Sabiaguaba, contextualizando-a na história de Fortaleza a partir da ação das políticas de urbanização. Discorre sobre o direito à propriedade, sua função social e a desapropriação para utilidade pública e sua interferência para a concretização de políticas públicas. A questão urbana é vista sob a ótica da Constituição Federal de 1988 que dedica o Título VII e o Capítulo II ao tema, oferecendo um instrumental para a efetivação da propriedade diante do escopo de uma política de desenvolvimento urbano. Também é evidenciado o papel do Poder Judiciário do Ceará, tomando como referência a Comarca de Fortaleza nas questões envolvendo o estado do Ceará, o município de Fortaleza e suas respectivas autarquias, fundações e empresas públicas; na condição de autores ou réus. Os dados contextuais advêm do Departamento de Estradas e Rodagens do Ceará (DER), do plano Fortaleza 2040, da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza (SEUMA) e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Informações qualitativas foram obtidas através de entrevistas com dois líderes comunitários e 10 moradores do bairro Sabiaguaba. Nas conclusões, verificamos que a obra levou a população a pugnar por outras políticas públicas consideradas essências como saúde, segurança e lazer. Foi possível confirmar a importância das desapropriações, como também perceber a dissonância entre os objetivos da intervenção pública e a opinião dos habitantes do bairro. Em suma, foi possível compreender a especificidade da desapropriação como instrumento de gestão urbana, bem como uma obra pública age como um motor tanto para o desenvolvimento econômico, quanto para despertar na população uma postura de ativação da cidadania.

Palavras-chave: Propriedade. Desapropriação. Gestão urbana. Função social.

ABSTRACT

This study develops an analysis on the challenges of expropriation as a management tool, based on a research on the impact of the construction of an intercity highway in the Sabiaguaba Environmental Protection Area, in Fortaleza, Ceará, Brazil. It was sought to understand together with a segment of residents, what the impact of the duplication and paving work of the CE 10 highway for them and for the community. The research points out aspects of the evolution of the urban occupation of Sabiaguaba, contextualizing it in the history of Fortaleza from the action of urbanization policies. It discusses the right to property, its social function and expropriation for public utility and its interference in the implementation of public policies. The urban question is seen from the point of view of the Federal Constitution of 1988, which dedicates Title VII and Chapter II to the theme, offering an instrumental for the realization of the property before the scope of an urban development policy. It is also evidenced the role of the Judicial Power of Ceará, taking as reference the Fortaleza region in matters involving the state of Ceará, the municipality of Fortaleza and their respective municipalities, foundations and public companies; in the condition of authors or defendants. The contextual data come from the Department of Roads and Roadworks of Ceará (DER), the Fortaleza 2040 plan, the Department of Urbanism and Environment of the Municipality of Fortaleza (SEUMA) and the Institute of Research and Economic Strategy of Ceará (IPECE). Qualitative information was obtained through interviews with two community leaders and 10 residents of the Sabiaguaba neighborhood. In the conclusions, we verified that the work led the population to strive for other public policies considered essences such as health, safety and leisure. It was possible to confirm the importance of expropriations, as well as to understand the dissonance between the objectives of public intervention and the opinion of the inhabitants of the neighborhood. In short, it was possible to understand the specificity of expropriation as an instrument of urban management, as a public work acts as an engine for economic development as well as to awaken in the population a posture activation of citizenship.

Keywords: Property. Expropriation. Urban management. Social Function.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Quantitativo de processos desapropriação (Município/Estado)	78
Gráfico 2 - Processos de desapropriação – 12ª Vara da Fazenda Pública	79
Tabela 1 - Repercussão da Obra CE 010 na Apa Sabiaguada - Visão dos Moradores...	89

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Bairro Sabiaguaba – Traçado da CE 010	68
Mapa 2 – Aspectos Geomorfológicos de Fortaleza	82
Mapa 3 – Detalhes do Rio Cocó – Ponte E e Rodovia CE 010.....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
APA	Área de Proteção Ambiental
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CC	Código Civil
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
COFECO	Colônia de Férias da Coelce
DER	Departamento de Estradas e Rodagem do Ceará
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PITS	Polo Industrial e Tecnológico de Saúde
PSB	Partido Socialista Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO	20
2.1	EVOLUÇÃO ESPACIAL E HISTÓRICA DE FORTALEZA	26
2.2	OCUPAÇÃO E POVOAMENTO DO BAIRRO SABIAGUABA	30
2.3	USO DO TERRITÓRIO E POLÍTICA URBANA	32
3	PROPRIEDADE E DESAPROPRIAÇÃO	38
3.1	DIREITO DE PROPRIEDADE DO ESTADO ANTIGO AO ESTADO CONTEMPORÂNEO	42
3.2	GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	48
3.3	CONCEITO E FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO	56
3.4	POLÍTICAS PÚBLICAS E A DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA	60
4	DESAPROPRIAÇÃO NO BAIRRO SABIAGUABA – O CAMPO DE FORÇA ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE	67
4.1	OS INSTRUMENTOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DA GESTÃO URBANA	71
4.2	O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA DESAPROPRIAÇÃO	75
4.3	CONSIDERAÇÕES GERAIS A RESPEITO DAS DESAPROPRIAÇÕES OCORRIDAS NAS RODOVIAS CE-01 E CE-040	81
4.4	ANÁLISES DAS ENTREVISTAS COM OS LÍDERES COMUNITÁRIOS E MORADORES DO BAIRRO SABIAGUABA	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	96
	ANEXOS	101
	ANEXO A – MAPAS ANTIGOS DA CIDADE DE FORTALEZA	102
	ANEXO B – FOTOS DA SABIAGUABA	105
	ANEXO C – FOTOS DA APA – SABIAGUABA	108

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação, elaborada para o Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, em parceria com a Escola Superior de Magistratura do Ceará, trata da desapropriação como instrumento de gestão da política pública de urbanização, tomando como caso de estudo a construção da CE 010 na Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, em Fortaleza, Ceará.

Procuramos refletir sobre o embate existente entre Estado e sociedade e o papel do Poder Judiciário nessa questão. Como ente de Estado, o judiciário tem a responsabilidade de dirimir conflitos através de decisões e sentenças envolvendo o próprio Estado e a Sociedade.

A escolha do tema foi instigada por se avolumarem ações de desapropriação na Unidade Judiciária onde esta autora exerce a função de juíza de direito. Surgiu, então, a indagação sobre como compreender o poder do Estado sobre a sociedade no que diz respeito às desapropriações para utilidade pública. Debruçamos nosso estudo sobre o caso específico das desapropriações no bairro Sabiaguaba, em cujos terrenos foram realizadas obras de pavimentação e duplicação da via que interliga as cidades de Fortaleza e Eusébio.

A área declarada de utilidade pública teve desapropriações oficializadas através do Decreto nº. 31.317, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará em 29 de outubro de 2013. A meta foi a pavimentação e a duplicação da Rodovia CE-251, (atual CE-10), no trecho compreendido entre a ponte sobre o rio Cocó, na Sabiaguaba, no município de Fortaleza, e seu entroncamento com a CE-040(anel viário), no município de Eusébio.

A ligação entre Fortaleza e Eusébio naquele trecho foi destacada pelo poder público como estratégica por aquele município integrar a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), estar se consolidando como polo de desenvolvimento econômico e social e atrair empresas de construção civil, comércio e serviços; bem como por a nova via facilitar o fluxo de veículos entre os portos do Mucuripe e Pecém.

A RMF detém mais de três mil empresas, sendo 150 indústrias de grande porte instaladas nos seus três polos industriais. Dois desses polos estão localizados nos bairros Jabuti e Pedras na confluência dos municípios de Fortaleza, Eusébio e Itaitinga. A localização privilegiada permite acesso às BRs 116 e 222, por meio do anel viário e da CE-040, vias de escoamento de bens de consumo para outras regiões brasileiras.

A nossa pesquisa reflete sobre o direito à propriedade, bem como sua relação com a desapropriação utilizada pelo Estado para implementar uma política pública, observando aspectos de consonância e dissonância com os interesses da sociedade civil.

Ao tomar como ponto de partida a propriedade, recordamos que seu surgimento remonta ao mais recôndito momento no qual o homem passou a se agrupar e a formar os primeiros grupos sociais. Ao demarcar cada espaço, que configurasse sua posse e, posteriormente, sua propriedade. Em John Locke (2005) trazemos o conceito de propriedade assegurada pelo trabalho e pela necessidade de protegê-la através da formação das sociedades e dos governos.

Para Locke (2005), no estado de natureza se dá a competência para aproveitar a vida, a liberdade e a propriedade. Ali, é considerada limitada em razão da escassez de recursos, daí a necessidade da criação do Estado:

Tudo isso deve ser feito em prol do bem público da sociedade, prestando-lhe assistência e fazendo com que as leis sejam cumpridas. Isso desloca os homens do estado de natureza para a comunidade civil, ao estabelecer um magistrado local, investindo-o de autoridade para ajuizar sobre todas as controvérsias e corrigir as ofensas que podem ocorrer a qualquer membro da comunidade civil. (LOCKE, 2005, p.14).

O entendimento do que seria propriedade, após o advento do Estado Social, passou por restrições que alteraram características como absolutismo, exclusividade e perpetuidade. Houve uma transformação da ordem absolutista até um novo ordenamento jurídico cujo escopo é a função social. Em Harada (2015, p.8), fica explicitado que é “forçoso reconhecer, pois, que a propriedade de base individualista cedeu lugar à propriedade de finalidade social”.

É comum, como no caso em estudo, observarmos como a base individualista da propriedade cede lugar à propriedade de finalidade social, a partir do momento em que o ato de desapropriar é utilizado como um instrumento para a efetivação de uma política urbana.

O ato de desapropriar pressupõe que, antes dele ocorrer, exista um direito de propriedade assegurado pela Constituição Federal, que nos parecer ser o mais importante dentre os direitos subjetivos materiais. Segundo Harada (2015), o coletivo se sobrepõe ao individual, clarificando que o direito de propriedade:

É absoluto, à medida que oponível *erga omnes*, e apresenta caráter de plenitude. O proprietário dispõe da coisa como bem lhe aprouver, sujeitando-se, apenas a determinadas limitações impostas no interesse da coletividade, ou decorrentes da coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos.(HARADA,2015, p. 2).

Outro atributo do direito de propriedade é o da exclusividade, isso quer dizer que o bem pertence a uma pessoa, um indivíduo. Em decorrência desses atributos advém à irrevogabilidade, pois, uma vez adquirida a propriedade não pode ser perdida senão pela vontade do proprietário ou através de uma ação do poder público, quando uma determinada

área precisa ser desapropriada para preservar o bem comum da coletividade, seja através de uma necessidade, seja em razão da utilidade pública.

Os casos de necessidade ou de utilidade pública se encontram elencados no artigo 5º da lei básica de desapropriação. Por atingir o caráter perpétuo da propriedade privada, essas condições só se regerão pelo estrito limite constitucional. A perda da propriedade nessas condições acarreta um direito de indenização; que deverá ser prévia, justa e em dinheiro. A exceção ocorre apenas na hipótese de desapropriação para fins de política urbana e para fins de reforma agrária, cuja indenização é feita através do pagamento em títulos da dívida pública.

O ato de desapropriar exige uma série de condições legais e constitucionais, como esclarece Furtado:

À desapropriação resulta a necessidade de serem observados diversos requisitos constitucionais (procedimento administrativo definido em lei; comprovação de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social; pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição Federal). (FURTADO, 2016, p.652).

No ato de desapropriar se configuram quatro efeitos imediatos: a) A propriedade fica atrelada ao processo de desapropriação, ou seja, todos os atos necessários à efetiva extinção do direito de propriedade do particular sobre o bem não poderão mais ser evitados para o ingresso do bem no patrimônio do Estado; b) a segunda consequência é determinar, de forma precisa, as características do bem à época da declaração, isto é importante porque o cálculo da indenização pelo bem perdido não incluirá o valor de melhorias posteriores à data da desapropriação; c) o terceiro efeito da desapropriação é a permissão para que o governo entre no imóvel que está sendo desapropriado; d) depois de expedido o decreto que dá início à desapropriação começa a vigor um prazo para que ela finalize.

Outros dois aspectos de relevância para este estudo diz respeito à função social da propriedade e à questão urbana. A Constituição Federal de 1988 dedicou o Capítulo II, de seu Título VII, ao tema “Da Política Urbana”, passando a oferecer um novo instrumental, no que se refere à efetivação da propriedade, com o escopo de atingir uma política de desenvolvimento urbano, tal como preceitua o artigo 182, no sentido de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Também é estabelecido constitucionalmente que “cidades com mais de vinte mil habitantes” devem elaborar um plano diretor, que deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, ou editado por lei, que consistirá no “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988). A política urbana perpassa também pela questão da mobi-

lidade interurbana, cujo âmago é integrar as regiões e as cidades de maneira eficiente.

Diante das constatações acima, o interesse em conhecer e discutir aspectos da cidade de Fortaleza, com destaque para o bairro Sabiaguaba, em cujo território se situa uma reserva ambiental, nos levou a pautar as categorias ‘desapropriação’, ‘política urbana’ e ‘função social’. Tais categorias possibilitaram nossa compreensão do processo de desapropriação naquele bairro conjugada à mobilidade urbana e às políticas públicas que visam ao bem-estar social e à preservação do meio ambiente.

Ao investigar a desapropriação para a realização de obra de utilidade pública em cujo enfoque está o desenvolvimento econômico, apontado potencialmente através do melhoramento do escoamento da produção de bens e serviços entre Interior e capital; observamos e discutimos sobre problemas sociais e ambientais no território da intervenção urbanística.

A desapropriação em uma área de preservação ambiental exige fiscalização e estudo aprofundado sobre possíveis impactos sociais e ambientais, ainda que o objetivo do ato seja a utilidade pública para fins de mobilidade interurbana e desenvolvimento econômico.

Para a elaboração desta dissertação, fizemos uma pesquisa documental, entrevistamos pessoas envolvidas no processo de desapropriação, incluindo lideranças e moradores. Também nos debruçamos, na função técnica, sobre dois processos envolvendo proprietários de terrenos desapropriados.

Para a pesquisa, procuramos compreender a intervenção pública naquele território, à medida que colhemos e sistematizamos uma série de informações sobre as seguintes questões: 1. Quais os impactos sociais e ambientais da desapropriação na região da Sabiaguaba? 2. Quantas famílias vivem naquela região e em quais condições financeiras vivem? 3. Existe estudo específico de impacto ambiental naquela região? 4. A pavimentação e duplicação da rodovia CE-251 trouxe quais benefícios àquela região considerada de preservação ambiental? 5. Por que a intervenção foi considerada de utilidade pública?

A APA da Sabiaguaba situada no litoral leste de Fortaleza, com a obra em questão, teve como principal interferência urbanística o alargamento de uma via antiga que ocasionou tanto facilidades de trânsito; quanto problemas relacionados à poluição, a transtornos ocasionados pelo fluxo intenso de veículos e à redução do potencial de pesca no estuário de manguezal.

A causa apontada para a desapropriação foi a demanda por ampliação da mobilidade interurbana entre as cidades de Fortaleza e Eusébio; bem como a utilidade pública da obra que facilitou o ato de ir e vir das pessoas, e o desenvolvimento econômico necessário

ao escoamento do fluxo dos produtos, beneficiando a circulação dos bens de consumo e de abastecimento das regiões metropolitanas e da capital.

Os aspectos sociais relativos à questão do direito à moradia, em seus aspectos mais amplos, envolvem saneamento básico e infraestrutura. Os aspectos ambientais, no que concerne aos danos ao meio ambiente, repercutem em fenômenos como o desmonte das dunas, a especulação imobiliária e a construção desenfreada de edificações.

Sobre desapropriação, adiantamos que é um instituto no qual há uma intervenção do Estado na propriedade privada, uma ação típica do estado social em contraponto ao estado liberal. A propriedade privada, antes absoluta, passa a ser relativa, impondo limitações que asseguram o dever de se cumprir sua função social.

Sobre função social, nos remetemos aos fundamentos constitucionais da necessidade ou utilidade pública, que deve ser considerada como única hipótese de desapropriação. No caso em questão, o Governo do Estado do Ceará procurou desapropriar bens imóveis de propriedade privada para fins já esclarecidos acima, com destaque para a política de mobilidade urbana. A mobilidade interurbana também merece atenção, principalmente no aspecto econômico, face à circulação dos bens, de forma rápida e eficiente entre as regiões.

A mobilidade urbana também é um direito constitucional, regulamentado pela Lei n.º. 12.587/12, que traz as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que são de observância obrigatória pelos municípios quando da elaboração de normas e, da mesma forma, funciona para os estados. A mobilidade urbana sustentável é o grande desafio em todas as cidades do mundo.

Já o direito ao meio ambiente deve estar presente em todas as ações governamentais, evitando as más condições de vida na cidade, tais como a poluição e a falta de saneamento básico; e ainda a preservação e conservação da fauna e flora existentes.

Destarte, a preocupação com a melhoria de vida da população perpassa o poder público, através de políticas públicas. Por sua vez, a coletividade tem o dever de defender e preservar o meio ambiente, além de transferir para as futuras gerações essa prática e ensinamento. Afinal, a responsabilidade ambiental entre gerações é importante para que haja o desenvolvimento sustentável.

Os pressupostos teóricos desta pesquisa foram discutidos pelos principais estudiosos em suas obras sobre o instituto da propriedade, com as lições de Locke (2005; 2015), a cerca da teoria da lei natural no estado da natureza, na qual se aloja sua ideia de propriedade. Sobre a desapropriação, encontramos guarida nas lições de Harada (2015) e

Furtado (2016), principalmente na sua função social. Em relação à Política Urbana, buscamos inspiração em Singer (1973), quando ele trata do crescimento desordenado das cidades, sem as estruturas básicas necessárias a uma vida mais humanizada.

Recorremos ainda às obras de estudiosos da área de geografia, como Dantas, Costa & Silva (2009) e Souza (1978), que tratam respectivamente das transformações urbanas de Fortaleza e da evolução de Fortaleza no que diz respeito aos planos de urbanização adotados na cidade e sobre o processo de expansão da malha urbana.

No que concerne à questão meio ambiente, a essência da leitura se concentrou em Santos (2014) acerca do espaço geográfico e seu papel ativo na dinâmica social, nos fornecendo lições primorosas sobre território e sua ocupação e uso. Segundo Santos e Silveira (2008, p.19), “o território é um nome político para o espaço de um país. Em outras palavras, a existência de um país supõe um território. Mas a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território”.

Sob o aspecto jurídico, garimpamos o pensamento de Bonavides (2016), em “Ciência Política”, que trata do conceito com viés jurídico do território. O território tem papel importante como parte do objeto de nossa investigação, se entrelaçando com o direito de propriedade e sua função social, além da desapropriação, momento pelo qual o Estado se apropria de um bem pertencente a um particular, para efetivar uma Política Pública.

Ademais, o problema excursiona pela temática do meio ambiente, exigindo do Estado e da Sociedade um cuidado todo especial para a conservação da natureza e do ecossistema, que é a tônica daquela região. O impacto ambiental poderá atingir a área do Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba, por isso, a importância da fiscalização por parte do Poder público e da própria comunidade que vive nas imediações do Parque, cujos limites merecem ser respeitados.

A Sabiaguaba é considerada o primeiro bairro verde de Fortaleza, o que consideramos um privilégio como habitantes dessa cidade, que temos o dever, como cidadãos do planeta Terra, de preservar e não deixar que destruam o local, evitando, além da degradação ao ecossistema existente, a especulação imobiliária que visa ao poder do dinheiro.

A ideia de considerar o bairro da Sabiaguaba um sítio ecológico surgiu depois de uma série de estudos técnicos, dentre eles, um liderado pelo professor e doutor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC), Jeovah Meireles, que apresentou um trabalho de metodologia e critérios ambientais para o projeto da Sabiaguaba.

O Fator Verde, cidade ecológica, realizado pela Prefeitura de Estocolmo, que se aplica aos serviços ambientais para a emissão de licenças de construção em projetos e obras

de requalificação urbana, foi acolhida pela administração de Fortaleza. Essa ideia chegou ao Ceará através do órgão municipal de meio ambiente, que estudou a proposta de implantação do modelo, no ano de 2012, em Fortaleza, com o objetivo de estimular o desenvolvimento sustentável local, mas não foi efetivada posteriormente.

A atual administração do prefeito Roberto Cláudio, através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), retomou a questão do Fator Verde e lançou o Programa de Certificação Ambiental em Construções Sustentáveis para a construção civil em Fortaleza – Fator Verde, que está em fase de licitação.

Outra contribuição importante para a compreensão de nosso objeto de estudo veio de Pádua (2012), que fez uma crítica ambiental no Brasil escravagista no período de 1786-1888, além de outros autores na área do Direito Ambiental, como Nunes (2012) e Machado (2014). Trabalhamos com os dados do Departamento de Estradas e Rodagens do Ceará (DER) do IPECE, da SEMACE e também do Projeto de Fausto Nilo, Fortaleza 2040.

A metodologia utilizada na presente investigação incluiu revisão teórica sobre o tema, pesquisa de campo, com visita à região investigada e entrevistas com os atores envolvidos no caso, desde o habitante local, até os agentes públicos envolvidos na questão da obra a ser realizada, e os agentes da SEUMA e da SEMACE. Foram consultados relatórios do IPECE e do DER e comparados com a realidade da localidade da Sabiaguaba.

Nossa investigação se apresenta distribuída em cinco capítulos. O primeiro corresponde a esta introdução. O segundo capítulo trata da propriedade e da desapropriação, tomando como ponto de partida a propriedade segundo Locke, a garantia constitucional da propriedade nas constituições federais brasileiras desde a de 1824 até a de 1988. O conceito e fundamento da desapropriação e sua função social; e a desapropriação urbana com o objetivo de implementar políticas públicas.

No terceiro capítulo, discorremos sobre o uso do território em razão da política urbana, espaço e urbanismo, mobilidade e acessibilidade, além da evolução espacial e histórica de Fortaleza.

No quarto capítulo, tratamos de um estudo empírico no bairro Sabiaguaba, movido pela escuta de lideranças, moradores nativos e não nativos. Ali, pudemos apreciar e verificar presencialmente, aspectos diretos da realidade na tentativa de compreender suas nuances, movidos pela perspectiva de analisar a realidade observada e o conteúdo teórico que embasou a pesquisa.

Por fim, no quinto capítulo apresentamos algumas considerações conclusivas a respeito do papel da desapropriação urbana, sua função social e sua influência direta nas

questões de política urbana, incluindo a mobilidade urbana e o planejamento das cidades, levando em consideração o bem-estar da coletividade, sem prescindir da importância do desenvolvimento sustentável. O recorte qualitativo, promovido pelo diálogo com os moradores nos permitiu analisar o contraponto da sociedade civil em relação à intervenção do Estado.

2 OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO

A palavra espaço pode referir-se a espaço geográfico, ou seja, qualquer região ou fração de espaço do planeta; espaço público, o meio físico que é de uso comum e posse coletiva; espaço sinal, um caractere invisível, representado por um intervalo unitário vazio. Para nosso estudo e reflexão, nos interessa discorrer sobre o espaço geográfico, com esteio na reflexão de Santos (2006):

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico. (SANTOS, 2006, p.63).

Continua Santos:

O espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e aos seus habitantes. [...] Sistemas de objetos e ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma. (SANTOS, 2006, p.63).

Santos (2006) nos faz refletir que o espaço não é só um lugar, ele também abriga objetos e ações, que se entrelaçam e formam um todo, que se transforma em evolução e desenvolvimento, fazendo surgir conglomerados humanos que se chamam cidades. Ressaltamos que os objetos e ações de um determinado espaço ensejam a forma como cada cidade irá se desenvolver. É a partir do espaço que se configuram os territórios e destes nascem as cidades. Sob o ponto de vista econômico, várias são as interpretações quanto ao surgimento das cidades.

Para Marx, citado por Santos:

[...] teríamos um sistema de objetos, sinônimo de um conjunto de forças produtivas e um sistema de ações que nos dariam um conjunto das relações sociais de produção. Mas vale a pena lembrar que a interpretação simplória da relação dialética entre forças produtivas e relações de produção há muito tempo deixou de ter vigência plena. É insuficiente dizer que há, de um lado, forças produtivas e, de outro lado, relações de produção, e se tornou irrelevante afirmar que o desenvolvimento das relações de produção conduz ao desenvolvimento das forças produtivas e, ao revés, que o desenvolvimento das forças produtivas conduz ao desenvolvimento das relações de produção. (MARX apud SANTOS, 2006, p.63).

Sem dúvida, as forças de produção foram responsáveis pelo desenvolvimento e evolução da sociedade e, como consequência, isto se reflete na evolução das cidades. Com a conscientização das pessoas, a tendência é de que estas cobrem cada vez mais ações e políticas para o bem-estar social do poder público.

Ressaltamos que as forças produtivas, hoje também relações de produção, foram permeadas por um sistema financeiro, que se tornou sofisticado e que parece dominar, em todos os sentidos, até o próprio sistema de produção, tão decantado ainda no século passado. Enfim, este conjunto indissociável de objetos e ações não para de se transformar e incluir em seu bojo a especulação financeira.

A distinção entre objetos e coisas é muito definida segundo pensamento de Santos (2006), ao dizer que as coisas são o produto de uma elaboração natural, enquanto os objetos são o produto de uma elaboração social. As coisas surgem da natureza e os objetos representam o resultado do trabalho.

Entendemos que as coisas se transformam em objeto a partir do momento em que o homem trabalha a coisa, levando em conta todo um manancial de conhecimento e vivência, e que a natureza nos oferece as coisas e nós as transformamos em nossa expressão maior, que é a cultura. O espaço é a natureza, a cidade; o objeto é aquilo construído pelo homem e reflete sua evolução.

Para entendermos melhor esta evolução teremos que nos reportar à divisão entre a cidade e o campo. A partir das relações que se estabeleceram entre aqueles que vivem na zona rural e os que vivem na zona urbana, os primeiros fornecem aos últimos uma parte de sua produção, em troca de produtos da cidade ou de outros serviços tais como: governo e segurança. Destacamos o que Singer (1987) diz a esse respeito:

[...] durante o desenvolvimento “normal” das sociedades de classe, as relações entre as classes constituem o processo que molda a evolução da sociedade, decidindo a forma como comunidades ecológicas se desenvolvem e se interrelacionam, constituindo a bipolaridade cidade e campo apenas um feito secundário, por assim dizer “superestrutural” daquele processo básico [...]. (SINGER, 1987, p.11).

Para este pensador, a origem da cidade se confunde com a origem da sociedade de classes. Nas sociedades rurais, uma classe passa a se dedicar a certas atividades não produtivas, em geral, à guerra e à religião, recebendo do restante da sociedade o sustento material.

A estrutura de classes passa a se consolidar a partir do momento em que a

residência dos guerreiros se transforma em forte e a dos sacerdotes se transforma em templo. O princípio da diferenciação entre campo e cidade se estabelece e, aos poucos, há o abandono do exercício das atividades produtivas por parte das classes dominadoras, que passam a elevar os tributos, criando um fosso entre aqueles que produzem e aqueles que decidem sobre a vida dos que produzem.

Outra perspectiva relativa à origem da cidade afirma que ela surgiu ao redor do mercado enquanto sítio, em função do desenvolvimento do comércio, e um incipiente embrião do sistema financeiro, com a troca de dinheiro e mercadoria.

Para Singer (1987), a cidade comercial se confunde com a cidade-estado:

[...] A cidade comercial é fruto, portanto, de uma cidade-estado, que domina um certo território, dele extraindo um mais-produto que possa ser trocado pelo mais-produto de outros territórios. A cidade não inventa o comércio, mas muda-lhe o caráter, transformando-o de mero escambo irregular de excedentes agrícolas em intercambio regular de bens de luxo, em geral manufaturados. Com a cidade surge a produção regular de especializada de bens mais sofisticados (amuletos, joias e armas) de cujo intercambio generalizado se destaca uma mercadoria que, pouco a pouco, se transforma em equivalente e geral de todas as outras, tornando-se moeda, e é a troca monetária que finalmente torna possível a ampliação da divisão do trabalho. (SINGER,1987,p.14-15).

Em Singer, constatamos que a cidade, em sua origem, se constitui ao mesmo tempo em uma técnica de dominação e na organização de produção. A cidade concentra parte de gente em um ponto de espaço, que é constituída por soldados que representam uma potência militar à população rural ocupada esparsamente no território.

A cidade aumenta a eficiência profissionalizando os soldados e, desse modo, proporciona à classe dominante a possibilidade de ampliar territorialmente o seu domínio, acompanhando o que diz Singer (1987):

Assim, a cidade é o modo de organização espacial que permite à classe dominante maximizar a transformação do excedente alimentar, não diretamente consumido por ele, em poder militar e este em dominação política. É preciso considerar que, nos modos de produção anteriores ao capitalismo, as relações de produção se constituem de tal maneira que: 1 os produtores se apropriam das condições de produção, a começar do solo, de modo direto, no sentido de assegurar-se o seu uso; 2 este uso tem sempre por finalidade primordial a produção de valores de uso. É para preservar as condições de apropriação, defendendo-as de ameaças externas e subordinando-as internamente a determinadas regras que asseguram sua continuidade, que o camponês se submete a vassalagem, dispondo-se a produzir mais valores de uso que os necessários a sua sobrevivência e dispondo-se outrossim a oferecer o seu braço, ou o seu filho, para as tarefas de guerra e da manutenção da ordem. (SINGER,1987, p.15).

O crescimento da população e a ocupação mais densa do solo, no que concerne à

agricultura, multiplicam as exigências com as atividades de preservação e o centro de produção se transfere do campo para a cidade quando o mais-produto transforma-se na mão de uma nova classe dominante, cujo valor de troca converte-se em mercadoria. A partir daí a cidade se insere na divisão social do trabalho.

Na Roma Antiga, a produção simples de mercadorias era praticada pelos camponeses e artesãos e se desenvolveu em paralelo à economia escravagista. Na Idade Média, principalmente Europa, a servidão no campo e as corporações nas cidades, perduraram por muito tempo, enquanto o capitalismo comercial, baseado na indústria doméstica se desenvolvia nas aldeias. Na Revolução Industrial, a economia mundial tinha já uma ampla divisão internacional do trabalho, abrangendo cidade e campo.

A economia mundial não era uniforme. Cada país usava o seu poder político para acessar o mercado externo. Alguns, como a Inglaterra, usavam sua capacidade para monopolizar colonialmente territórios além-mar.

Em suma, a origem das cidades retrata muito bem que, com a evolução dos objetos decantados por Santos (2006), dominaram o que hoje são as sociedades e as cidades. No entanto, podemos agora focar em como estas cidades se organizaram, como os governantes passaram a se preocupar com a sua territorialidade, suas políticas, para torná-las um lugar agradável em termos de sustentabilidade.

Diríamos que a questão urbana evoluiu além dos seus padrões estéticos, mas também ao tentar efetivar políticas públicas relacionadas a habitação, transporte, educação, saúde, meio ambiente. Para melhor implementação das políticas públicas relativas ao urbanismo das cidades não podemos desprezar o seu aspecto jurídico. Isso ocorre ao ser este urbanismo contemplado na nossa Constituição Federal de 1988, se agasalhando no artigo 182, ao promover a Política Urbana como um dos pilares do desenvolvimento urbano. E o plano diretor passa a ser elemento de planejamento essencial e requisito para a definição da função social da propriedade. Como um princípio constitucional a política urbana desenvolveu diversos fundamentos gerando, entre outros, o direito urbanístico.

O direito urbanístico inicia-se com a Revolução Industrial, ganhando evidência a partir da segunda metade do século XX, com o êxodo rural após as duas guerras mundiais, quando a vida nas grandes cidades passa a ser fator preponderante para a realização de sonhos profissionais por parte dos jovens que, atraídos por emprego no setor industrial e de serviços, fugiam do campo para a cidade.

Assim, as cidades passaram a crescer concentrando grande parte da população mundial. Essa densidade demográfica só tende a crescer, o que exige do poder constituído

políticas públicas mais eficientes em todos os setores; sejam através de serviços de saúde, educação, moradia, transporte, emprego, saneamento, direcionando as ações do governo em planejamento urbano, voltado para as demandas dos habitantes das cidades.

Por isso, fundamental é a normatização dessas políticas, corroborando o contrato social de Rousseau. A normatização do urbanismo enseja o surgimento do direito urbanístico, sendo para alguns apenas um ramo do direito administrativo e, para outros, um capítulo do direito ambiental. Porém, não nos deteremos nesta seara, mas nos princípios que norteiam a função da propriedade urbana, além de sua função socioambiental.

Ao tratar da política urbana, a Constituição Federal em seu artigo 182 preceitua a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988) É dever do poder público, em todas as esferas, implantar a política urbana com vistas à consecução das funções sociais.

Dentre estes fundamentos, destacamos o papel do plano diretor, que é um instrumento básico da política urbana. O parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 predispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando satisfaz as exigências, as diretrizes e disposições expressas no plano diretor, tornando-o um instrumento básico de ordenação e gestão dos espaços urbanos. (BRASIL, 1988).

O plano diretor vai além: em primeiro lugar, a propriedade urbana deve ser sempre considerada e utilizada quanto aos interesses do proprietário e da coletividade, equilibrados pela administração pública; segundo, mesmo que não haja plano diretor, ele deve ser operado através de normas, instrumentos, procedimentos e planejamento urbanístico, visando sempre ao bem-estar social e à qualidade de vida nas cidades, efetivando o direito dos cidadãos ao lazer, trabalho, moradia e circulação.

Alguns aspectos integram os planos diretores. Para isso, a norma infraconstitucional, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, dispõe que:

Artigo 42 - Deverá conter no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a utilização ou edificação compulsória, ou seja, das propriedades submetidas a uma pré-determinada função social que, caso atendida sofrera sanções. (BRASIL, 2002).

O plano diretor, segundo Humbert:

Servirá ao mesmo tempo, para que o poder público possa planejar e reservar espaços para as atividades econômicas ou não pertinentes ao desenvolvimento das cidades, assim, como prever a localização dos equipamentos públicos e comunitários que servirão de suporte para as políticas setoriais, como escolas, hospitais, praças, delegacias etc. Esta reserva de espaços deve decorrer de estudos que indiquem a

demanda prevista para cada uso, assim como a disponibilidade de espaço para atendê-la. Desta forma, o plano diretor estará levando em consideração as dimensões econômicas e sociais da cidade, sem que com isto se transforma em plano de desenvolvimento econômico.(HUMBERT, 2017, p.93).

Outro princípio, implícito, diz respeito à função socioambiental da propriedade urbana, sendo contemplado na nova ordem constitucional, que conferiu especial atenção à tutela do meio ambiente, prescrevendo regras que são capazes de efetivá-la com eficácia.

Como já foi dito anteriormente, a ordem urbanística é sustentada por dois pilares jurídicos: função social da cidade e função social da propriedade. Esses dois princípios constitucionais sustentam o regime jurídico, que conforma a ordenação dos espaços urbanos e os deveres impostos a todos, em especial, para a consecução das diretrizes que levem à garantia do direito e da cidade sustentável, saneamento ambiental, trabalho, lazer e planejamento do desenvolvimento das cidades, corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos ao meio ambiente.

Ao prescrever sobre a função socioambiental da propriedade urbana, a ordem urbanística se refere à tutela dos espaços habitáveis, consubstanciando limitações estabelecidas à propriedade e deveres ao proprietário, delineando o perfil do direito de propriedade, em favor dos interesses da coletividade. Isso impõe deveres aos detentores do título de domínio ou quem exerça todas as faculdades ou algumas inerentes ao mesmo. Dentro destes deveres se incluem proteção à fauna, à flora, ao ar, às águas.

Para Humbert:

Sob este aspecto, o direito à propriedade deve ser exercitado em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei, a flora, fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e proteção ao patrimônio histórico e artístico, evitando-se sempre a poluição do ar ou da água, o que se aplica plenamente as propriedade situadas nas zonas urbanas. É um dever imposto ao proprietário que, em linhas gerais, encontra fundamento no princípio da função social da propriedade, sendo deste decorrentes. (HUMBERT, 2017, p.104).

Não é somente o Estatuto da Cidade que prescreve a proteção ao meio ambiente urbano. Outras leis o fazem, como o Código Civil, o Código Florestal, Lei nº. 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, Lei Federal nº. 11.428/06, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma mata atlântica e outros. No terceiro capítulo desta dissertação, ampliamos a discussão sobre meio ambiente e legislação.

2.1 EVOLUÇÃO ESPACIAL E HISTÓRICA DE FORTALEZA

Falar sobre a origem de Fortaleza, nos remonta ao que escreveu Pompeu Sobrinho:

O povoamento do Ceará teria ocorrido há cerca de seis ou sete milênios. Isso é, há cinco ou quatro mil a.C. Entraram os povoadores no território cearense através do Piauí e Pernambuco. Teriam então ocupado o âmbito, constituindo uma população disseminada, rarefeita, deixando manchas desertas mais ou menos amplas. As condições climo-edáficas da terra nem sempre ofereciam meios para que estas regiões fossem habitadas ou exploradas por um povo simplesmente coletor, especialmente dado à caça. (SOBRINHO, 1955, p.119).

As primeiras tentativas de ocupação e colonização do Ceará se confundem com a tentativa de ocupação e colonização do solo onde se fixa a cidade de Fortaleza. A primeira tentativa remonta à chegada a essas plagas do português Pero Coelho de Souza, que aqui chegou em 1603 juntamente com sua família, sinal de que pretendia se fixar na terra. Chegou e fundou o primeiro forte, na Barra do Ceará, forte denominado de Fortim de São Tiago (SOBRINHO, 1955). Porém, dois anos depois fracassou a tentativa de colonização, face aos problemas climáticos ocorridos em 1605, motivando sua ida para Pernambuco.

Em 1612, outra expedição chegou ao Ceará, comandada pelo português Martim Soares Moreno, fixando-se no mesmo local onde havia estado Pero Coelho de Souza. Moreno, a partir dos restos do Fortim São Tiago, ergueu o Forte de São Sebastião, permanecendo aqui até 1631, quando retornou a Pernambuco (SOBRINHO, 1955). O abandono ao forte deu ensejo para sua destruição por parte dos índios.

Ao abandonar o território, este ficou à mercê de outras ocupações, dentre elas a expedição chefiada pelo holandês Matias Beck que, em 1649, apostou no Ceará e aportou precisamente na praia do Mucuripe, construindo na foz do riacho Pajeú, o Forte Schoonenborch. (FARIAS, 2015).

Para alguns historiadores, o motivo da escolha do local foi a proximidade do Monte Itarema, hoje serra de Maranguape, pois acreditavam os holandeses que existia prata naquela localidade. Com a expulsão dos holandeses do território brasileiro, os portugueses voltaram ao Forte Schoonenborch e o transformaram em povoado, chegando à categoria de vila em 1726, passando a se chamar Vila de Nossa Senhora da Assunção. Durante muito tempo, aquela vila foi ligada administrativamente à Capitania de Pernambuco. (FARIAS, 2015).

O crescimento de Fortaleza no período colonial foi lento. Um dos grandes problemas era o porto, muito precário, causando isolamento em relação a outras áreas, além

de não existirem estradas para o interior, tornando impossível algum escoamento de produção. Este fato foi responsável pelo crescimento de vilas como Icó e Aracati, cujas localizações perto das zonas de fazendas de gado facilitaram o seu desenvolvimento.

Apenas na segunda metade do século XIX, Fortaleza passou a ser protagonista no comando das atividades econômicas do Ceará. Para isso, três fatores foram imprescindíveis para o progresso de Fortaleza que se acentua a partir de 1866. São eles: 1– o estabelecimento de uma linha de navios que tinham como destino, a capital; 2– a implantação da estrada de ferro, que partindo de Fortaleza ia a Sobral (1891) ou a Quixadá (1891), a Iguatu (1910), a Crateús (1912) e ao Crato (1926); 3– a expansão da cultura do algodão, que ampliou a função comercial desta cidade. (DANTAS, COSTA & SILVA, 2009).

Segundo Dantas; Costa & Silva:

Com efeito, organizando-se em Fortaleza, o comércio exportador de algodão, o raio de projeção da cidade ampliou-se para além das zonas produtoras de Uruburetama e Baturité para atingir o Oeste e o Sul do Ceará, acompanhando a própria extensão da cultura algodoeira. As relações com a capital se faziam através das casas exportadoras de algodão, as mesmas que exportavam couros e peles e importavam da Europa os mais variados artigos. [...] Sintetizando, pode-se verificar que as transformações de ordem econômico-social e do sistema de transportes - as ferrovias no final do século passado e durante toda a primeira metade deste século, e as rodovias sobretudo a partir de 1950 - explicam a evolução de Fortaleza. As vias de comunicação vieram facilitar os contratos entre as regiões favorecendo, além das atividades comerciais, um intenso processo migratório para a capital. Este processo migratório, diretamente ligado aos problemas da economia rural do Estado, foi intensificado a partir de 1930, em parte por influência das sucessivas secas (1932, 1952, 1958 e 1970). (DANTAS; COSTA & SILVA, 2009, p.69).

O crescimento econômico de Fortaleza ensejou a necessidade de promover uma expansão espacial com planejamento por parte dos governantes. Porém, a princípio, esta expansão se deu de forma desordenada em termos de planejamento urbano. As primeiras normas de organização do espaço urbano ocorreram no governo de Inácio Sampaio (1812-1820), cuja planta da cidade foi de autoria do engenheiro Silva Paulet, não indo além das ruas Barão do Rio Branco e Senador Alencar. (DANTAS; COSTA & SILVA, 2009).

Na administração de Boticário Ferreira, houve maior disciplinamento do núcleo urbano, ao ser proibida a construção de becos estreitos e ruas tortuosas no centro da cidade. A planta da cidade foi elaborada pelo arquiteto Adolfo Herbster, em 1859. Àquela época, a cidade crescia para o oeste até a rua Senador Pompeu; ao sul, atingia a Praça do Ferreira, terminando na rua Pedro Pereira. Em 1875, Herbster traçou outra planta de Fortaleza, incluindo a implantação da estrada de ferro, serviços de iluminação pública, calçamento nas ruas do centro e os primeiros projetos para a construção do porto. (DANTAS; COSTA &

SILVA, 2009).

Na administração do Prefeito Raimundo Girão (1933-1934), o urbanista Nestor de Figueiredo elaborou um novo plano para Fortaleza, o “Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza”, (DANTAS; COSTA & SILVA, 2009, p. 81) que previa a extinção do ramal férreo da avenida José Bastos e a abertura de novas ruas periféricas e radiais. Àquele plano urbanístico tratava do plano viário e do zoneamento do uso e ocupação.

Segundo Dantas; Costa & Silva:

[...] O zoneamento proposto, em sua estratégia principal, destaca três aspectos: a descentralização comercial e dos serviços, a renovação da área central e um planejamento para zona da praia. Foi também definido um zoneamento industrial seguindo as tendências atuais de concentração das indústrias na zona da Francisco Sá - Barra do Ceará, em Parangaba e zona portuária [...].(DANTAS; COSTA & SILVA, 2009, p.82).

Ainda sobre os anos trinta do século passado, convém ressaltar que Fortaleza sofreu um forte fluxo migratório que redundou em incremento populacional elevado, refletido em um inchaço na área urbana, onde as questões relativas à infraestrutura não corresponderam a tamanha onda de migração do sertão para a capital. A falta de condições básicas, como energia elétrica, água encanada etc., empurrou os migrantes para a periferia, dando origem às favelas:

Esse “crescimento” de forma espontânea e desordenada, deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início da década de 1930 a origem desses aglomerados com características de favelas. Entre 1930-1955 surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papoquiho (1950), Estrada de Ferro (1954). (DANTAS; COSTA & SILVA, 2009, p.94).

O crescimento desordenado com o fluxo migratório, responsável pelo surgimento das favelas, deu margem ao incremento da desigualdade e da violência. Porém, a cidade de Fortaleza foi se destacando em relação às outras cidades do Ceará:

A cidade foi aos poucos se estruturando, conquistando espaço no sertão, em decorrência do algodão e de outros produtos, e se firmando como centro coletor de produção primária. A ferrovia e, posteriormente, a abertura de rodovias, provocaram a integração de Fortaleza com outros Estados da região e do país. Foi a partir dessa integração que ela se tornou foco de atração da população migrante. Seu crescimento demográfico acentuado, como vem ocorrendo nos últimos anos, tem vínculos íntimos com os longos períodos de estiagem que atingem o Ceará e, sobretudo com a estrutura fundiária vigente, que tem suas bases na grande propriedade dedicada à criação de gado. Sabe-se que esta atividade dispensa cada vez mais a mão-de-obra utilizada. [...] Nos longos períodos de estiagem há uma redução significativa dos rebanhos cearenses, provocada tanto pelos altos índices de mortalidade ocasionados pela falta de pastagens e longos deslocamentos do gado em busca d'água, até a completa remoção de seus rebanhos por parte de alguns criadores que transferem seus animais para lugares mais seguros, livres da seca. Tanto os fatores de ordem

climática, seca ou cheia, quanto os sociais, fundamentalmente a estrutura fundiária, dificultam, cada vez mais, a fixação da população no interior [...]. (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009, p.95).

A década de 1940 destaca-se pelo início das operações do Porto do Mucuripe em substituição ao velho porto da Ponte Metálica, bem como se inicia a construção de uma pista de pouso de aviões com cerca de 2.100 metros, denominada Base do Cocorote, construída para dar apoio às bases aliadas na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cuja construção foi finalizada em novembro de 1943. Naquela década, a cidade sofreu um grande impacto com o abandono do bonde e a adoção do transporte sobre pneus. (DANTAS; COSTA & SILVA, 2009)

O prefeito Clóvis de Alencar Matos, dispondo de um levantamento realizado pelo Exército em 1945, contratou o engenheiro urbanista José Otacílio Saboia para elaborar o Plano diretor de Remodelação e Expansão de Fortaleza. Os principais elementos estruturantes da proposta espacial foram: a divisão da malha urbana em bairros demarcados por cintas de áreas verdes; sistema viário hierarquizado com avenidas radiais, sub-radiais e as avenidas canais; implementação de um centro cívico na área marginal ao riacho Pajeú; e a urbanização do Arraial Moura Brasil. (DANTAS; COSTA & SILVA, 2009).

Em 1963, foi elaborado um novo plano diretor, que adotou um zoneamento funcional, no qual as proposições urbanísticas só levaram em conta a estrutura socioeconômica da cidade, de acordo com as formas e tendências de uso e ocupação do solo. “A proposta de zoneamento desse plano, baseado na rede, é a oficialização da segregação sócio espacial”. (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009, p.158).

Em relação à ocupação diferencial do solo, o plano estabeleceu uma classificação de quatro zonas diferenciadas baseada no nível de renda da população. Ampliou-se a possibilidade de verticalização, principalmente das zonas consideradas nobres da cidade, como a Aldeota que foi beneficiada com a captação de água subterrânea das dunas do Papicu.

O ano de 1973 foi marcado pela implantação das regiões metropolitanas, fazendo parte dela Fortaleza e os municípios de Aquiraz, Pacatuba, Maranguape, Caucaia, Maracanaú e Eusébio. Em 1980, foi instalado o Distrito Industrial de Fortaleza no Município de Maracanaú, para o qual convergiu o antigo distrito industrial, localizado anteriormente na zona oeste de Fortaleza. A industrialização do município de Maracanaú contribuiu para a construção de conjuntos habitacionais construídos pelo Sistema Financeiro de Habitação. (DANTAS; COSTA; SILVA, 2009).

Os planos da cidade de Fortaleza, durante décadas, foram elaborados com o objetivo apenas de tornar a cidade urbanizada, levando em conta as ruas, as praças,

preocupando-se apenas com o aspecto estético e não com o bem-estar das pessoas.

Porém, a cidade cresceu também em termos populacionais, atingindo a marca de 2,5 milhões de habitantes (IBGE, 2010), inseridos em um contexto metropolitano, exigindo um olhar mais humanizado por parte dos responsáveis pelo planejamento da cidade. Entre os desafios encontrados, alguns merecem um enfrentamento mais contundente, como a mobilidade urbana e a ocupação do solo. Consideramos que o Projeto Fortaleza 2040 poderá trazer para a nossa cidade um caráter mais humano e sustentável.

Quanto ao lugar do bairro Sabiaguaba, no contexto da evolução espacial e histórica de Fortaleza, merece um destaque especial, por estar inserido no extremo leste do litoral de Fortaleza, encontrando-se em grande parte na Planície Litorânea, entre os estuários do rio Cocó e do rio Pacoti. Há, também, na área mais central, trechos do tabuleiro pré-litorâneo, nascentes de pequenos riachos, lagoas e setores representativos do sistema fluviomarinho. No extremo oeste, as lagoas da Precabura e Sapiranga, limites naturais do bairro. (FORTALEZA, 2010).

2.2 OCUPAÇÃO E POVOAMENTO DO BAIRRO SABIAGUABA

A história da ocupação e povoamento do bairro Sabiaguaba tem relação com a matriz indígena de antiga região da Paupina. A área mantém atraentes recursos naturais fluviomarinhos. Está situada entre os rios o Cocó e o Pacoti em suas desembocaduras marítimas. Mar, praias, matas e lagoas foram historicamente (e ainda são) atrativos aos agrupamentos humanos diferenciados ao local.

No século XVII, nas primeiras décadas, os portugueses iniciaram as primeiras tentativas de invasão e ocupação do Siará-Grande, com as bandeiras de Pero Coelho (1603), a expedição religiosa dos jesuítas Francisco Pinto e Luís Figueira (1607) e as entradas de Martim Soares Moreno (1611). Os primeiros povoados, surgidos em torno dos fortes localizados nas margens do rio Siará, foram o Forte São Tiago (1604) e Forte São Sebastião (1611). (FORTALEZA, 2010).

No início do século XVII, o Siará-Grande era moradia dos índios Potiguara, vindos das terras vizinhas do Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Essas povoações indígenas, espalhadas entre o litoral e as serras próximas a Maranguape, eram compostas por índios Potiguara cuja etnia é fundamental para o entendimento da história social e cultural de Fortaleza; e de alguns grupos populacionais que se formavam em torno da cidade, principalmente nas regiões da Parangaba e da Paupina, hoje bairro de Messejana.

(FORTALEZA, 2010).

A compreensão acerca do processo histórico-antropológico de formação da Paupina tem semelhança com o da Sabiaguaba, por se encontrar em área próxima ao espaço do antigo aldeamento e sua população ter mantido relação com o território de Messejana.

A etnia potiguara teve uma importância fundamental na formação destes aldeamentos e no estabelecimento de uma memória indígena entre os sujeitos que vivenciaram os processos históricos subsequentes.

A questão da posse e da propriedade se fez sentir através de ações reivindicatórias de sesmarias individuais e coletivas, quando se formaram as vilas dos índios em 1708 e 1722, com a expulsão dos jesuítas, nos anos de 1759 a 1760. Tais processos ocorreram no aldeamento de Paupina, do qual fazia parte o bairro Sabiaguaba. (FORTALEZA, 2010).

No início do século XVIII, apareceram os pedidos de sesmarias efetuados pelos próprios indígenas, inclusive os de Paupina. Entre 1656 e 1759, ocorreram os pedidos de sesmarias dos índios da Paupina, solicitando terras na região entre o rio Cocó e a serra da Pacatuba. Paupina foi elevada a vila, com o título de Villa Nova de Messejana. Surge um novo período dos aldeamentos sob a égide das leis do Diretório Pombalino, em que um diretor era responsável pelos índios. No século XIX, ocorre o processo de esbulho e apropriação das terras indígenas dos índios da Paupina. Em todos os pedidos de sesmarias dos índios da Paupina, nos anos de 1707, 1708 e 1722 aparecem referências ao rio Cocó. (FORTALEZA, 2010).

Segundo dados da então Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM):

As atividades de pesquisa de campo realizadas nas UCs de Sabiaguaba, entre maio de 2009 e setembro de 2010 através de depoimentos de alguns moradores locais tais como o Sr. Rocimar Maurício de Souza, o Sr. José Alves Bezerra e Rosa Pereira Bezerra, cujo relato nos fez entender como se deu a ocupação da Sabiaguaba e Gerereba, comunidades que possuem uma história comum no que concerne o povoado do bairro Sabiaguaba. Enquanto a antiga Sabiaguaba era uma comunidade localizada à beira-mar, em cima das dunas, a Gerereba se localiza do outro lado das dunas, às margens da lagoa Gerereba. Estas duas povoações deram origem a parte dos agrupamentos familiares que hoje ocupam espaços mais amplos, da Lagoa da Precabura à lagoa Redonda, à Abreulândia e à Messejana. (FORTALEZA, 2010, p. 141).

A origem da ocupação do bairro Sabiaguaba nos revela que as primeiras famílias foram a família da Virgínia, a família do Zacarias Nunes, a família do Geraldo Saúno e a do Nivardo, pai de Rocimar, fonte destas informações. O núcleo de povoação inicial se localizava em um dos morros, ainda hoje ocupados, concentrando-se pouco depois da atual

praça, à margem direita da via que leva à praia, área que se encontra no interior da área do Parque Municipal de Dunas. (FORTALEZA, 2010).

O núcleo urbano que se formou em torno do antigo aldeamento de Paupina (depois Vila de Messejana) funcionou por muito tempo como principal zona de convergência de populações moradoras da vasta área em seu entorno, tanto litorâneas quanto interioranas. Messejana foi e é importante referencial simbólico e espaço-temporal nas memórias dos moradores mais antigos. O caminho para Messejana era apenas uma vereda, enquanto sua ligação com o Mucuripe tinha como obstáculo o rio Cocó. Apenas em 1951 foi fundado o Caça e Pesca. (FORTALEZA, 2010).

Em 1973, começaram a ser loteados terrenos nas proximidades da povoação de Sabiaguaba. A estreita vereda se transformou numa estrada para passagens de caminhões, tratores e carros. Os veranistas começaram a chegar, construindo casas para passar finais de semana, surgindo também comércio e barracas de praia.

O bairro Sabiaguaba tem características próprias e em nada se assemelham ao restante do Município de Fortaleza, a começar pelos aspectos naturais preservados pelo Plano Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba. Aquele bairro Sabiaguaba passa a ter maior visibilidade em 1973, quando foram iniciados os loteamentos nas proximidades da povoação.

2.3 USO DO TERRITÓRIO E POLÍTICA URBANA

A palavra território diz respeito à uma área delimitada de terra, sob a posse de um animal, uma pessoa ou sob grupos de pessoas de uma organização ou de uma instituição. De acordo com interpretação etimológica, pode ser patriarcado, que, por sua vez, é uma palavra derivada do termo latino ‘pater’, e se refere a um território ou jurisdição, governado por um patriarca.

Na Geografia humana, o conceito de território surge inserido na proposta da geografia política de Friederick Ratzel, sendo definido como o espaço sobre o qual se exerce a soberania do Estado. Na Geografia tradicional, o conceito de território é usado para estudar as relações entre espaço e poder desenvolvidos pelos Estados, especialmente os Estados Nacionais. (BONAVIDES, 2002).

No contexto político, o termo território refere-se à superfície terrestre de um Estado, seja ele soberano ou não. É definido como espaço físico sobre o qual o Estado exerce seu poder soberano, ou em outras palavras, é o âmbito de validade da Ordem Jurídica Estatal.

Para Santos & Silveira (2008, p.19): “Num sentido mais restrito, o território é um

nome político para o espaço de um país”. Já em Bonavides (2002), a concepção de território traz à lume a questão: será o território um elemento constitutivo do Estado? Buscando responder a esta indagação, o constitucionalista menciona que, em sua maioria, os publicistas acreditam que sim:

O Estado precisa daquela parte do espaço geográfico que ordinariamente recebe a designação de território, onde o grupo humano elege habitação fixa e certa. [...] A população, privada dessa base física e permanente que é o território, poderia constituir uma horda de nômades, nunca, porém, uma comunidade estatal. (BONAVIDES, 2002, p.98).

Para Bonavides (2002), as principais teorias que determinam a natureza jurídica do território são: a teoria do território–patrimônio; a teoria do território–objeto; a teoria do território–espaço; e a teoria do território–competência.

A teoria do território–patrimônio deriva da concepção que se tinha “do território como propriedade dos senhores feudais e da concepção de seus habitantes como coisas, servos hereditários da gleba, acessórios da terra e do solo.” (BONAVIDES, 2002, p. 99). No caso da teoria do território–objeto, o direito do Estado sobre o seu território é especial, eminente e soberano.

Já a teoria do território–competência desdobra-se em duas acepções de território. A primeira, faz do território a esfera de competência local; enquanto a segunda, considera-o como âmbito de validade da ordem estatal. Quanto à teoria território–espaço, esta merece um pouco mais de aprofundamento, pois a reconhecemos como a mais pertinente ao nosso tema.

A teoria do território–espaço surgiu na Alemanha, através de dois ensaios considerados clássicos na literatura atual: “Território e Soberania Territorial” e “Do Território do Estado”, nos quais Fricker (1930 apud BONAVIDES, 2002, p.107) enfatiza que “a soberania não se exerce sobre coisas, mais sobre pessoas”.

Essa doutrina foi abraçada por outros clássicos da literatura jurídica, tais como Jellineck, Otto Mayer, Stammler, entre outros. A essência da teoria de Fricker é pertinente à relação do Estado com o território, que deixa de ser uma relação jurídica, pois o poder do Estado não é o poder sobre o território, mas responde pelo poder no território e qualquer modificação do território se denota como a modificação do Estado.

Segundo Bonavides (2002, p. 102), quase toda a doutrina jurídica alemã do século passado está inclinada “para a concepção do território, espaço, que na terminologia de seus autores conhece diversas designações, sem que estas, todavia, impliquem variações consideráveis de fundo”.

Dessas reflexões podemos constatar que o poder do Estado é muito abrangente,

exercendo domínio total sobre o território, impondo limites que atingem em cheio o direito de propriedade do solo, senão vejamos o destaque oferecido por Bonavides:

O poder que o Estado exerce sobre o território, quando impõe limitações aos indivíduos com respeito ao direito de propriedade do solo, quando expropria, ou quando institui servidões de utilidade pública, não se eleva jamais à categoria de um direito com existência autônoma, um direito sobre o solo, um direito real, mas se cinge, segundo a doutrina espacial, a um poder que invariavelmente se refere a pessoas ou se aplica por intermédio de pessoas como *imperium*, nunca como domínio, sendo no pensamento daquele jurista alemão a relação entre o Estado e o território, em qualquer hipótese, relação de direito pessoal, jamais relação de direito real. (BONAVIDES, 2002, p.103).

Essa teoria da relação jurídica entre o Estado e o território foi objeto de críticas de outros estudiosos, dentre eles o francês Villeneuve, que questiona o direito do Estado de praticar atos fora do seu território propriamente dito, como justificar o poder de polícia nos casos de capitulação, como aclarar a coexistência do poder espiritual com o poder temporal na mesma área. Estes pontos críticos tentam invalidar a doutrina do território–espaço, lançando uma semente para novas formas de pensar sobre o tema.

Na visão de Santos & Silveira, o uso do território:

Pode ser definido pela implantação de infraestrutura, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. (SANTOS & SILVEIRA, 2008, p.21).

A ocupação do território envolve todas as atividades da vida humana não se restringindo à questão física, mas também inserindo as diversas formas de natureza social, impregnadas de ciência, tecnologia e informação. O povoamento tem forte indício de ocupação econômica com capitais, produtos, mercadorias, serviços, ordens.

Na medida em que há maior número de pessoas em um menor número de lugares, a urbanização nos remete a um aumento da divisão do trabalho e maior fluidez no território. Também ocorre a influência do mercado global sobre o mercado local:

O peso do mercado externo na visão econômica do país acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para criação de infraestrutura, serviços e formas de organização dos trabalhos voltados para o comércio exterior, uma atividade ritmada pelo imperativo da competitividade e localizada nos pontos mais aptos para desenvolver essas funções. Isso não se faz sem uma regulação política do território e sem uma regulação do território pelo mercado. É desse modo que se reconstroem os contextos da evolução das bases materiais geográficas e também da própria regulação. O resultado é a criação de regiões do mandar e regiões do fazer. (SANTOS & SILVEIRA, 2008, p.21-22).

As técnicas se transformam em território, juntamente com sua incorporação ao solo, refletindo-se em rodovias, ferrovias, hidrelétricas, telecomunicações, além dos objetos técnicos vinculados à produção, como veículos e os insumos responsáveis pela dinâmica do território. Enfim, território abrange o solo, a população, os meios de sobrevivência e o fazer cotidiano de determinado conglomerado urbano.

No caso brasileiro, a ocupação do solo com os primeiros colonizadores trouxe uma roupagem jurídica àquele ato de tomada do território, uma vez que se revestiam de um ordenamento que legalizava a ocupação de colonização dos portugueses que aqui chegaram com a intenção de se fixar no território brasileiro.

Os princípios básicos que consubstanciavam o povoamento e a colonização tiveram como preceito normativo as Ordenações Filipinas, que tinham em seu bojo normas gerais sobre estética, relação de vizinhança e direito de construir. Na medida em que se fixavam na terra os portugueses, tivessem eles família ou não, a expansão urbana passou a ser um problema no que concerne à reserva de área para a moradia.

No Brasil Colônia, as ruas das vilas eram apenas meios de ligação entre um porto e outro. Apenas as praças eram urbanizadas, sendo ponto de encontro das pessoas. Nessa época, as câmaras municipais tomavam determinações, como a autorização para construir. Isso perdurou até o Brasil Império, levando em consideração que a Constituição do Império não discorreu sobre o assunto, mas transferiu para as câmaras de cada cidade o dever de fazê-lo.

As constituições do Brasil de 1824 e de 1891 não trataram do tema ocupação do espaço. Somente através da Constituição Brasileira de 1934, vislumbra-se um esboço de regulamentação normativa, sobre o tema da ocupação urbana, estabelecendo em seu artigo 5º, parágrafo 3º como competência privativa da União versar sobre:

Os registros públicos, desapropriações, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hydro electrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração, não excluindo a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. (BRASIL, 1934).

A partir de 1990, começaram a surgir no Brasil os primeiros planos relativos à urbanização, decorrentes de maior discussão e reflexão de alguns segmentos sociais, tratando inclusive de problemas na distribuição do solo urbano. O segundo Plano de Desenvolvimento fixou diretrizes e os objetivos do desenvolvimento urbano nacional, controle da poluição e preservação do meio ambiente.

A Constituição Brasileira de 1988 deu atenção à matéria urbanística, apresentando

dispositivos sobre diretrizes de desenvolvimento urbano, preservação ambiental, planos urbanísticos e função social da propriedade. Toda a fundamentação constitucional que trata da política urbana se encontra nos artigos 21, inciso XX e 182, que preveem o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (de competência federal) e o desenvolvimento urbano no território municipal (de competência local). (BRASIL, 1988).

Nos termos do artigo 21, inciso XX, a Constituição Federal prevê que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 1988).

Esse artigo constitucional revela a valorização do planejamento, prevendo-o em todos os níveis da Federação, determinando que sejam instrumentalizados por planos aprovados em lei, para dar um norte à atividade administrativa, definindo diretrizes, políticas e objetivos a serem seguidos, valorizando a atuação planejada do poder público.

O inciso XX do artigo 21 diz que também é da competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano. Trata-se de envolver a União no âmbito do planejamento urbanístico, ao prever sua competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, além da promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. No entanto, sobre transporte urbano, o artigo 30 da Constituição prevê que este é da competência material privativa do município. (BRASIL, 1988).

Em seu artigo 182, a Constituição Federal preceitua que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. (BRASIL, 1988).

A política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo município, mas isso não quer dizer que só o município deva implementar a política isoladamente, uma vez que esta unidade da Federação, no exercício de sua competência constitucional, deve seguir as diretrizes gerais fixadas em lei. Diretrizes que são da competência da União, tais como legislar sobre o desenvolvimento urbano. Assim sendo, conclui-se que a política intra-urbana deve ser executada pelo município, sem esquecer os parâmetros legais fixados por lei que já foi editada (Lei n.º 10.257/01).

É importante destacar que o plano diretor passou a ser obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. A Constituição Federal estabelece que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor. No entanto, muitas cidades com menos de vinte mil habitantes que não são obrigadas a editar um plano diretor,

também são obrigadas a cumprir a sua função social. Tais assertivas ainda nos suscita a reflexão acerca da importância do espaço e do urbanismo.

3 PROPRIEDADE E DESAPROPRIAÇÃO

O tema relativo à propriedade nos remete a um panorama histórico cuja evolução se reflete no direito. “O instituto da propriedade deve ser entendido como um sistema de alocação dos recursos econômicos e de coordenação dos custos sociais, sendo o direito de propriedade já em sua gênese uma função social.” (MATIAS & ROCHA, 2018, p.1).

À primeira vista, a propriedade era prevista de forma absoluta, segundo a qual o direito por parte do seu dono de usar, gozar e abusar da propriedade era de caráter personalista oponível a todos. Ainda na Roma Antiga, a propriedade era dividida em quiritária, pretoriana, peregrina e provincial. A propriedade quiritária era a mais ampla, própria dos romanos.

A propriedade peregrina era conferida ao estrangeiro, garantida pelo direito peregrino local ou por autoridades romanas. Este tipo de domínio desaparece quando é conferida a cidadania a todos os habitantes do império, o que ocorreu a partir do Edito de Caracala. A propriedade provincial não assegurava o domínio pleno, mas apenas os direitos correlatos, como o uso da terra. (MATIAS& ROCHA, 2018).

A evolução do direito romano de propriedade ocorreu de maneira lenta e gradual, tornando o seu prisma absoluto mais atenuado, face à forte influência canônica e costumeira. Um exemplo deste abrandamento se encontra na lei das XII tábuas, cujo teor relativo à propriedade era assegurar áreas para a cultura, com aquisição por usucapião, com dois anos de uso dedicados à produção de produtos de subsistência.

No período antigo, anterior ao direito romano, no qual prevaleciam os costumes e a legislação bárbara, os termos propriedade e posse estavam tão ligados que chegavam a ser confundidos como uma coisa só. A posse de bens móveis, para ser legítima, bastava que o possuidor, ao ser contestado, demonstrasse que os bens não haviam sido roubados ou perdidos por outrem. A partir do direito romano, se firma a separação entre posse e propriedade.

No direito português, ainda sob a influência germânica, surge o sistema de sesmarias, que era uma forma de distribuição de terras com forte influência no Brasil. Nesse período, a divisão de propriedade era repartida em domínio direto e útil. As tendências predominantes eram o uso e gozo da terra de terceiros, por longos períodos, podendo ser alienado a terceiros. (MATIAS & ROCHA, 2018).

A partir da Revolução Burguesa, cujo marco foi abolir todos os encargos da terra, inclusive o prestígio da propriedade individual, contra sua inserção na sociedade mercantilista, que se consolidava. Surgiu o ideário liberal, que tornou a propriedade como direito de uso, gozo e disponibilidade de bens, então de forma absoluta. No período contemporâneo, o direito

de propriedade evoluiu e passou por restrições, entre as quais a obrigação de cumprir sua função social.

Em John Locke (2015), a ideia do contrato social entre os homens dizia que, a princípio, indivíduos no estado de natureza eram livres e iguais, mas concordavam em se unirem em uma sociedade política de direito e depois passariam a estabelecer um governo. Porém, o cerne da teoria da lei natural de Locke é a propriedade.

Naquela perspectiva, a liberdade dos indivíduos não era um estado de licença, porque eram governados por uma lei natural obrigatória a todos. Locke (2015), em seu Segundo Tratado, inclui o direito à posse no mesmo nível de importância que o direito à vida, à saúde e à liberdade.

A propriedade no estado de natureza em Locke lida com o seu sentido mais restrito, ou seja, as terras, os frutos e, a partir do trabalho humano, surge o direito de propriedade. Locke (2015) defende a valorização da terra pelo trabalho:

Deus e sua razão ordenaram aos homens que conquistassem a terra, ou seja, que a melhorassem para o uso inteligente dos recursos existentes, e, dessa maneira, criassem algo para si: o trabalho. Aquele que, em obediência às ordens de Deus, conquistasse, preparasse e semeasse qualquer parte da terra, agregava a ela alguma propriedade sua e nenhum outro homem, poderia reclamar, nem tomar com o uso da violência. (LOCKE, 2015, p.47).

Trata-se de exaltar o trabalho e o poder do homem de retirar da terra a própria subsistência. Segundo o autor, era justo que aquele que trabalhasse a terra se tornasse dela proprietário. Esse pensamento remonta à época em que os proprietários de terra, os barões, sofriam por parte do rei pesados impostos e não tinham nenhum prestígio em termos de poder político.

A formação das sociedades e governos só têm razão de ser para proteger a propriedade, segundo a teoria de John Locke, pois no estado de natureza a propriedade é limitada, face à escassez dos recursos. Para ele, o homem não deveria ter mais do que o necessário, isso no estado de natureza no qual viviam os homens.

O filósofo Karl Marx, no ensaio “Sobre a Questão Judaica”, aborda sobre a desvinculação do homem daquilo que seria o estado de natureza, mediado por Deus, defendido por Locke. Em Marx (2010a), é abordada a tentativa dos judeus de conseguir a emancipação política na Prússia. Naquele ensaio, Marx afirma que essa questão perpassa a emancipação do Estado em relação ao judaísmo, ao cristianismo e à religião como tal, e nos remete à seguinte reflexão:

Na sua forma de Estado, no modo apropriado à sua essência, o Estado se emancipa da religião, emancipando-se da religião do Estado, isto é, quando o Estado como estado não professa nenhuma religião, mas ao contrário, professa-se estado. (MARX, 2010a, p.38).

Esse raciocínio é decorrente de que o homem se liberta de uma limitação, valendo-se do meio Estado, atingindo a liberdade política que se sobrepõe à religião. A supremacia do Estado sobre o indivíduo e a sociedade anula todo e qualquer privilégio, inclusive a propriedade privada, ao abolir o caráter censitário da elegibilidade ativa e passiva como última forma política. Porém, esta perspectiva de anulação política da propriedade privada não leva à sua anulação como tal, pelo contrário, reforça-a:

[...] O Estado anula à sua maneira a diferenciação por nascimento, estamento, formação e atividade laboral ao declarar nascimento, estamento, formação e atividade laboral como diferenças apolíticas, ao proclamar cada membro do povo, sem consideração dessas diferenças como participante igualitário da soberania nacional, ao tratar todos os elementos da soberania nacional, ao tratar todos os elementos da vida real de um povo a partir do ponto de vista do estado. Não obstante, o estado permite que a propriedade privada, como formação, como atividade laboral, a tornem efetiva a sua essência particular [...]. (MARX, 2010a, p.39-40).

O Estado se universaliza pela via dos elementos particulares. O Estado político pleno, em sua essência, constitui a vida do gênero humano em contraponto à vida material. Ainda naquele mesmo ensaio, Marx (2010a) vai além da questão da liberdade religiosa, indo em direção à sua maior preocupação que era analisar o que Bauer havia escrito sobre emancipação política. Ali, Marx afirma que, enquanto os indivíduos puderem ser tanto espiritualmente quanto politicamente livres em um estado secular, podem estar presos às restrições materiais sobre a sua liberdade pela desigualdade de renda.

Enquanto Marx defende a divisão da propriedade para se aproximar da justiça social; Locke defende a propriedade privada e afirma que, com a evolução, esta propriedade privada sofreu restrições, tais como a exigência de sua função social.

A função social da propriedade, na reflexão de Harada (2015), possui três traços característicos que foram afetados hodiernamente: seu absolutismo, sua exclusividade e sua perpetuidade.

As restrições ao uso e gozo da propriedade, impostas por lei de luvas, lei de inquilinato, legislação de uso e ocupação de solo urbano etc., afastam o caráter absoluto do domínio. As servidões do direito privado e as de direito público, bem como quaisquer outras formas de utilização de propriedade privada, asseguram ao proprietário indenização ulterior se houver dano. O caráter perpétuo da propriedade também está diretamente afetado, não só pelo confisco genérico decretado pelo art.118 da Constituição Federal de 1934, que transferiu para o patrimônio do Estado as minas e demais riquezas do subsolo e as quedas d'água, como também pelo movimento de nacionalização e pelas desapropriações com fins distributivos da

propriedade. (HARADA, 2015, p. 5).

A função social da propriedade representa a evolução da propriedade em si mesma, pois despoja do seu próprio âmago a sua exclusividade *erga omnes*, dissipando o individualismo para que se possa amparar aquele mais vulnerável e, também, garantir o interesse público.

Para garantir o bem-estar social é necessário expropriar determinado bem não utilizado pelo proprietário como preceitua a Constituição Federal e a lei. Esta premissa, segundo Harada (2015), não alcança apenas os bens de natureza imobiliária, mas todos os bens que:

[...] poderão ser desapropriados, o que abarca os bens móveis e imóveis, os direitos autorais (aspecto patrimonial), os privilégios de invenção, os semoventes, às ações de sociedades anônimas, os arquivos e documentos de valor artístico ou histórico, enfim, tudo aquilo que for necessário para atingir uma finalidade de interesse público (necessidade ou utilidade e interesse social). (HARADA, 2015, p.62).

O instituto da desapropriação está imbricado ao instituto da propriedade, se encontrando em todas as constituições brasileiras. Em todas elas há a previsão da desapropriação a ser realizada mediante indenização prévia, um princípio consagrado no direito brasileiro. O bem objeto de desapropriação somente pode ser transferido para o patrimônio público se tiver sido paga previamente a indenização, que deve ser estipulada em valor justo a ser apurado mediante o devido processo legal.

O artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, preceitua que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos no próprio texto constitucional. (BRASIL, 1988)

Segundo Cunha:

A desapropriação ordinária concretiza-se, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Há, porém, desapropriação extraordinária, igualmente conhecidas como casos de desapropriação sanção, que se consumam sem que haja justa e prévia indenização em dinheiro. São extraordinárias as desapropriações decorrentes do inadequado aproveitamento do solo urbano e da improdutividade de imóvel rural. (CUNHA, 2013, p.698).

O artigo 182 da Constituição Federal afirma que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei, tem como escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Através de lei específica, compete ao poder público municipal, para a área incluída no plano diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sofrer sanções.

À União compete desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em título da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

Além das desapropriações ordinárias e extraordinárias, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 243, uma expropriação a cargo da União, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, de glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Após a expropriação, as terras devem ser destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos. (BRASIL, 1988).

Procuramos refletir sobre a propriedade, a desapropriação e seus fundamentos. O pensamento de Locke embasou a gênese dessa discussão no que tange à propriedade e seus conceitos. Outros autores nos ajudaram a trazer a questão à atualidade, o que fizemos recorrendo também às constituições brasileiras que apontam as garantias constitucionais e esclarecem sobre a desapropriação urbana e as políticas públicas com esse fim.

3.1 DIREITO DE PROPRIEDADE DO ESTADO ANTIGO AO ESTADO CONTEMPORÂNEO

A propriedade nem sempre foi delimitada e reconhecida pelos homens. Nos primórdios da história da humanidade a terra era de todos. Os homens se agrupavam de acordo com suas necessidades mais prementes como encontrar comida, se defender dos animais e das intempéries da natureza, buscando abrigo nas cavernas. Lutavam apenas pela sobrevivência.

A partir do momento em que estes grupos foram evoluindo, o homem passou a vivenciar uma consciência coletiva de que todos deveriam ficar juntos para ir além da sobrevivência. Pressupõe-se que os primeiros grupos eram nômades e não conheciam o plantio de grãos, a colheita e o armazenamento dos produtos para o consumo de todos. Vários estudiosos e diversos pensadores tentaram explicar como se originou a propriedade privada e como ela evoluiu no percurso da história.

À medida que os agrupamentos foram evoluindo e se transformando em

sociedades, a ideia de propriedade foi sendo aperfeiçoada até ser considerada como o direito mais importante de todos os direitos subjetivos materiais. Daí, achamos pertinente elaborar uma reflexão teórica, fazendo uma revisão de literatura para subsidiar esse estudo.

Uma das primeiras explicações, de cunho religioso, emana da Bíblia, segundo a qual, a propriedade foi dada por Deus aos homens para que, através do trabalho, pudessem colher os frutos em benefício próprio. Consta que essa última afirmação se deu após o surgimento do pecado original. (BÍBLIA, 1982).

A *Lex Duodecim Tabularum* (lei das doze tábuas), antiga legislação originária do direito romano, já trazia o direito à propriedade como um direito absoluto, no sentido de não comportar limites ou restrições. “Na Lei das XII Tábuas (VI, 3), é assegurada a propriedade de áreas para cultura, com aquisição por usucapião, após dois anos de uso, demonstrando a prioridade à produção”. (MATIAS & ROCHA, 2018, p.5).

Mais adiante, no sistema feudal, as figuras do possuidor e do proprietário representavam muito bem um poder absoluto do suserano sobre a terra e o vassalo, que se utilizava da terra, mas deveria dividir os frutos com aquele proprietário. Posteriormente, aquele sistema entrou em declínio, despontando a burguesia. No sistema de governo então, se fortaleceu a monarquia, ampliando a figura do rei em detrimento dos antigos senhores feudais, que foram transformados em nobres e continuavam senhores das terras, mas pagavam pesados impostos ao monarca.

Durante o século XVI, o cenário político da Inglaterra se caracterizou pela busca do fortalecimento da autoridade real. Já o século XVII foi marcado pelos conflitos constantes entre a monarquia e o parlamento, pelo autoritarismo do monarca e a necessidade de a sociedade inglesa se livrar dos rígidos controles mercantilistas e tornar os seus negócios mais flexíveis. (FERNANDES, 2011).

Após uma série de movimentos sucessivos, o parlamento se fortaleceu e passou a representar as classes dos proprietários de terra. Nesse conturbado cenário nasceu John Locke, no ano de 1632. Sua vida foi pautada por um período de convulsões políticas e religiosas, dentre elas, as guerras civis, a execução de Carlos I e o início do primeiro período de governo civil (Commonwealth). (FRAZÃO, 2018).

Locke graduou-se em Oxford pela Christ Church College, em 1659, já no segundo governo civil. Um ano depois, Carlos II voltou à Inglaterra e restabeleceu a monarquia. Naquele período, Locke conheceu Robert Boyle, que influenciou por demais o seu pensamento. Após um ano no exílio Locke voltou à Inglaterra e, com o êxito da revolução gloriosa, aos 58 anos, publicou os dois tratados sobre o governo civil. (LOCKE, 2015).

No primeiro tratado, desconstrói a teoria do direito divino dos reis, cujo argumento era de que a autoridade política da monarquia havia sido dada por Deus, um fundamento que respaldava ao rei um direito divino. Enquanto no primeiro Tratado do Governo Civil, Locke se contrapõe à tese da monarquia absolutista, no Segundo Tratado do Governo Civil ele exalta as teorias da supremacia parlamentar do estado do direito e de um governo constitucional, incluindo também a ideia de propriedade.

O conceito de propriedade, segundo Locke, em sua origem no estado de natureza, respaldando uma suposta lei natural obrigatória a todos, pela qual os homens não poderiam ser prejudicados em suas posses. Ainda havia resquícios da perspectiva bíblica, quando dizia que a terra havia sido dada por Deus aos homens, que, para fazer uso dela, deveriam colher os seus frutos, ou seja, deveriam trabalhar a terra para adquirir o direito de propriedade sobre ela.

A propriedade no estado de natureza lida apenas com a terra e com o que advém. Tal entendimento retrata muito bem o tipo de sociedade na qual viveu Locke. No Segundo Tratado do Governo Civil ao tratar da propriedade, Locke tenta explicar como Deus, segundo a Bíblia no Salmo 115:16, através de Davi, dizia que “deu a Terra aos filhos dos homens”, ou seja, deu a Terra a toda a humanidade (LOCKE, 2015, p.43). No caso, concedeu a terra a Adão e seus descendentes. Diante de tal hipótese é impossível que se tratasse de qualquer homem, exceto um monarca universal.

Em contraponto a esta tese bíblica, através do Segundo Tratado do Governo Civil, Locke se empenha em mostrar como os homens podem ter propriedades em várias partes daquilo que Deus concedeu à humanidade sem qualquer pacto expresso por esses mesmos homens. Deus deu a terra aos homens, mas também lhes deu motivos para fazer uso dela com o fito de lhes facilitar a vida, através de vantagens e conveniências, para prover o sustento e o conforto.

Sobre os frutos da terra, por serem produzidos pela natureza pertencem à humanidade. No entanto, ao serem concedidos para o uso dos homens, é necessário haver meios para que se apropriem deles. Tudo que se tira do estado da natureza que provê e lega, o homem mescla e acrescenta a algo que é seu.

Quando o fruto é removido do estado que a natureza a ele imprimiu, o homem, por meio do seu trabalho, o anexou a si, excluindo a natureza, ou seja, do direito comum dos demais homens. Então, “todos os bens que existem de forma comum na natureza, mas que dela são retirados por meio do trabalho, passam a pertencer àquele que se esforçou para obtê-los” (LOCKE, 2015, p.55).

O cerne da questão é a propriedade, a terra em si, como ela absorve e carrega tudo

com ela. Toda terra que um homem lavra, planta, retira os frutos e utiliza, torna-se propriedade sua e nenhum outro homem pode reclamá-la, nem tomá-la dele de modo violento.

Locke, para justificar a propriedade dos barões na Inglaterra, diz que a terra era para uso comum naquele país ou em qualquer outro. Havendo muitas pessoas sob a tutela de um governo e, se essas pessoas possuírem dinheiro e comércio, ninguém poderia se apropriar de qualquer parte da terra de outrem sem o consentimento de todos os coproprietários, pois a terra em questão seria destinada ao uso comum por um tratado. Daquela forma, o direito da terra não poderia ser violado. No entanto, a terra seja de uso comum ou não, é destinada a toda a sociedade, em respeito a alguns homens. Enfim, “essa terra é propriedade do condado ou da paróquia” (LOCKE, 2015, p. 49).

A princípio, o homem não tinha desejo de ter mais do que era necessário para ele viver, a partir do momento em que passou a adquirir em abundância determinados bens, foi necessário impor limites no que concerne à quantidade de terreno adquirido. Desta forma, o limite

é dado pela lei natural e indica que ninguém pode ter mais do que aquilo que ele pode efetivamente usar. A pessoa que tem mais do que pode utilizar e, por esse motivo, acaba deixando a terra improdutiva pode ser punida por transgredir a lei natural. Assim, quem possui demais acaba invadindo a parte de seu vizinho. (LOCKE, 2015, p. 49).

Em certos governos, as leis regulamentam o direito à propriedade e à posse da terra pelas constituições positivas. Enfim, direito e conveniência estavam associados, pois, ao mesmo tempo em que o homem tinha o direito de ficar com tudo que fosse fruto do seu trabalho, ele não iria cair na tentação de trabalhar mais do que o necessário para a sua sobrevivência.

O conceito de propriedade, explanado por John Locke, retrata a Inglaterra do século VII e começo do século VIII, onde se cristalizaram os fundamentos e conceitos da propriedade que serviram de esteio para as outras revoluções, como a americana e a francesa. No entanto, tal pensamento recebeu críticas de outros teóricos, tais como Kendall, Leo Straus e MacPherson. (VAUGHN, 1985).

Para Willmoore Kendall, Locke era um democrata que professava a regra da maioria, porque defendia que o direito à propriedade deriva das obrigações sociais e que os direitos são inerentes aos indivíduos, mas sempre que falhar com estas obrigações o seu direito à propriedade pode ser retirado. (VAUGHN, 1985).

Leo Strauss oferece uma imagem de Locke oposta à que foi analisada por Kendall, ao afirmar que a teoria da propriedade exposta por Locke não demonstrava a regra da maioria,

mas sim um individualismo que leva ao “espírito do capitalismo” e que o individualismo era um desenvolvimento da filosofia política de Hobbes. Strauss considerou que a linguagem utilizada nos dois tratados dizia respeito à lei natural, aos limites da propriedade e da caridade.

Para Mac Pherson, Locke defende a acumulação capitalista de forma irrestrita, lançando as bases para o desenvolvimento da sociedade capitalista na Inglaterra do século XVII. Outros autores também se expressaram a respeito, como Alan Ryan, o qual aduz que a propriedade para Locke incluía a vida e a liberdade, como os imóveis, e que no §87 do Segundo Tratado há pontos comuns entre os interesses dos trabalhadores e dos capitalistas em uma sociedade política. (VAUGHN, 1985).

Posteriormente, Marx e Engels trataram da questão da propriedade com mais profundidade. Explicavam que a propriedade entre os povos antigos era a fundiária e o trabalho do servo ligado a ela; enquanto na cidade existia uma relação entre as formas de propriedade e o instrumento de produção.

Percebemos até aqui que o direito de propriedade sempre esteve presente na história da humanidade. Ainda no Estado Antigo, desde a pólis, na Grécia. Depois, em Roma, surgiu a preocupação em proteger as classes sociais detentoras de poder e grandes posses, beneficiando os patrícios. Na Idade Média, o favorecido era o suserano e, posteriormente, os latifundiários. No Brasil, os grandes proprietários de terra, historicamente, exerceram e exercem influência na economia e na política, em detrimento de uma maioria que não possui sequer um pedaço de terra para, com o fruto do próprio trabalho, sobreviver.

O Estado Absoluto teve como ícone a doutrina política, através do pensamento de Nicolau Maquiavel, segundo o qual o príncipe estava acima das leis, livre, portanto, dos vínculos jurídicos, morais e religiosos. O príncipe tinha o direito de usufruir os bens produzidos pelos proprietários das terras. Segundo Norberto Bobbio:

De qualquer maneira é certo que Maquiavel nos ensinou a julgar as ações do príncipe segundo a vantagem que oferece para o Estado, e não segundo seu valor moral; em outras palavras, segundo a conformidade aos fins da conquista e da manutenção do Estado, e seguramente não segundo a bondade intrínseca das mesmas. (BOBBIO, 1992, p.14).

O Maquiavelismo fez surgir o Estado Absoluto, no qual existe um hiato entre as ações do Estado e do indivíduo. Ali, o Estado não está atrelado aos vínculos jurídicos, seja através das leis ou aos ditames morais e religiosos. O rei era absoluto, pois seu poder tinha origem divina, segundo os seus defensores, podendo inclusive interferir na propriedade privada, retirando toda a produção fruto do trabalho de seus proprietários.

Em reação ao Estado Absoluto surge o Estado Moderno, liberal e democrático, cujos inspiradores foram John Locke, Montesquieu e Jean Jacques Rousseau. Sobre o pensamento de John Locke quanto ao direito de propriedade já discorremos; quanto aos outros, faremos breve comentário a seguir. (BOBBIO, 1992).

A concentração da propriedade rural nas mãos de poucos vai de encontro ao que defende o pensamento de Locke (2015, p.49), no parágrafo 51 do Segundo Tratado do Governo Civil, no qual o direito e a conveniência estavam associados pois “ao mesmo tempo em que um homem tinha o direito de ficar com tudo que fosse fruto do seu trabalho, ele não tinha a tentação de trabalhar mais do que o necessário para sua sobrevivência.”

E isso não deixava margem para controvérsias, nem para transgredir o direito dos outros. O que cada homem conseguiria para si estava claramente estabelecido. “Era inútil e desonesto ter muito, ou pegar mais do que o necessário” (LOCKE, 2015, p.51). Essas teorias sobre a propriedade, com o passar do tempo, foram imprescindíveis para que tal direito fosse inserido nas futuras constituições das nações do mundo ocidental.

Quanto a Montesquieu, com sua obra “L’Esprit des Lois”, tem como destaque o Capítulo XI, em que se encontra inserida a teoria da Separação de Poderes, que triparte o poder em legislativo, executivo e judiciário. Para Montesquieu, não existe liberdade se o Poder Judiciário não está separado do Poder Legislativo e do Poder Executivo, pois, se apenas uma pessoa exercesse esses três poderes (o de legislar, o de executar as resoluções públicas, e o ato de julgar os delitos e os litígios dos particulares), voltaríamos ao Estado Absolutista. (BOBBIO, 1992)

Jean Jacques Rousseau, considerado o último jusnaturalista, escreveu “Do Contrato Social”, cuja essência tem como fórmula a compatibilidade da liberdade com o Estado, objetiva estudar como possa se dar a passagem do estado de liberdade e de guerra para um estado de paz e de liberdade. Para Rousseau, a solução do problema poderá ser encontrada na fórmula do contrato. O contrato social é um ato coletivo de renúncia aos direitos naturais, mas a renúncia não é feita em favor de terceiros, como pensava Hobbes, senão em favor de todos. Segundo Norberto Bobbio:

A solução do problema é buscada por Rousseau na fórmula do Contrato. Num jusnaturalista como Locke o contrato que dá origem ao Estado não é ato de renúncia total aos direitos naturais, mas um ato pelo qual os indivíduos, para sair do estado de natureza, renunciam ao único direito de fazer justiça por si mesmos e conservam os direitos naturais fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade). (BOBBIO, 1992, p.46)

No Estado Contemporâneo, o que interessa neste trabalho é discorrer sobre o

Estado Democrático de Direito como reza a Constituição Federal de 1988, cujo teor no que concerne ao direito de propriedade tende a exaltar a função social da propriedade como um de seus princípios basilares.

No Brasil, desde a sua primeira constituição até a constituição de 1988, sempre o direito de propriedade foi estabelecido como um direito fundamental.

3.2 GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O direito de propriedade no Brasil foi consagrado desde a Constituição Federal de 1824, na época em que nosso país vivia um momento de independência em relação a, até então, metrópole Portugal, tendo como protagonista D. Pedro I. Após o ato de D. Pedro I que culminou com a Independência, foi necessária a instalação de uma constituinte, que foi instalada em 3 de maio de 1823, mas dissolvida seis meses depois.

As discussões foram bastante acirradas e o ponto principal era decidir sobre o papel do imperador e sua submissão à primeira Constituição Brasileira. O grupo dos democratas, ligados às correntes mais revolucionárias da maçonaria, dentre eles o advogado Joaquim Gonçalves Ledo, o cônego Januário da Cunha Barbosa, o brigadeiro Domingos Alves Branco Muniz Barreto e o juiz português José Clemente Pereira, rechaçavam a ideia de que o imperador exercesse o direito divino, como herdeiro da Coroa Brasileira de forma arbitrária. Enquanto isso, a corrente dos liberais moderados, capitaneada por José Bonifácio, defendia a ideia de que a autoridade do imperador se sustentava por si mesma face à tradição e à herança histórica. (CANOTILHO *et al.*, 2013).

Enfim, depois de muita discussão, destacamos que tais questões foram debatidas na constituinte pela aristocracia rural, que aceitaria qualquer coisa relativa às reformas sociais, desde que não fosse mudada a estrutura social que sustentava a economia brasileira e nem fossem abolidos seus privilégios, entre eles o de utilizar a mão de obra escrava.

A Constituição Brasileira de 1824 considerou um direito inviolável e sagrado o direito de propriedade, passando a se legitimar e figurar no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, embora tivesse um caráter individualista como tão bem prescreve o art.179. “A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império”. (BRASIL, 1824). Verificamos que o direito de propriedade no Brasil era absoluto, sendo excepcionado apenas pela desapropriação, sem ligação com a sua função social e sim com a

necessidade pública. (CANOTILHO *et al.*, 2013).

A propriedade privada no Brasil, mais tarde, foi regulamentada através da Lei de Terras (Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850), que surgiu pela pressão da aristocracia rural, já no Segundo Império, quando houve grande leva de imigrantes. O objetivo era impedir que os imigrantes tivessem acesso às terras. A Lei de Terras proibia que as terras fossem doadas e os preços para venda eram calculados em valores muito elevados, para dificultar o acesso à terra àqueles que tinham pretensão de formar pequenas propriedades. Tudo para não prejudicar a economia exportadora de matriz agrícola.

Ao ser proclamada a República, em 1889, foi extinta a Constituição de 1824, iniciando-se uma Constituinte no dia 15 de novembro de 1890, um ano depois da Proclamação. Essa assembleia constituinte era composta por 205 membros, dos quais 40 militares. Os trabalhos foram dirigidos por Prudente de Moraes, que quatro anos depois se tornaria o primeiro presidente civil da República. (CANOTILHO *et al.*, 2013)

No dia 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a nova Constituição Brasileira, convertendo o Brasil em uma República Federativa, composta por três poderes, eliminando o Poder Moderador, presente na constituição anterior. Além de definir a estrutura do Estado e de suas instituições, a nova Constituição assegurava a todos os residentes no país, brasileiros ou estrangeiros, os direitos relativos à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

No caso do direito de propriedade, continuava a ter características de direito absoluto, como se pode verificar, *in verbis*:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade. (...) § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. a) A minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas; b) As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros. (BRASIL, 1891).

Nas primeiras décadas após a proclamação da República, a sociedade brasileira apresentava uma nova configuração social, com marcante crescimento da população. A população crescia a uma taxa média de 2,5% ao ano, aumentando o conglomerado urbano com intensidade maior em algumas cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, com o surgimento da industrialização destas duas cidades. (CANOTILHO *et al.*, 2013).

Entretanto, com a revolta de São Paulo contra o Brasil, foi deflagrada a guerra civil de 1932, que findou com a rendição de São Paulo e a consolidação do Governo por

Getúlio Vargas. Foi convocada, então, uma assembleia constituinte, cujo resultado trouxe novidades, tais como a criação de vários partidos de alcance regional.

Segundo Schwarcz & Starling (2015, p.42) a nova constituinte “apontou para a renovação para a classe política”. Assim, foi elaborada e promulgada a Constituição de 1934, que consolidou Getúlio Vargas no poder. Como consequência, manteve o federalismo e incluiu novos setores sociais através de um sistema eleitoral mais abrangente.

Na área do direito de propriedade, houve algumas inovações, tais como a inclusão de estrangeiros e a inclusão da desapropriação por interesse social ou coletivo, senão vejamos o que dispõe o art.113 daquela Constituição, *in verbis*:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguinte:[...] § 17- É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma, que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1932).

Porém, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública não se efetivou por falta de uma lei complementar para regulamentá-la. Diante de um novo momento político, houve o golpe de Estado e Getúlio Vargas instalou a ditadura do Estado Novo, ordenando o fechamento do Congresso, a extinção dos partidos políticos e a suspensão da Constituição de 1934. Foi outorgada uma nova Carta, a de 1937, que era, ante o regime ditatorial, uma constituição autoritária, inspirada na legislação fascista da Polônia, como também em algumas leis da Itália sob o comando de Mussolini.

Em razão da natureza autoritária daquela Constituição, o direito de propriedade sofreu um retrocesso, assegurando apenas o caráter não absoluto desse direito, admitindo limites definidos por lei:

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: [...] § 14- O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício. (BRASIL, 1937).

A partir de 1939, quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial, o Brasil governado pela ditadura de Getúlio Vargas, tinha muito mais afinidade filosófica e política com os países que formavam o Eixo, tais como a Itália e a Alemanha, que detinham também governos ditatoriais, do que com os países aliados, principalmente Estados Unidos e Inglaterra,

considerados democráticos. No entanto, de forma contraditória, o Brasil lutou ao lado dos aliados, por razões sobre as quais não nos deteremos aqui.

A vitória dos países aliados na Segunda Guerra Mundial trouxe um dilema para o governo ditatorial de Getúlio Vargas, o povo brasileiro começou a se manifestar através de protesto em busca da liberdade de expressão, da escolha de um presidente democraticamente eleito e da mudança na Constituição Federal.

Pressionado pelo povo, em 28 de fevereiro de 1945, Vargas assinou o Ato Adicional à Constituição de 1937, estabelecendo que a data das eleições para Presidente da República e para os membros do Congresso Legislativo fosse definida em três meses. O resultado das eleições levou à vitória como Presidente do Brasil Eurico Gaspar Dutra, que obteve 52,39% dos votos contra 34,74% dados a Eduardo Gomes. (SCHWARCZ & STARLING, 2015).

O Congresso foi composto por uma maioria de membros do Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), tomando posse os eleitos, em janeiro de 1946 e formando uma Assembleia Constituinte, entregando oito meses depois ao país a Constituição de 1946, que manteve as conquistas sociais obtidas ainda na década de 30 e trouxe a democracia de volta ao nosso país.

Dentre os direitos fundamentais do homem, a inviolabilidade do direito de propriedade, como estabelecia o artigo 147 daquela Constituição, senão vejamos: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá com observância do disposto no art.141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. (BRASIL, 1946).

Comparada às outras constituições, no que concerne ao direito de propriedade, a Constituição de 1946 apresenta um avanço social, porém não teve a eficácia necessária para diminuir a disparidade social existente no Brasil.

O cenário político que antecedeu o golpe militar de 1964 tinha como embate duas agendas políticas, uma à esquerda e outra à direita. À esquerda, sob a liderança do presidente João Goulart e de Leonel Brizola, era defendida uma agenda de confronto com o capital estrangeiro. Goulart chegou a orientar o PTB a levar ao plenário do Legislativo uma proposta de emenda constitucional tratando da reforma agrária. À direita, por seu turno, na figura de Carlos Lacerda, era acelerada a campanha de desestabilização do Presidente da República. O que veio contribuir para a queda de João Goulart e a tomada do poder pelos militares.

O golpe militar de 1964 não ensejou uma nova constituição, produziu apenas atos institucionais. No entanto, a Constituição foi substituída em 1967, conforme Ato Institucional

nº. 4 e modificada pela Emenda Constitucional de 1969, que tinha como finalidade a legalidade e a institucionalização da ditadura militar. Em 1968, foi lido em cadeia nacional de rádio e televisão o Ato Institucional nº. 5 que suspendia o *habeas corpus*.

O primeiro ato institucional tinha onze artigos os quais determinavam a transferência de parte do Poder Legislativo para o Executivo; limitava o Judiciário; suspendia as garantias individuais; e permitia ao Presidente da República cassar mandatos, cancelar os direitos políticos do cidadão pelo prazo de dez anos e demitir funcionários públicos e militares.

Entre os anos de 1964 e 1973, muitos funcionários foram demitidos e militares expurgados das Forças Armadas. O Ato Institucional nº 1 tinha prazo para terminar, porém, o presidente Castelo Branco prorrogou o próprio mandato e baixou por decreto o Ato Institucional (AI) nº 2. Esse novo AI mudava as regras do jogo no caso de representação política, suprimia as eleições pelo voto popular direto para Presidente da República e extinguiu todos os partidos políticos então existentes.

Veio então, o AI-3 que acabou com as eleições diretas para os governadores dos estados, criou dois partidos, um de apoio ao Governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA); outro de oposição ao Governo, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Os atos institucionais AI-4 e AI-5 consolidaram de vez a ditadura militar. O AI-5 estabeleceu um conjunto de instrumentos e normas discricionárias dotadas de legalidade, da mesma forma em que foram construídos o Nazismo e o Fascismo, que através de todo um aparato legal, tinham o condão de impor as ideias e o seu pensamento, não suportando qualquer dissidência que fosse de encontro aos seus preceitos.

Em 1967, conforme o AI- 4 e Emenda Constitucional nº. 1, de 1969, no que concerne ao direito de propriedade, este direito é integrado ao Capítulo da Ordem Econômica e Social, acrescentado a ele o princípio da Função Social da propriedade, tornando evidente o interesse da sociedade e do proprietário. O art. 160 era assim disposto:

Art. 160 - A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios; [...] III – função social da propriedade. (BRASIL, 1969).

A citação acima revela que pela primeira vez a expressão “função social da propriedade” aparecia em um texto constitucional brasileiro. Fato surpreendente ante tanto retrocesso demonstrado em outros artigos e princípios constitucionais.

A Constituição Federal brasileira de 1988 consagra o direito de propriedade em

dois capítulos, ou seja, o direito de propriedade é inserido nos direitos e garantias individuais e no capítulo da ordem econômica e social. Como um direito fundamental e individual, se impõe:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. [...] XXII – é garantido o direito de propriedade. (BRASIL, 1988).

Como direito fundamental, a garantia da propriedade, em sua primeira dimensão, reúne a esfera patrimonial de natureza material ou imaterial, como os bens materiais de consumo ou duráveis, móveis ou imóveis; bem como os imateriais, como a propriedade científica, artística, informática, industrial, autoral e os equiparados. Todos eles traduzem este direito fundamental que é tutelado pelo Estado, apontando para uma dimensão que trata das suas características sociais na constituição. Porém, a propriedade só é compreendida como direito fundamental, quando atende sua função social. (CANOTILHO *et al.*, 2013).

O instituto do direito de propriedade abarca dois princípios: o princípio da garantia da propriedade privada, que representa o princípio geral da liberdade; e o princípio de sua função social, que concretiza o princípio da igualdade. Nesse sentido, este dispositivo sintetiza o Princípio do Estado Social e Democrático de Direito, que dá sustentáculo ao sistema jurídico brasileiro contemporâneo.

Como um direito inserido na Ordem Econômica e Social, o direito de propriedade fica condicionado a sua função social, conforme estabelece a Constituição de 1988:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III – função social da propriedade. (BRASIL, 1988).

Dentre as constituições de outros países, a função social da propriedade foi lembrada pela primeira vez na Constituição mexicana de 1917, embora não falasse expressamente:

Art. 27 – [...] A Nação terá sempre o direito de impor à propriedade privada as regras que dite o interesse público, assim como o direito de regular o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação, com vista à distribuição equitativa e à conservação da riqueza pública [...]. (MÉXICO, 1917).

No entanto, a Constituição mais impactante em repercussão internacional foi a Constituição alemã de Weimer, de 1919, que em seu artigo 153, última alínea, estabelecia que: “A propriedade obriga. Seu uso deve igualmente ser um serviço ao bem comum”

(ALEMANHA, 1919).

O direito de propriedade nestes moldes não sofreu descontinuidade, pois a Constituição Alemã de 1949 previa a garantia do direito de propriedade, cujo conteúdo e limites seriam definidos na lei ordinária, que manteve incorporada ao texto no item 2 de seu artigo 14, onde se lê: “A propriedade obriga o seu uso e deve, ao mesmo tempo, servir o bem-estar geral” (ALEMANHA, 1949).

O Japão, em sua Constituição de 1946, em seu artigo 29, estabelece que: “O direito de possuir ou adquirir propriedade é inviolável. Os direitos de propriedade deverão ser definidos por lei, em conformidade com o bem-estar público”. (JAPÃO, 2017)

Já a Constituição da Grécia, de 1975, em seu artigo 17, na parte em que trata dos direitos individuais e sociais, refere no seu item 1 que: “A propriedade é posta sob a proteção do Estado. Os direitos que dela derivam, todavia, não podem ser exercitados de modo contrário ao interesse geral”. (GRÉCIA, 1975).

A propriedade, imbuída de função social, não foi contemplada nos textos constitucionais vigentes nos Estados Unidos pela Constituição de 1787 e suas emendas posteriores; pela França na Constituição de 1958; pela Bélgica na sua Constituição de 1874, que foi revisada várias vezes; pela Dinamarca em sua Constituição de 1953; pela Suécia na sua Constituição de 1974; e nem por Portugal na Constituição de 1976.

Sabe-se, no entanto, que a Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948 não faz menção a uma função social da propriedade, mas estabelece em seu artigo XIII que: “Todo homem tem direito à propriedade.” (ONU, 1948).

A redação deste artigo difere da expressão “direito de propriedade”. Enquanto esta última expressão significa uma garantia a quem já é proprietário, a expressão “direito à propriedade” significa a garantia de acesso à propriedade.

O Pacto de São José da Costa Rica, de 1969 (Convenção Americana de Direitos Humanos), estabelece em seu artigo 21, item 1, que: “Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.” (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Enfim, comparando o texto constitucional brasileiro no que concerne à função social da propriedade com as constituições que mencionamos nos parágrafos anteriores, bem como com os textos das convenções internacionais, o brasileiro é bem mais avançada que os demais, pois a Constituição de 1988 acrescenta dispositivos fundamentais para sua concretização.

O direito de propriedade e sua função social se encontram também inseridos no Título VII, da Constituição Federal de 1988, “Da Ordem Econômica e Financeira”; e Capítulo I, “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”. No entanto, desde 1934, as constituições brasileiras também inseriram nesse capítulo o direito de propriedade. A partir de 1988 se dividiu em duas seções distintas: “Ordem Econômica” e “Ordem Social” em seu artigo 170, função social da propriedade, atendo-se neste princípio apenas a propriedade material, considerando os imóveis rurais e urbanos. (BRASIL, 1988).

Aos proprietários urbanos cabe o dever de se submeter aos ditames de ordenação da cidade, conforme o respectivo plano diretor. Aos proprietários rurais cabem os critérios mínimos, inspirados no Estatuto da Terra; e a observância no que tange à função social do proprietário, incluindo a proteção ambiental, a utilização racional das reservas naturais, as relações de trabalho dos trabalhadores da propriedade, rechaçando a condição de trabalho análogo à condição de escravo. Tudo isso sob pena de se aplicar a desapropriação, com respaldo no artigo 185 da Constituição Federal.

São destinatários deste princípio constitucional todos os cidadãos, nas suas relações particulares. As pessoas podem invocar em seu favor: “o fato de estarem fazendo com que o imóvel desempenhe sua função social ou até mesmo invocar, em desfavor do outro litigante, o fato de que o outro se omitiu em fazer com que o imóvel desempenhe integralmente sua função social” (CANOTILHO et al., 2013, p.1056).

Ainda, de acordo com Harada (2015) há inúmeras regulações legais ao direito de propriedade:

As limitações de ordem legal são numerosíssimas. Existem as de direito privado, como aquelas concernentes ao direito de vizinhança, reguladas pelo Código Civil. Há também as limitações de direito público (urbanísticas e administrativas), tais como: as referentes à proteção do patrimônio histórico e artístico, nas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios); aquelas estatuídas nos Códigos de Minas, de Caça, de Pesca e Florestal; as previstas nas leis de uso e ocupação do solo urbano e urbanizável, procurando conciliar o direito de propriedade com o interesse maior da coletividade. (HARADA, 2015, p.4-5).

Portanto, o direito absoluto da propriedade não tem mais lugar em nosso aparato constitucional e legal. Com o passar dos anos, esse direito passou a sofrer limitações de acordo com a nova ordem social, que exige do poder público maior intervenção sobre a liberdade individual da propriedade, subordinando-a ao bem comum, ao bem da coletividade imposto pela própria natureza das coisas ou impostas por lei.

3.3 CONCEITO E FUNDAMENTOS DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é uma intervenção do poder público na propriedade privada, prevista na Constituição Federal, retirando daquele proprietário ou possuidor seu bem privado, para solucionar um problema de ordem pública, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante pagamento prévio de justa indenização em dinheiro.

Inúmeros são os conceitos de desapropriação, podemos citar alguns, de acordo com a perspectiva de renomados doutrinadores do Direito Público, como Meireles (1997), que assim conceituou a desapropriação:

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública, entidade de grau inferior ou superior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação – sanção, art. 182, § 4º, III da CF), neste caso com pagamento em títulos da dívida pública municipal, aprovados pelo Senado Federal. (MEIRELES, 1997, p.303).

Para Uyedá (1988) a desapropriação representa um procedimento complexo do direito público no qual o Estado assume a propriedade de bem móvel ou imóvel, tendo por base o interesse público, indenizando aquele que era detentor da propriedade.

Um dos primeiros fundamentos da desapropriação é de ordem constitucional. Em seu artigo 5º, inciso XXIV, a Constituição Federal destaca como escopo da desapropriação a necessidade ou utilidade pública e o interesse social. Faz referência direta à lei, atribuindo a esta a função de definir o procedimento de expropriação, indicando as situações de necessidade ou utilidade pública e de interesse social. (BRASIL, 1988).

O artigo citado acima está inserido no capítulo que discorre sobre os direitos individuais. Ali se consagra o direito de propriedade como um direito fundamental. Porém, o mesmo inciso citado consagra também a desapropriação como um contraponto à propriedade absoluta, condiciona este direito à sua função social, ao interesse público, que se sobrepõe ao interesse privado, sem deixar de tentar compensar a perda da propriedade com a justa indenização, exceto nos casos da gleba nociva, que não será indenizada.

A outra fundamentação constitucional da desapropriação está prevista no artigo 182, parágrafo 4º, inciso III, no qual é facultada a medida expropriatória, quando da contrariedade ao plano diretor. Inserido no Capítulo II – do Título da Ordem Econômica e Financeira, o teor deste comando constitucional se afigura como sanção ao não cumprimento da função social da propriedade, e, também, do uso do solo nas cidades, nas situações em que

o proprietário não tenha observado o objetivo previsto pelas medidas administrativas, tais como: o parcelamento; edificação ou utilização compulsória; e a imposição do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. (BRASIL, 1988).

Melhor explicando, a imposição da expropriação depende da prévia edição de norma municipal que inclua o imóvel no plano diretor do município, podendo ser exigido do proprietário o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano, sendo estabelecidos condições e prazos para implementação da obrigação.

No caso de não cumprimento do preceito legal por parte do expropriado deverá se impor àquele imóvel o IPTU progressivo no tempo, majorando-se alíquotas no prazo de cinco anos consecutivos. A alíquota terá o seu valor anual determinado por lei local, vedado o excesso do dobro da alíquota do ano anterior, devendo ser limitada no máximo em 15%.

Após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, no caso de o proprietário não ter cumprido as obrigações à municipalidade, pode ser efetivada a desapropriação. Em relação às espécies de desapropriação quanto ao seu objetivo e eficácia, são elas: desapropriação por necessidade ou utilidade pública; por interesse social; por interesse social para fins de reforma agrária; e urbanística.

A expressão desapropriação por necessidade pública e utilidade pública desapareceu com o advento do Decreto-lei nº. 3.365, de 21 de julho de 1941, que fundiu as duas espécies em seu artigo 5º, sob a denominação de utilidade pública. Entretanto, mesmo desaparecendo esta dicotomia, é possível se vislumbrar no elenco do artigo 5º do Decreto. No caso de necessidade pública, ocorre quando o Poder Público enfrenta um problema urgente e inadiável, que obriga a transferência do bem particular para o acervo patrimonial do ente estatal.

Muitas vezes a necessidade pública de desapropriar sobrevém como consequência da desapropriação por utilidade pública. Isso ocorre principalmente na abertura de longas avenidas, que impõe a execução de taludes, cujos prédios que ficarem localizados no topo desses taludes devam ser desapropriados para a segurança dos transeuntes da nova avenida ou dos próprios moradores, emergindo “aí a premente necessidade de preservar a segurança e a integridade física dos moradores e dos transeuntes, hipótese em que a desapropriação pode atingir apenas as benfeitorias” (HARADA, 2015, p. 43).

A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social. Esse tipo de desapropriação é disciplinado pela Lei nº. 4.132/62:

Art. 2º - Considera-se de interesse social: I- o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II- a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola; III- o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV- a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V- a construção de casas populares; VI- as terras e as águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII- a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; VIII- a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (BRASIL, 1962).

Os casos mais comuns de desapropriação por interesse social estão elencados no artigo 2º da Lei nº. 4.132, 10.9.62, em seus incisos IV e V. Na hipótese do inciso IV, a desapropriação é decretada para impedir a reintegração de posse por parte do proprietário do imóvel, que causaria sérios transtornos sociais, razão pela qual, a lei exige como requisito para desapropriar a existência de núcleos residenciais de mais de 10 famílias. Na hipótese do inciso V, as desapropriações intensificam-se em períodos de governos comprometidos com a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes. (BRASIL, 1962).

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tem como condão atingir apenas o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social. Nesse caso, o requisito de justa indenização será pago em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, com exceção das benfeitorias úteis e necessárias, que serão indenizadas em dinheiro. Este tipo de desapropriação exclui a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a propriedade seja produtiva.

Antes de comentar a desapropriação urbanística, é fundamental nos reportarmos a um dos princípios que também norteiam o Título VII, que trata “Da Ordem Econômica e Financeira”, falamos do Capítulo intitulado “Da Política Urbana” (BRASIL, 1988), cujo escopo é oferecer um novo instrumental para se efetivar a função social da propriedade para que se atinja o objetivo da política de desenvolvimento urbano.

No artigo 182, parágrafo 2º da Constituição Federal se traduz que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988). Impõe-se também nesta questão a elaboração de um plano diretor naquelas cidades com mais de vinte mil habitantes.

Este dispositivo apresenta uma dinamicidade em seu parágrafo 4º, que estatui que

o poder público municipal, mediante lei específica para uma área incluída no plano diretor, possa exigir do proprietário do solo urbano não edificado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, nos termos da lei federal, sob pena de sucessivamente ocorrer:

Art. 182 – [...] § 4º - [...] I- parcelamento ou edificação compulsória; II- imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo; III- desapropriação com pagamento, mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e dos juros. (BRASIL, 1988).

A desapropriação urbanística se caracteriza como uma desapropriação sanção, ao impor penalidade a quem não utiliza um bem de sua propriedade, conforme os ditames do plano diretor de um determinado município. Sua concretização não se dá mediante o pagamento da indenização prévia e nem em pagamento em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos, em parcelas iguais e sucessivas, diferindo esta desapropriação das outras, que se efetivam por necessidade, utilidade pública ou por interesse social.

A viabilização da desapropriação urbanística ocorre através de uma prévia edição de lei municipal que, considerando uma área incluída no plano diretor, determine conforme a hipótese o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano, desde que não edificado ou subutilizado. Considerando-se como tal o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente com a fixação de condições e prazos para que se implemente a obrigação de cumprir a função social daquela propriedade.

A função social da propriedade urbana difere da função social da propriedade rural, uma vez que a primeira perpassa múltiplas facetas, como a previsão de uma aprovação de um plano diretor previsto em lei dando supremacia e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento e atender às funções elementares tais como habitação, trabalho, lazer e mobilidade, aliados à preservação e ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Enquanto a segunda, promove a justa distribuição da propriedade ou por interesse social para fins de reforma agrária.

Em suma, quando foi criado, o instituto da desapropriação tinha por objetivo relativizar o direito à propriedade, despojando o seu caráter absoluto, e a tornando um instrumento capaz de atender as necessidades da coletividade.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

As políticas públicas (*policy*) como uma das resultantes da atividade política (*politics*), como bem conceituou Rua (2012, p.17), trazem consigo “um conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens público”. As políticas públicas podem também ensejar a transferência de um bem privado ao patrimônio público, quando houver necessidade de implementar uma obra de utilidade pública que vise melhorar a vida e acessibilidade das pessoas.

O poder político é o poder do homem sobre outro homem, descartados outros exercícios de poder sobre a natureza ou os animais. São várias as formas de exercício de poder de um indivíduo sobre o outro e o poder político é um deles.

O poder político, em uma visão jusnaturalista, corresponde a três fórmulas clássicas do fundamento da obrigação: *ex natura*, *ex delicto*, *ex contractu*. *Ex natura*, se dá quando o poder se manifesta através do poder paterno e sua natureza é o poder despótico. *Ex delicto*, ocorre quando o poder se manifesta através da aplicação de um castigo face a um delito cometido. *Ex contractu*, quando o poder civil é o consenso (Locke, 2014). Pode-se entender a política como o amadurecimento das discussões, o amadurecimento dos acordos visando à solução para as partes envolvidas.

Segundo Rua (2012, p.17), políticas públicas ou *policy* “é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e a sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos”.

As políticas públicas são diversas ações do Estado que visam à melhora de serviços em vários campos, como saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, meio ambiente, tendendo para a expansão de sua atuação. À medida que a democracia vai se aperfeiçoando, os cidadãos se tornam cada vez mais conscientes de seus direitos e exigem do poder público a melhoria de seus serviços.

Durante os séculos XVIII e XIX, as principais funções do Estado se restringiam à segurança pública e à defesa nos casos de guerra; ampliando as atribuições com outras demandas à medida que as sociedades evoluíam.

Atualmente, as políticas públicas ampliaram o seu campo de ação, se sofisticaram, sendo objeto de estudo tanto na teoria quanto na prática. Na teoria através de vários estudiosos que se debruçam para buscar meios cada vez mais eficientes para torná-las eficazes no atendimento à sociedade.

Na prática, existe um ciclo da política pública que apresenta os seguintes estágios: agenda, formulação, implementação e avaliação. Alguns desses estágios se misturam e podem ocorrer de forma simultânea, nem sempre seguem a sequência proposta.

Na formação da agenda são selecionadas as prioridades, dada a impossibilidade de que todos os problemas existentes na sociedade sejam atendidos. Por isso, se estabelece um rol de prioridades sobre os problemas da sociedade, selecionando os emergentes daqueles que não serão atendidos. A formulação de políticas públicas é a fase na qual são apresentadas soluções ou alternativas para as demandas.

A avaliação das alternativas deve acontecer de forma objetiva, levando-se em conta a viabilidade financeira, legal e política. A implementação das políticas públicas se dá em seu planejamento execução, em dois tipos ou modalidades: a implementação de cima para baixo e a implementação de baixo para cima.

No modelo de cima para baixo, poucos participam das decisões e formas de implementação, nem tampouco a população é consultada. No modelo de baixo para cima, os favorecidos pelas políticas públicas são chamados para participar do processo. A avaliação de uma política pública se dá com uma análise das medidas tomadas e dos resultados alcançados, dividindo-se em duas formas: avaliação interna e avaliação externa.

A avaliação interna é feita pelos responsáveis pela gestão do programa, já a avaliação externa é feita por especialistas não participantes da gestão do programa, contratados para esse fim. Por esta razão, a segunda forma detém mais credibilidade face à autonomia para fazer críticas ao programa.

A elaboração das políticas públicas se baseia em várias metodologias. Segundo Rua (2012), através do:

método racional-compreensivo que se relaciona com a macropolítica e suas grandes análises do cenário político-institucional; e o método incrementalista, que se liga à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes. (RUA, 2012, p.23).

Conforme o modelo racional-compreensivo formalizado por H. Simon, os decisores estabelecem quais os valores serão maximizados e quais serão as alternativas que podem ser maximizadas. Porém, este modelo recebe críticas, principalmente de Lindblom (1981), que critica o macroplanejamento político e econômico para as políticas públicas, e a intervenção destas políticas que necessitam estar respaldadas em ampla análise dos problemas sociais, estabelecendo metas para atender às preferências mais prementes da sociedade.

Lindblom (1981) defende o modelo incremental, cujo teor é buscar solucionar

problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes. Esse método se liga à micropolítica e busca as soluções para os problemas mais imediatos.

A execução das políticas públicas no Brasil, com o decorrer do tempo, foram sendo modificadas. Até o início dos anos 80, tinham como característica a centralização financeira e decisória na esfera federal, sem a participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação de programas e do controle da ação governamental.

A democratização do país tornou viável a democratização dos processos decisórios, com a descentralização e a participação popular. O envolvimento da sociedade e dos cidadãos na participação da implementação das políticas públicas dá mais legitimidade ao processo, pois o cidadão é o destinatário das ações governamentais. A formação dos conselhos torna-os eficazes, uma vez que sua atuação vai além da formulação e da tomada de decisão, atingindo o controle, a gestão dos recursos e a fiscalização dessas políticas.

Os conselhos, nas diversas áreas, são mais que um canal de comunicação entre o poder público e a sociedade. Possuem dimensão jurídica e podem tornar efetivos os anseios da sociedade. Quando o poder público elege uma determinada política Pública, no caso deste estudo a construção de uma rodovia, antes de implementá-la deveria ouvir os conselhos que representam uma determinada comunidade. Só a partir da consulta deveria dar sequência à realização da obra pública, pugnando pela eficiência e eficácia da política pública.

Desta forma, esclarece Rua:

[...] aprendemos que os conselhos, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos os valores, as questões e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil. Eles enfrentam dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa dos conselhos pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas públicas. (RUA,2012,p.58).

A participação da sociedade na realização de políticas públicas relativas ao dia a dia do cidadão produz maior eficiência, principalmente quando a política se sobrepõe a um direito individual de propriedade. No caso da construção de uma escola, de um hospital, de uma estrada, de uma rua, de uma praça, o poder público é instado a proceder uma desapropriação por utilidade pública.

A desapropriação é um ato previsto em lei, precisamente no Decreto-lei nº. 3.365/41, que em seu artigo 5º indica as seguintes hipóteses:

a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; d) a salubridade pública; e) a criação e melhoramento de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de climas e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campo de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) além de outros casos previstos por lei especial. (BRASIL, 1941).

Dentre o elenco de hipóteses de desapropriação por utilidade pública, o que nos interessa, por fazer parte de nosso estudo, é a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos dentro dos planos de urbanização.

Os requisitos constitucionais da desapropriação por utilidade pública perpassam: a observância de procedimento administrativo; a comprovação de necessidade ou de utilidade pública ou de interesse social; o pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição Federal.

O procedimento administrativo é o primeiro requisito constitucional no que diz respeito à desapropriação, tendo como liame a necessidade de se retirar um bem privado e adicioná-lo ao poder público, com o objetivo de atender ao bem-estar social da sociedade, por meio de uma política pública.

Nesse sentido, é imprescindível que esta transferência se dê por meio de um procedimento administrativo vinculado à lei. Este procedimento apresenta três fases: uma declaratória, outra executória e outra administrativa. A fase declaratória é o momento em que o Poder Público declara através de um decreto, denominado de expropriatório, ou também através de lei, que um determinado bem ou bens específicos são de utilidade pública ou de interesse social.

Este ato deve individualizar o bem, indicar a fundamentação legal da desapropriação, e a finalidade à qual se destina. Embora a declaração de utilidade pública ou de interesse social seja uma atividade afeta ao Poder Executivo poderá também ser ligada ao Poder Legislativo, conforme o artigo 8º do Decreto-Lei nº. 3.365/41. (BRASIL, 1941).

A declaração de utilidade pública ou de interesse social do bem vai além de

qualquer limitação ou restrição ao direito do proprietário, que está livre para usar e dispor do bem. A declaração de utilidade pública ou de interesse social produz efeitos, tais como: a fixação do estado do bem para a indicação do valor da indenização; dá início à contagem do prazo de caducidade do ato declaratório; e a autorização do poder público de, por meio de seus agentes, adentrar no imóvel.

Em seguida, a declaração de utilidade pública ou de interesse social do bem fixa o seu estado para fins de avaliação da indenização a ser paga, que deve ser de acordo com o valor venal do imóvel, não sendo justo desvalorizar o imóvel para beneficiar o poder público. A avaliação de bem imóvel do particular muitas vezes merece uma análise de uma perícia independente, devendo ser nomeado perito oficial para proceder um exame mais aprimorado.

Para que se inicie a fase executória, será necessário que se fixe um prazo *ab initio*, sob pena de, decorridos cinco ou dois anos para as desapropriações, ocorrer a caducidade do ato declaratório. Observando-se que se ocorrer a caducidade, após um ano poderá ser o mesmo bem, objeto de nova declaração.

A segunda etapa da desapropriação será a fase executória, que poderá ser conduzida exclusivamente no âmbito administrativo ou pode ser levada à apreciação judicial. Nesta última fase, poderá ser avaliado se o preço da indenização é justo ou não. Convém ressaltar que, neste processo, a perda da propriedade está imbricada ao pagamento da indenização, e, havendo consenso no que concerne ao valor do imóvel, encerra-se o processo na instância administrativa. No caso do não acordo, o valor será definido pelo Poder Judiciário. O segundo requisito constitucional seria a comprovação da necessidade ou utilidade pública para que ocorra o ato expropriatório, já analisado anteriormente.

A indenização prévia, justa e em dinheiro é o terceiro requisito constitucional para a desapropriação. Nesse sentido, o primeiro aspecto a ser considerado se refere ao seu caráter preliminar, pois a Constituição Federal menciona que a indenização deve ser prévia, determinando que a transferência da propriedade só ocorrerá após o pagamento, que deverá ser justo. Pagamento justo tem como critério básico o valor de mercado do bem, cuja avaliação deve adotar como parâmetro básico os laudos periciais apresentados. O pagamento deverá ser efetuado em dinheiro.

O pagamento da indenização deve ser pago acrescido de juros compensatórios à base de 12% ao ano, de acordo com a Súmula do Supremo Tribunal Federal (STF) nº. 618. O objetivo é compensar o proprietário da perda de seu bem, que foi expropriado pelo poder público. A consumação da desapropriação só acontece após o pagamento da indenização. No caso da perda da posse antes da conclusão do processo de desapropriação, no cálculo da

indenização devem ser computados os juros compensatórios.

Os juros moratórios também são devidos nesta questão para punir o devedor pela demora do cumprimento de suas obrigações. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) aprovou a Súmula nº. 70, cujo enunciado estabelece que os juros moratórios ocorrem tanto na desapropriação direta quanto na desapropriação indireta. No entanto, a solução desta súmula foi parcialmente revogada em razão da vigência do artigo 15 – B do Decreto-lei nº. 3.365/41, que estabelece:

Art. 15- B. Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao, a partir de 1 de janeiro do exercício seguinte aquele em que o pagamento deveria ser feito nos termos do art.100 da Constituição”. (BRASIL, 1941).

Então, a revogação em parte da Súmula nº. 70 se refere ao momento em que os juros de mora serão devidos não mais a partir do trânsito em julgado da sentença, mas sim a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ter sido feito.

Embora o direito brasileiro não admita o anatocismo em processos de desapropriação, este direito é assegurado pelas súmulas do STJ nº. 12 e nº. 102, que admitem a incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios. Sobre o cálculo da indenização fixada na sentença, incide, em primeiro lugar, a taxa de juros compensatórios. Agregada à taxa de juros compensatórios ao valor principal, se obtém um novo valor e, sobre este, devem ser calculados os juros moratórios. Sobre os fatos geradores dos juros moratórios e compensatórios, Furtado (2016) comenta que:

Em razão de os fatos geradores dos juros moratórios e compensatórios serem distintos, é possível, que não ocorra essa acumulação. Se em determinada desapropriação direta não tiver ocorrido imissão provisória na posse, mas ocorra atraso no pagamento do valor fixado na sentença, são devidos tão somente os juros moratórios. Ao contrário, se tiver ocorrido imissão provisória, mas não ocorra atraso no pagamento da indenização, devem ser calculados apenas os juros compensatórios. Se todavia, estiverem presentes os dois fatores (missão provisória na posse e atraso no pagamento), os juros moratórios devem incidir sobre juros compensatórios. (FURTADO, 2016, p.666).

A atualização ou correção monetária nos processos de desapropriação é respaldada pela Súmula do STF de acordo com o enunciado da Súmula nº. 561 do STF: “Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.” (STF, 1977).

Enfim, o pagamento da indenização, acrescido de juros compensatórios, juros

moratórios e atualização monetária, tem o condão de amenizar a perda da propriedade, um direito milenar, cujos reflexos têm como fator preponderante a supremacia do direito coletivo sobre o direito individual.

4 DESAPROPRIAÇÃO NO BAIRRO SABIAGUABA – O CAMPO DE FORÇA ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

A obra de pavimentação e duplicação da CE 010 foi uma das ações governamentais que mais impactou a Sabiaguaba, bairro de Fortaleza que abriga uma Área de Proteção Ambiental. Considerada uma obra de utilidade pública, esta ação de gestão urbana teve como escopo facilitar a mobilidade intermunicipal entre Fortaleza, Eusébio e municípios do interior do Estado.

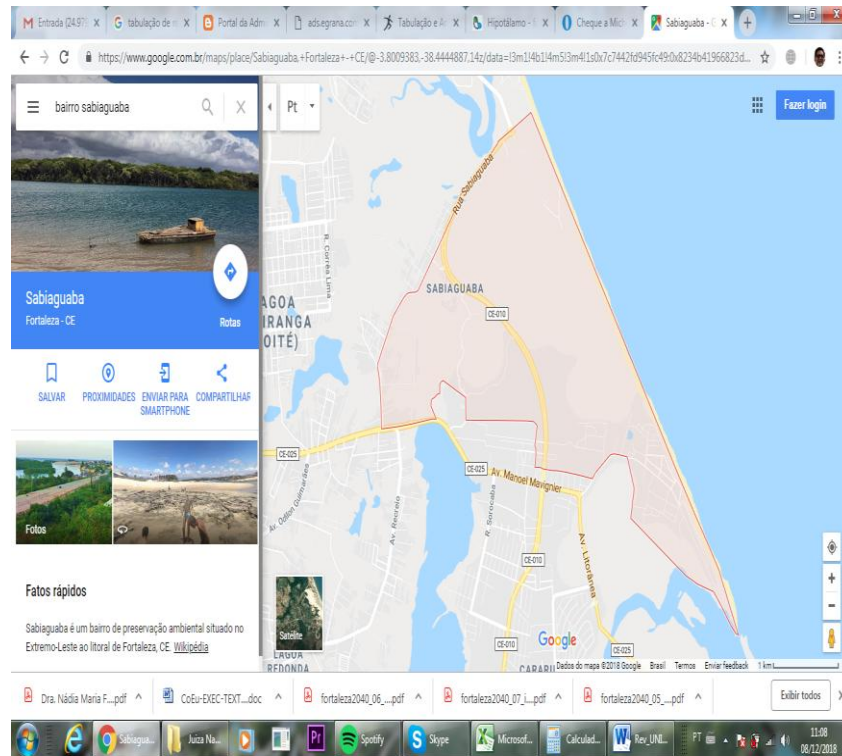
A justificativa da obra tem um arrazoado de estudos, entre eles é apontada a redução do tráfego de veículos pesados por dentro de Fortaleza. A nova via vai facilitar a conexão entre os portos de Mucuripe e Pecém, com acesso pelo litoral e, em seguida, seguindo as rotas facilitadas pela CE 040 que está conectada à nova rodovia. A obra também possibilitou uma melhor fluidez do trânsito de veículos entre a zona leste de Fortaleza e localidades como Beach Park e as praias da Costa Leste do Ceará.

A nova via também facilitou o acesso às novas instalações da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no Ceará, “construídas em um terreno de 32 hectares, cedido pelo governo do estado, situado no Polo Tecnológico e Industrial da Saúde, no município de Eusébio, limítrofe com Fortaleza”. (FIOCRUZ, 2018, *online*). Inaugurado em 26 de junho de 2018, o prédio é a primeira unidade de produção da Fundação fora do Rio de Janeiro. Ali vai funcionar o Centro Tecnológico de Plataformas Vegetais (CTPV). “Será ainda o primeiro parque do Brasil a integrar projetos de inovação tecnológica na produção de medicamentos, insumos e diagnósticos, para atender da saúde básica à medicina de alta complexidade”. (FIOCRUZ, 2018, *online*).

Esta obra pública, em sua quase totalidade, perpassa o bairro Sabiaguaba (vide mapa 1) cuja área é constituída por dunas, manguezais e extensas áreas verdes. São ecossistemas vitais para o equilíbrio do meio ambiente. Ali, habitam 2.117 pessoas, distribuídas em 582 domicílios particulares permanentes (CAMPOS, 2014). Localizado no litoral, o bairro dispõe de estuário marinho e fluvial:

O Bairro da Sabiaguaba está inserido no extremo leste do litoral de Fortaleza. Limita-se ao nordeste com o oceano Atlântico, ao oeste com os Bairros Edson Queiroz, Sapiranga e Lagoa Redonda e no plano municipal, a sudeste, com Aquiraz e ao sudoeste com Eusébio. Encontra-se situado em grande parte na Planície Litorânea, entre os estuários do rio Cocó e o do rio Pacoti, havendo, também, na área mais central, trechos do tabuleiro pré-litorâneo, nascentes de pequenos riachos, lagoas e setores representativos do sistema fluviomarinho. No extremo oeste, as lagoas da Precabura e Sapiranga chamam a atenção pela sua magnitude, complexos ecossistemas e beleza, funcionando como um limite natural para o bairro. (FORTALEZA, 2010, p.14).

Mapa 1 – Bairro Sabiaguaba – Traçado da Ce 010



Fonte: Google Maps < <https://www.google.com.br/maps/place/CE-010>>

Para compreender melhor a Sabiaguaba é importante entender o conjunto das forças produtivas de Fortaleza e Eusébio, face ao bairro estar no limite entre os dois municípios. Em Fortaleza o setor terciário responde por 56,13% do total de empregos gerados, aparecendo em segundo lugar a administração pública; no Eusébio as atividades associadas ao setor industrial têm grande peso na formação do Produto Interno Bruto (PIB), a influência do setor terciário na economia é de 51,67%, aparecendo em segundo lugar o setor industrial, que é de 41,35%. (IPECE, 2008).

A área de influência indireta caracteriza-se como predominantemente urbana, sendo observada nas áreas periféricas a presença de sítios e chácaras, nas quais é atividade agrícola centrada no cultivo de frutíferas, culturas de subsistência e cana-de-açúcar. A exploração da castanha de caju se sobressai como a mais expressiva, respondendo por 43,15% da área total. Outra cultura perene é a do coco, que responde por 8,43% da área total cultivada. A pecuária desenvolvida na área encontra-se centrada na bovinocultura de corte e leite, aparecendo ainda com relevância a ovinocultura e a suinocultura. (IPECE, 2008).

O setor secundário, em meados de 2008, era composto por 7.937 estabelecimentos industriais, estando 79,55% destes vinculados à indústria de transformação, na qual se destacam os ramos industriais de vestuário e calçados, produtos alimentares, editorial e

gráfica, madeira, mobiliário e metalurgia. A indústria da construção civil contava com 1.559 estabelecimentos, dos quais 95,96% encontravam-se concentrados no município de Fortaleza. (IPECE, 2008).

O município mais industrializado é Fortaleza com 7.598 estabelecimentos industriais, segundo dados do Departamento de Estradas do Estado do Ceará (DER), constituindo-se como principal polo industrial do estado do Ceará. O município do Eusébio conta 339 indústrias, destacando-se na sua indústria de transformação os segmentos de produtos alimentares, vestuário e calçados, metalurgia, material plástico e produtos minerais não metalúrgicos.

No setor terciário, (IPECE, 2008), o setor comercial da área de estudo era composto de 31.348 estabelecimentos, quase todos vinculados ao ramo varejista. O município de Fortaleza representa o principal centro comercial do Estado, concentrando 98,61% dos estabelecimentos comerciais da área pesquisada. Por ser o principal centro comercial do Ceará, Fortaleza ocupa, isoladamente, o primeiro lugar do turismo estadual, contando com 25 quilômetros de litoral, onde se destacam as praias de Iracema, Futuro, Meireles, Mucuripe e Sabiaguaba, além de outras atrações turísticas, tais como o Forte de Nossa Senhora de Assunção, o Teatro José de Alencar, o Parque Ecológico do Cocó, entre outros.

Eusébio, por sua vez integra o Polo Turístico da Costa do Sol Nascente, que engloba diversos municípios praianos. Constitui-se como polo gastronômico, onde se destacam as tapiocarias com diversos sabores de tapiocas e cafés regionais, além da culinária internacional, com restaurantes portugueses, alemães, franceses e italianos. Conta ainda, com autódromo e kartódromo.

Sobre os aspectos históricos e culturais dos dois municípios, de acordo com as informações da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), não há registro de populações remanescentes de indígenas em seus territórios. Segundo informações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), os dois municípios não contam com sítios arqueológicos registrados pelos órgãos competentes, mas o IPHAN foi informado sobre a existência de pesquisa arqueológica em curso na área da Praia da Sabiaguaba, no município de Fortaleza, denominada “Os Grupos Ceramistas da Praia da Sabiaguaba.” A referida pesquisa acadêmica estava sendo coordenada pelas arqueólogas Verônica Pontes Viana e Cláudia Alves de Oliveira, do Programa de Pós-Graduação em Arqueologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

O governo do Estado para realizar uma obra pública desse porte, além de estudos preliminares que incluem verificação de impacto ambiental, licenças, projetos, contratação de

empresas etc, se depara com entraves os quais, normalmente, são encaminhados ao Poder Judiciário para a resolutividade. O caso em estudo, diz respeito às desapropriações de glebas de uso privado para incorporação ao patrimônio público visando efetivação de uma política pública de infraestrutura. Uma vez solucionado o entrave entre o Estado e a sociedade, nesse caso representada por proprietários de imóveis, o governo obtém a posse para exercer o direito de usar, demolir e construir.

Em princípio, uma obra de utilidade pública visa melhorar a vida das pessoas que habitam um dado território. Nos casos em que uma coletividade se sente ameaçada por uma dada intervenção do Estado, pode acionar o Ministério Público para fazer valer seus direitos de cidadãos, com posterior decisão judicial, quando um juiz decide sobre o caso em questão de sentença classificada como de primeiro grau.

Quando as decisões envolvem desapropriações, os pontos de vista do Estado e da sociedade nos levam a uma reflexão sobre os desafios que o instituto da desapropriação enfrenta. Ao ser utilizado como um instrumento de desenvolvimento, manejado pelo Estado para edificar e implementar uma ação de política pública que atenda a demanda da própria sociedade, a desapropriação antecipa a materialização de uma obra que pode ser um hospital, uma escola ou uma estrada, dentre outras possíveis.

As ações de desapropriação que compõem o acervo do poder judiciário exigem do julgador a competência para analisar se a indenização é justa, uma vez que a força para desapropriar um bem imóvel tem como instrumento principal o decreto expropriatório. Nesse decreto, é fundamental que seja explicitada a necessidade pública ou o interesse social, como também o valor da indenização do imóvel, que deve corresponder a um valor justo para compensar a perda da propriedade.

Neste estudo, tomamos como objeto da análise duas ações de desapropriação que tramitam na 12ª Vara da Fazenda Pública, tendo no polo ativo da ação o Estado do Ceará, e no polo passivo, o cidadão. O bem, objeto da desapropriação, foi considerado de utilidade pública cuja finalidade era concluir a obra de pavimentação e duplicação da CE 251, renomeada como CE 010. As desapropriações atingiram propriedades privadas cujos donos não eram nativos ou moradores efetivos do bairro, mas moradores eventuais em finais de semana, férias e/ou feriados.

A obra da CE 010 foi recentemente concluída, sendo inaugurada em 20 de maio de 2018, correspondendo ao trecho de 13,18Km, entre a ponte do Rio Cocó, na Sabiaguaba, e o entroncamento da CE-040, no Eusébio. O trecho concluído dispõe de ciclovia e pistas de rolamento de 10,5 metros. A intervenção pública foi realizada pela Secretaria da Infraestrutura

do Estado do Ceará (Seinfra), por meio do Departamento Estadual de Rodovias (DER), com recursos dos governos federal e estadual, ultrapassando a cifra de 119 milhões de reais. (DIÁRIO, 2018, *online*).

No entanto, para os moradores nativos e residentes no bairro de Sabiaguaba, a rodovia trouxe danos de ordem ambiental, comprometendo a pesca artesanal realizada nos estuários marinho e pluvial. O isolamento estratégico dos mananciais e dos serviços de gastronomia oferecidos pelos nativos em suas barracas de praia também foram atingidos negativamente. Poluição atmosférica e desses mananciais e impacto negativo no turismo, estão entre as queixas dos habitantes, conforme apuramos em entrevistas e observações *in loco*, tabuladas e analisadas no último item deste capítulo.

O Estado e a sociedade estão em permanente embate, pois as necessidades mais prementes e urgentes apontadas por segmentos sociais organizados não encontram resposta imediata do Estado. Sabemos que as políticas públicas buscam dar uma resposta à sociedade, mas o Estado se estrutura de forma diversa de boa parte das demandas sociais.

Para se sustentar e realizar obras em acordo com os anseios da sociedade, o Estado tem que balizar seus atos através da lei e da discricionariedade. Esta discricionariedade não pode ir além dos ditames legais. Por outro lado, o Estado se depara com a questão orçamentária e as leis de responsabilidade fiscal, controlando as ações dos governantes no trato da coisa pública.

Desta feita, considerando o nosso objeto de estudo, se faz necessário detalhar os contornos fáticos e jurídicos a respeito do tema. A seguir, analisamos os instrumentos de natureza tributária e financeira da gestão urbana, bem como o papel do Poder Judiciário como intermediário e mediador desse sistema de expropriação de terras. E, ao final do capítulo, descrevemos sobre o trabalho de campo e os resultados obtidos junto ao segmento da população escutado.

4.1 OS INSTRUMENTOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DA GESTÃO URBANA

O Estado, por intermédio do Poder Judiciário, utiliza uma série de mecanismos que torna eficaz a sua política de gestão urbana, dentre eles a desapropriação. Mas, para que a gestão urbana de qualquer cidade seja efetivada é necessário que o poder público cumpra as leis e regulamentações específicas aplicáveis ao âmbito da cidade como um todo, abrangendo tanto o domínio público, quanto o privado.

A gestão urbana é compreendida como um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam assegurar o bom funcionamento de uma cidade. A gestão urbana tem como escopo não apenas administrar a cidade, mas oferecer aos cidadãos serviços básicos como saúde, educação, segurança, infraestrutura, etc, além de se nortear pelos princípios da eficiência, eficácia e equidade na distribuição dos recursos e investimentos públicos. São recursos captados por meio de impostos, taxas e outros emolumentos, gerados a partir da cidade e revertidos em prol de seu desenvolvimento. Para tal, deve o governo municipal dispor de instrumentos para efetivar políticas públicas urbanas.

O Estatuto da Cidade enumera um elenco de instrumentos, colocados a serviço do poder público com o objetivo de organizar os espaços habitáveis e promover o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade em seu artigo 4º, dentre eles os institutos tributários e financeiros. (BRASIL, 2002).

Destaca-se como instrumento da atuação do poder público em matéria urbanística, a Constituição Federal de 1988, que através de seus princípios faz emanar as normas legais sobre a matéria, se valendo do Poder Judiciário que na prática, através das demandas ratificam o princípio da função social da propriedade aliada à função social das cidades. Segundo Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz:

O princípio da função social da propriedade é a ideia central que confere coerência e racionalidade ao sistema de atos normativos e administrativos que visam à organização conveniente dos espaços habitáveis (DALLARI & FERRAZ 2014, p.78).

Para a efetivação das políticas urbanas é necessário que a instância estatal disponha de recursos para a execução de obras designadas no plano de cada política. Para isso, o poder público possui instrumentos de natureza tributária e financeira, podendo criar instrumentos respaldados pelo Estatuto da Cidade, através do artigo 4º, inciso IV, que são: “a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) a contribuição de melhoria e c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros”. (BRASIL, 2002).

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) é considerado o principal instrumento de arrecadação tributária do município e encontra amparo na Constituição Federal. Assim, o poder público pode exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade urbana progressiva no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até

dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. A Constituição Federal atribui ao IPTU uma flexibilidade no tocante ao valor a ser fixado e cobrado do contribuinte, sendo um instrumento de política tributária vinculado ao desenvolvimento urbano. (BRASIL, 1988)

O parcelamento do IPTU se apresenta, segundo José Afonso da Silva:

[...] como verdadeiro processo de urbanização de uma gleba, através de sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas, projetando-se às mudanças nas dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanização. (SILVA, 1998, p.295).

A progressividade no tempo do IPTU como instrumento de promoção do adequado aproveitamento do imóvel urbano, não edificado, subutilizado ou não utilizado, é possível em razão do valor do imóvel, como também há a possibilidade da fixação de alíquotas diferentes, de acordo com a localização e uso do imóvel.

Como sanção ao não cumprimento da função social da propriedade e da cidade, nas situações em que o proprietário não observou as medidas precedentes, tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsória e a imposição do IPTU progressivo, cabe a expropriação. Nesse caso, sob a condição de que os títulos de dívida pública do município, com os quais será adimplido o ato expropriatório, sejam previamente aprovados pelo Senado Federal, sendo aqueles títulos de dívida pública resgatados no prazo de dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas.

Os tributos sobre os imóveis urbanos e o interesse social resvalam na extrafiscalidade, como instrumento para coibir ou incentivar as condutas dos contribuintes proprietários de imóveis urbanos, não somente no que diz respeito ao IPTU, mas também a todos os tributos que recaiam sobre tais bens. Segundo Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz:

o interesse social é a diretriz determinante da diferenciação na tributação imobiliária urbana, difícil sustentar que se afina com tal diretriz a exigência do IPTU em relação a loteamentos irregulares. Com efeito, a exigência fiscal, nessa hipótese, traduziria autêntico endosso do Poder público a uma situação de infringência à lei, que deve ser por ele coibida. (DALLARI & FERRAZ, 2014, p.119).

O interesse social exige não só o respeito pela disciplina urbanística, mas também que o poder público exerça seu papel fiscalizador do atendimento das normas afetas ao tema urbanístico.

Como um dos instrumentos da política urbana, a “contribuição de melhoria” é um tributo que tem previsão na Constituição Federal em seu artigo 145, inciso III, que tem como

base impositiva o aumento do valor trazido ao imóvel em decorrência de realização de obra pública. (BRASIL, 1988). Trata-se de uma contribuição especial, uma vez que só são obrigados a pagar a contribuição os proprietários que receberam o especial benefício, consistente na valorização dos seus imóveis, face à efetivação de uma obra pública.

Nesse caso, o proprietário sempre será o contribuinte, sendo a sua base de cálculo o que for apurado pelo montante da valorização imobiliária, em face do valor total da obra e do somatório das valorizações individuais. A competência para a sua criação depende da titularidade da obra (União, Estado, Distrito Federal ou Município).

A contribuição de melhoria é um tributo garantido pela Constituição Federal, com perfeita adequação a uma das principais diretrizes da política urbana, consubstanciada pelo artigo 2º, IX, ou seja, a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização. (BRASIL, 1988).

Quanto aos instrumentos jurídicos e políticos de atuação urbanística, podemos elencá-los da seguinte forma: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento edificação ou utilização compulsória; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularidade fundiária; u) legitimação de posse.

Todos estes instrumentos de política urbana, acima elencados afetam o direito de propriedade, com maior ou menor intensidade, todos eles têm como escopo a obtenção de comportamentos positivos, ações, atuações, imprescindíveis à realização da função social da propriedade.

Os incentivos e benefícios fiscais e financeiros servem como contraponto à progressividade do IPTU, segundo Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz:

[...] para lembrar que tanto o aumento como a diminuição da carga tributária podem ser instrumentos de atuação urbanística. Numa visão pragmática, isso serve para assinalar a viabilidade desse instrumento, que não configura, por si mesmo, uma indevida renúncia de receita, negligência na gestão fiscal ou favorecimento indevido. (DALLARI & FERRAZ, 2014, p.82-83).

A questão ambiental também é motivo de verificação para órgãos governamentais e estudiosos do meio ambiente urbano no decurso de planejamento e execução de obra pública ou privada. Os instrumentos ambientais estão dispostos no artigo 4º, inciso VI do Estatuto da Cidade, no qual se inserem dois estudos fundamentais para a preservação do ambiente urbano quais sejam: Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). (BRASIL, 2002).

O Estudo de Impacto Ambiental se refere tanto ao ambiente natural como florestas, mananciais, montanhas; quanto ao meio ambiente urbano, incluindo até os bens culturais. O Estudo de Impacto de Vizinhança é disciplinado detalhadamente nos artigos 36 e 38 do Estatuto da Cidade. Este é um estudo de impacto ambiental voltado especificamente para o ambiente urbano. O seu conteúdo e sua exigibilidade vão depender da legislação municipal.

4.2 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DA DESAPROPRIAÇÃO

A Constituição de 1988 dedica um capítulo ao Poder Judiciário, conferindo-lhe autonomia institucional, administrativa e financeira; assegurando autonomia funcional aos magistrados. O novo modelo constitucional corrobora o livre acesso ao Judiciário, amplia alguns mecanismos de proteção, influenciando a concepção de um novo modelo de organização desse poder. O artigo 92 da Constituição Federal define a sua estrutura, tendo em sua cúpula o Supremo Tribunal Federal (STF), cujas funções são de Corte Constitucional e de órgão máximo do Poder Judiciário Nacional.

A jurisdição brasileira está dividida em Justiça Comum e Justiças Especiais. A Justiça Comum compreende as Justiças dos Estados (tribunais e juízes dos Estados e do Distrito Federal) e a Justiça Federal (tribunais regionais federais e juízes federais), cuja instância recursal superior é o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

As Justiças Especiais compreendem as Justiças Eleitoral (tribunais e juízes eleitorais), Militar (tribunais e juízes militares) e do Trabalho (tribunais e juízes do trabalho). Inserem-se ainda na estrutura do Poder Judiciário, os Juizados Especiais, no âmbito das Justiças Estaduais ou da Justiça Federal, compostos por juízes togados ou leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos oral e sumaríssimo (permitidos nas hipóteses previstas em lei), a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau, as denominadas Turmas Recursais, de acordo com o artigo 98,

inciso I, da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Os estados são competentes para organizar sua Justiça, observando os princípios estabelecidos nas constituições Federal e Estadual, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. Portanto, a lei de organização judiciária do Ceará dispõe sobre a estrutura e o funcionamento de seu Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, observados os princípios constitucionais nos níveis federal e estadual.

Ao Poder Judiciário do Estado do Ceará é assegurada a autonomia administrativa e financeira, competindo privativamente ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará a iniciativa de lei que disponha sobre a organização judiciária estadual e a criação de unidades judiciárias, a elaboração de seu regimento interno, disciplinando a composição e as atribuições de seus órgãos, o processo e o julgamento dos feitos de sua competência e a disciplina dos seus serviços. (BRASIL, 1988).

A Justiça do Primeiro Grau é composta pelos seguintes órgãos: 1) Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e da Fazenda Pública; 2) Tribunais do Júri; 3) Juizados Especiais Cíveis, Criminais, Cíveis e Criminais, e da Fazenda Pública; 4) Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; 5) Auditoria Militar; 6) Juízes de Direito; 7) Juízes de Direito Substitutos; 8) Justiça de Paz.

Na Comarca de Fortaleza, a jurisdição é exercida de acordo com as atribuições e competências definidas na lei nº. 16.397, de 14 de novembro de 2017 (CEARÁ, 2017), que trata da organização judiciária e das normas editadas pelo Tribunal de Justiça, contemplando as seguintes especialidades: 1) Vinte e seis varas Cíveis Comuns; 2) Treze varas Cíveis Especializadas nas demandas em massa; 3) Duas varas de Recuperação de Empresas e Falências; 4) Dezoito varas de Família; 5) Cinco varas de Sucessões; 6) Onze varas da Fazenda Pública; 7) Duas varas de Registros Públicos; 8) Dezoito varas Criminais, uma das quais dedicada a audiências de custódia; 9) Cinco varas do Júri; 10) Uma vara de Auditoria Militar; 11) Quatro varas de Delitos de Tráfico de Drogas; 12) Três varas de Execução Penal e Corregedoria dos Presídios; 13) Uma vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas; 14) Seis varas de Execução Fiscal e de Crimes contra a Ordem Tributária; 15) Cinco varas da Infância e da Juventude; 16) Vinte Juizados Especiais Cíveis; 17) Quatro Juizados Especiais Criminais; 18) Quatro Juizados Especiais da Fazenda Pública; 19) Um Juizado da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; 20) Duas turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; 21) Uma turma Recursal dos Juizados Especiais da Fazenda Pública; 22) e trinta e seis Juizados Auxiliares (CEARÁ, 2017).

Aos Juízes de Direito das Varas da Fazenda Pública compete, por distribuição,

processar e julgar, com jurisdição em todo o território do Estado do Ceará, as seguintes causas:

1) as causas em que o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza, as suas respectivas autarquias, fundações e empresas públicas, forem interessados como autores, réus, assistentes ou oponentes, exceto as de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, as recuperações judiciais e falências, as sujeitas à Justiça do Trabalho e à Justiça Eleitoral; 2) os mandados de segurança contra atos das autoridades estaduais, municipais, autárquicas ou pessoas naturais ou jurídicas que exerçam as funções delegadas do Poder público, no que se entender com suas funções, ressalvada a competência originária do Tribunal de Justiça do Ceará e de seus órgãos em relação à categoria da autoridade apontada como coatora, bem como a competência dos Juizes de Direito das Comarcas do Interior onde a autoridade impetrada tiver sua sede; 3) as medidas cautelares nos feitos de sua competência para dar cumprimento às precatórias em que haja interesse do Estado do Ceará ou do Município de Fortaleza, suas autarquias, fundações e empresas públicas, salvo se elas tiverem de ser cumpridas em comarcas do interior do Estado. Os atos e diligências dos Juizes das Varas da Fazenda Pública poderão ser praticados em qualquer comarca do interior do Estado pelos juizes locais ou seus auxiliares, mediante a exibição de ofício ou mandado em forma regular. Quando a ação tiver como fundamento o direito real sobre imóveis, é competente o foro da situação da coisa, nos casos definidos nas letras “a” e “c” do inciso I do artigo 56 da Lei de Organização Judiciária. (CEARÁ, 2017).

A lei nº. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, estabeleceu a necessidade da criação do Juizado Especial da Fazenda Pública, visando à maior celeridade nos processos que envolvem o particular e o poder público, cujas causas cíveis de interesse do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, suas autarquias, fundações e empresas públicas, até o valor de sessenta salários mínimos, excluindo da sua competência as seguintes ações:

I - as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos; II - as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas; III - as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares. (BRASIL, 2009).

Atualmente, tramitam nas varas de Fazenda Pública na Comarca de Fortaleza 783 processos de desapropriação. Essas ações se dividem em ações de desapropriação, cuja parte interessada em promovê-la, tanto pode ser o Município de Fortaleza, ao todo com 337 processos, quanto pode ser o Estado do Ceará com 446 processos em andamento na data de colheita de dados para esta pesquisa (vide gráfico 1). Acrescentando que a demais entidades da Administração Indireta também são responsáveis por outras ações de desapropriação.

Gráfico 1 – Quantitativo de processos desapropriação (Município/Estado)



Fonte: TJCE. Elaborado pela autora através de dados fornecidos pelo Sistema SAJEST 1º Grau, do TJCE, dados estes extraídos no dia 14 de março de 2018.

Essas varas de Fazenda Pública, no que diz respeito à sua composição de pessoal, tem como estrutura, um juiz de direito, um analista judiciário, um assistente, um supervisor e três estagiários, que têm como atividade fim a elaboração de despachos, decisões interlocutórias, sentenças e o seu cumprimento depois de transitada em julgado, além do atendimento aos advogados, às partes e a realização de audiências.

Na 12ª Vara da Fazenda Pública, onde esta autora exerce a função de juíza, temos tramitando 2.505 processos, cuja matéria competente são as ações nas quais o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza, as suas respectivas autarquias, fundações e empresas públicas, são interessados como autores, réus, assistentes ou oponentes, com exceção das de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, as recuperações e falências, as sujeitas à Justiça do Trabalho e à Justiça Eleitoral, ações de mandado de segurança, ações por improbidade administrativa, ações sobre direitos ou interesses difusos ou coletivos, ações sobre bens imóveis do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas, ações que tratam da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares e medidas cautelares.

No que diz respeito às ações de desapropriação, a 12ª Vara da Fazenda Pública detém um acervo de 17 ações de desapropriação nas quais o Município de Fortaleza é parte autora. Deste acervo, cinco ações estão em andamento, quatro já foram julgadas, cinco

arquivadas, duas estão em grau de recurso e uma foi suspensa. As ações de desapropriação cujo promovente é o Estado do Ceará são 34, todas em tramitação.

Gráfico 2 – Processos de desapropriação – 12ª Vara da Fazenda Pública



Fonte: TJCE. Elaborado pela autora através de dados fornecidos pelo Sistema SAJEST 1º Grau, do TJCE, dados estes extraídos no dia 14 de março de 2018.

As ações de desapropriação que tramitaram na 12ª Vara da Fazenda Pública, ocorridas no bairro Sabiaguaba foram duas, a primeira, já arquivada, foi instruída no:

Processo nº. 0910899-02.2014.8.06.0001, no qual o Estado do Ceará, por meio da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (PROPAMA), com fundamento no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e no Decreto-Lei nº. 3.365/41, interpôs a desapropriação de um imóvel, cujo terreno com área de 401,23m² e benfeitorias, sem edificações, toda ela incluída na área declarada de utilidade pública pelo Decreto Estadual nº. 31.317, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, em 29 de outubro de 1993. (CEARÁ, 2018).

O imóvel foi declarado de utilidade pública, face à necessidade da implantação da obra de pavimentação e duplicação da Rodovia CE-251 (atual CE-010), no trecho compreendido entre a ponte sobre o rio Cocó (Sabiaguaba) no município de Fortaleza, e o seu entroncamento com a CE-040 (Anel Rodoviário) no município de Eusébio. A desapropriada concordou expressamente com o valor oferecido pelo Estado do Ceará a título de justa e prévia indenização, o que tornou o processo mais célere. No caso de não concordância quanto ao valor da indenização o Juiz deverá nomear um perito, e este deve apresentar um laudo, passível de questionamento por parte dos assistentes técnicos que são escolhidos pelas partes.

No caso em tela, quando o expropriado concorda com a indenização ofertada pelo Estado do Ceará, o acordo é homologado pelo Juiz, findando o processo, sendo declarada na sentença homologatória a incorporação do bem expropriado ao patrimônio do Estado do Ceará, que deverá implementar uma obra de utilidade pública.

A segunda ação de desapropriação no bairro Sabiaguada, ainda tramitando na 12ª Vara, corresponde ao:

Processo de nº. 0174357-89.2015.8.06.0001, no qual o Estado do Ceará, por meio da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (PROPAMA), com fundamento no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e no Decreto-Lei nº. 3.365/41 requereu a desapropriação de um imóvel, no caso, um terreno com área de 433,99 m², sem edificações, só com benfeitorias, com as medidas coordenadas e confrontações descritas no memorial descritivo, juntado aos autos, sendo o imóvel declarado de utilidade pública pelo Decreto Estadual nº. 31.317 de 29 de outubro de 2013, face à necessidade da implantação da obra de pavimentação e duplicação da Rodovia CE-251 (atual CE-010) no trecho compreendido entre a ponte sobre o rio Cocó (Sabiaguaba), no Município de Fortaleza, e o seu entroncamento com a CE-040 (Anel Rodoviário) no Município de Eusébio. O processo se encontra em sua fase inicial, pois envolve um imóvel enfiteutico, necessitando, portanto, da participação no processo, caso tenha interesse, do senhorio direto. (CEARÁ, 2018).

O processo, citado acima, ainda está tramitando na 12ª Vara da Fazenda Pública, devendo passar pela fase instrutória até o julgamento final.

No caso acima aparece a figura da enfiteuse, trata-se de um instituto jurídico originário do Direito Romano. Ainda na Roma antiga, esse era o direito de usar e gozar, por tempo ilimitado, de um terreno alheio para o cultivo, efetuando um pagamento anual ao proprietário do terreno. No Brasil, durante o período colonial, a Coroa portuguesa, diante de largas áreas de terras abandonadas em seu território, decidiu utilizar o aforamento compulsoriamente, através das sesmarias.

Esses aforamentos, em 10 de abril de 1821, foram transformados em enfiteuses. A diferença entre estes dois institutos era a duração: o aforamento durava um período especificado no contrato, enquanto a enfiteuse era perpétua. O objetivo da enfiteuse era permitir ao proprietário que não desejasse, ou não pudesse usar o imóvel de maneira direta, poder cedê-lo a outro o uso e o gozo da propriedade, o qual se obrigava ao pagamento de uma pensão anual como um arrendamento perpétuo. Com a aprovação do atual Código Civil Brasileiro de 2013, a enfiteuse deixou de ser disciplinada e foi substituída pelo direito de superfície.

Do que aqui vem sendo exposto, depreende-se que se poder objetar que o Poder Judiciário pouco ou nada adentra na questão social subjacente aos processos de

desapropriação, limitando-se a aferir os requisitos de proporcionalidade e justiça dos valores indenizatórios. Assim o faz, pois seus poderes de cognição nas ações de desapropriação são limitados.

É certo que os processos de desapropriação resvalam efeitos para bem além dos fólios processuais, tais como os apontados, como os referentes à infraestrutura social que deve ser implementada após as intervenções estatais na propriedade privada. Desta feita se pode cogitar em três soluções:

A primeira, o próprio ente público desapropriante deveria fazer constar em seus projetos executivos e instrumentos de planejamento, mecanismos sociais que buscassem minorar os danos sofridos pelas populações atingidas pelo decreto expropriatório, com oferecimento espontâneo de serviços básicos de transporte, comunicação, pavimentação complementar, saúde, educação, dentre outros.

Outra medida seria a atuação efetiva do Ministério Público e notadamente da Defensoria Pública nesses procedimentos extraprocessuais de forma a cobrar do poder público o atendimento das necessidades básicas das populações atingidas, sob ameaça de judicialização dos conflitos.

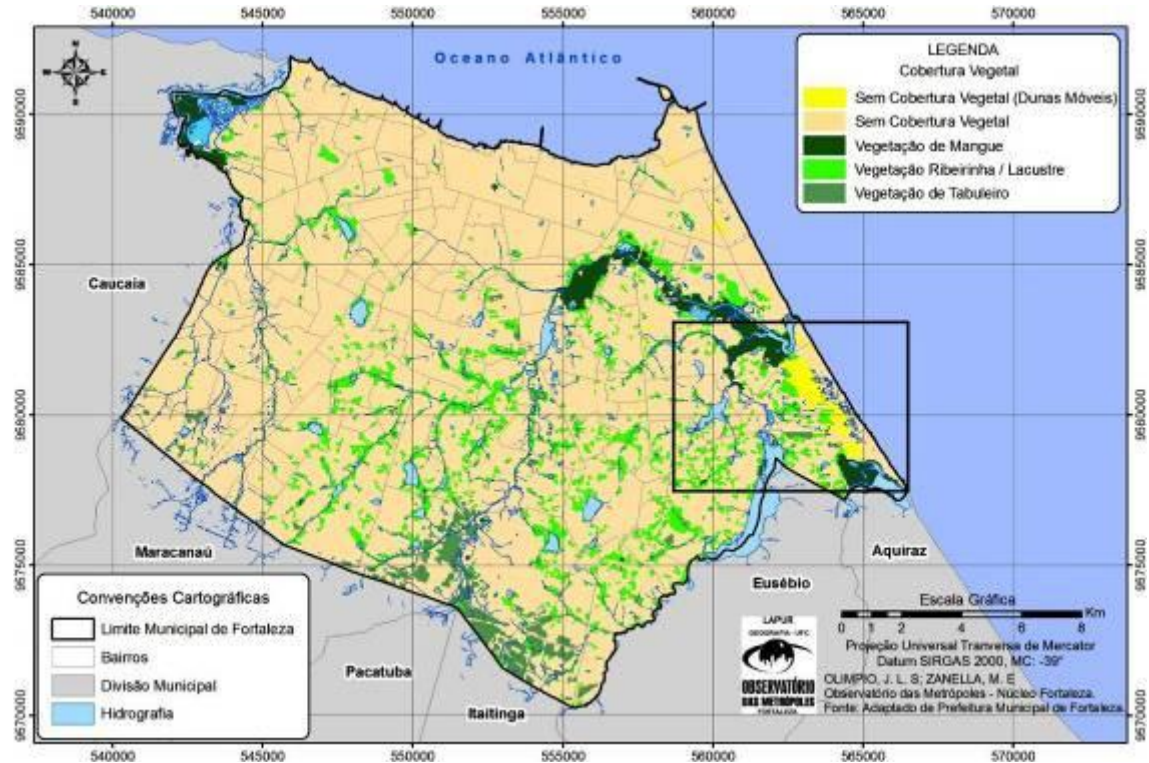
E por fim, se cogita sobre a reforma legislativa de forma a expandir a cognição judicial dos processos de desapropriação, de forma a permitir, por exemplo, que o requerido, em pedido contraposto, possa reclamar do Estado o oferecimento de instrumentos sociais e urbanísticos necessários à efetiva recomposição dos danos sofridos.

Essas e outras medidas, que pudessem ser pensadas pelos demais atores sociais, integrariam os processos de desapropriação promovendo o cumprimento da função social, minorando os prejuízos sofridos e proporcionando cidadania e dignidade a todos os envolvidos, notadamente os hipossuficientes.

4.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS A RESPEITO DAS DESAPROPRIAÇÕES OCORRIDAS NAS RODOVIAS CE-01 E CE-040

A região objeto das desapropriações é considerada Área de Proteção Ambiental (APA), dispondo de baixa densidade demográfica e vegetação predominantemente de mangue e restinga, com a presença de dunas e coqueirais, próxima à foz do rio Cocó.

Mapa 2 – Aspectos Geomorfológicos de Fortaleza



Fonte: (FORTALEZA, 2010, p.100)

O mapa acima, elaborado no Plano de Manejo do Parque Natural Municipal das Dunas e da APA da Sabiaguaba, oferece uma visão geral de Fortaleza, com um retângulo próximo à divisa com Aquiraz, onde se pode perceber a distribuição dos potenciais ambientais desse bairro. As áreas sem cobertura vegetal, com dunas móveis (amarelo); outras áreas de planície sem cobertura vegetal (alaranjado), vegetação de mangue (verde escuro), vegetação ribeirinha (verde claro) e vegetação de tabuleiro (verde intermediário). As dunas têm sua ocorrência concentrada na Sabiaguaba. Ocorrências menos significativas se dão entre o Mucuripe e a Praia do Futuro, enquanto na Barra do Ceará ainda resta uma pequena concentração de dunas.

O estudo aponta a preocupação com o avanço da agressão ambiental, destacando o que já ocorreu, por exemplo, na Barra do Ceará e nas dunas da zona leste de Fortaleza, com o avanço da ocupação imobiliária nas últimas décadas. Há o risco da

Lagoa da Precabura, na região de Coari; na possibilidade de incorporação à dinâmica imobiliária de área importante de campo de dunas da Sabiaguaba após construção da ponte; v. ao oeste, área do antigo Dunas, com apontamento de crescimento de número de empreendimentos voltados às classes abastadas, mas também de ocupação mista popular e comercial e de serviços, à medida que se aproxima do mar. Na faixa de praia, é notória a continuidade de prática irregular de construção de barracas. (FORTALEZA, 2009, pág. 99-100).

Com a construção da ponte sobre o rio Cocó em 2010, teve início o processo de ampliação da ocupação daquele território, que agora deverá ter um crescimento mediante os atrativos da nova rodovia que liga a ponte à CE 040.

O traçado das rodovias projetadas corresponde ao trecho entre a ponte sobre o rio Cocó e o entroncamento da CE-40/anel rodoviário, no Eusébio. A rodovia intercepta os territórios dos municípios de Fortaleza e Eusébio, no sentido norte/sul, infletindo no final do seu percurso para o oeste. A maior parte do traçado da rodovia se desenvolve em áreas com características rurais, mas também existem áreas urbanizadas ao longo do seu percurso.

O acesso à área do empreendimento a partir da cidade de Fortaleza pode ser feito através da avenida Washington Soares até a confluência com a avenida Maestro Lisboa/Manoel Mavignier, via que permite o acesso à localidade do Porto das Dunas, e à Vila Turística Porto D'Aldeia, percorrendo-se este trajeto, cerca de 5,75 Km até a confluência com o traçado da via projetada. Outra opção de percurso pode ser feita através da avenida Dioguinho até a ponte do rio Cocó, recentemente construída nos limites dos bairros Praia do Futuro e Sabiaguaba.

A rodovia está localizada no território da bacia do sistema Cocó/Coaçu, mais especificamente, na sub-bacia do rio Coaçu, onde, segundo o Departamento Estradas e Rodagens do Ceará (DER), intercepta apenas cursos de água de pequeno porte, que apresentam vazões afluentes pouco significativas e cujos escoamentos não requerem a implantação de obras especiais.

O rio Cocó drena uma área de 517,2 Km², com 41,7% dessa área associada ao município de Fortaleza, e ocupa cerca de 2/3 do território deste núcleo urbano. Todos os cursos d'água da bacia apresentam caráter intermitente, permanecendo secos durante a maior parte do ano, exceto próximo ao litoral, onde os rios Cocó e Coaçu se tornam perenes.

No bairro Sabiaguaba, por onde passa a rodovia, existem três unidades de conservação criadas pelo poder público e uma pela iniciativa privada, todas localizadas no município de Fortaleza são elas: o Parque Ecológico do Cocó, com uma área de 1.155,20 ha, administrado pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE); o Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba, com 467,60ha, administrado pela Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAM); Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba, com 1.009,74ha, administrado pela SEMAM; e a Reserva Ecológica Particular, com 58,76ha, administrado pela Fundação Maria Nilva Alves.

No entanto, destas unidades de conservação, apenas duas tiveram seus territórios interceptados pelo traçado da rodovia que são: o Parque Natural Municipal das Dunas da

Sabiaguaba e a APA da Sabiaguaba.

A rodovia apresenta boa parte do seu traçado interceptando áreas com características rurais, constituídas por sítios, chácaras e loteamentos, apresentando densidade demográfica bastante rarefeita. Existem trechos onde se constata extensas glebas de terras sem exploração, com a possibilidade de especulação imobiliária. Há ainda setores ocupados por bosques de cajueiros e mangueirais, áreas de hortas e pequenos cultivos de agricultura familiar. Os aglomerados urbanos posicionados ao longo da rodovia encontram-se principalmente nas imediações dos entroncamentos com as principais vias interceptadas, destacando-se as avenidas Sabiaguaba e Manoel Mavignier/Maestro Lisboa.

Sobre os imóveis, objetos da desapropriação na área da praia da Sabiaguaba, apenas três habitações foram atingidas. Eram habitações de médio padrão e um pequeno comércio. No trecho compreendido entre a estrada da Gerereba e a avenida Manoel Mavignier/Maestro Lisboa, muitas habitações de baixa renda foram desapropriadas, além de uma igreja evangélica e um depósito de material de construção.

Na intersecção com a estrada do Fio, foram objeto de desapropriação uma metalúrgica e uma pequena fábrica de adesivos. No restante do traçado da rodovia, foram atingidas habitações esparsas ou pequenos agrupamentos de casas posicionadas nas intersecções da via com ruas transversais.

No trecho final da rodovia estava prevista a desapropriação de parte do terreno pertencente ao Loteamento Jardim Ibiza, localizado na confluência da CE-040 com o anel rodoviário. Algumas habitações atingidas pela rodovia apresentam ocupação mista (residência/comércio), contando indenização e apoio técnico para reinstalação do negócio através da oferta de orientação e capacitação ao afetado.

Sobre as condições de ocupação dos imóveis, mais de 80% destes são próprios, sendo o número de imóveis cedidos ou alugados mais representativos nos aglomerados urbanos posicionados nas imediações da avenida Manoel Mavignier/Maestro Lisboa. Sobre a situação jurídica dos imóveis, a maioria conta com escritura em cartório ou documentação equivalente, embora tenham sido constatados casos de ocupação de áreas públicas.

O setor educacional do bairro Sabiaguaba é composto por apenas um equipamento educacional, a Escola de Ensino Fundamental Monsenhor Jerônimo do Carmo (Medalha Milagrosa), localizada na rua Sabiaguaba, fora da área de intervenção da via. O setor de saúde da região é bastante deficitário, exigindo que a população busque, caso necessite, qualquer assistência ambulatorial e médico-hospitalar em outros bairros da cidade. O fluxo de turistas e veranistas locais é a principal fonte de geração de renda e de emprego vinculados às

atividades comerciais desenvolvidas na área, principalmente as barracas de praia e restaurantes.

Quanto ao sistema de transportes, a população residente no bairro Sabiaguaba utiliza as avenidas Sabiaguaba e Manoel Mavignier. O ônibus corresponde ao meio de transporte mais utilizado e há duas linhas que atendem os moradores, Sabiaguaba e Abreulândia. Com relação ao tráfego vigente nas duas vias existentes, anteriores à obra, constatou-se fragilidades, principalmente na avenida Sabiaguaba, cuja pista é muito estreita para o fluxo de veículos nos finais de semana, além de não contar com acostamentos, nem com sinalização adequada.

A pavimentação e a duplicação da Rodovia CE-251 (atual CE-10) gerarão impacto em termos de influência indireta sobre os municípios de Fortaleza e Eusébio. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, esses dois municípios contavam com uma população de 2.493.456 habitantes, o correspondente a 29,52% da população do estado do Ceará.

Desse total, 2.447.409 habitantes, ou seja, 98,15% referem-se à população residente na cidade de Fortaleza. Em termos de domicílios, os dois municípios apresentam 100% de suas populações residindo no meio urbano. Convém ressaltar que são observadas em seus territórios áreas com densidades demográficas, com características rurais, principalmente no município de Eusébio, onde predominam os sítios e as chácaras.

Sobre a taxa anual de crescimento da população verificada para o período de 2000-2010, Eusébio apresentou níveis elevados de incremento urbano, tendo atingido uma taxa de 3,87% ao ano, enquanto Fortaleza apresentou um crescimento de 1,34% ao ano.

Os bairros Sabiaguaba e Lagoa Redonda contavam, em meados de 2000, com populações compostas por 2.759 e 20.752 habitantes, respectivamente, ambos apresentando densidades demográficas bastante rarefeitas, com extensos vazios urbanos.

No município de Eusébio, as localidades interceptadas pelo traçado da rodovia, situadas a leste e ao sul da Lagoa da Precabura, também apresentam vazios demográficos.

A infraestrutura física e social dos dois municípios, Fortaleza e Eusébio, no que concerne ao setor de transportes, conta com uma malha rodoviária federal composta por três rodovias: a BR 116, a BR 020 e a BR 222. Compondo a malha rodoviária estadual aparecem as seguintes rodovias: a CE 040, que interliga Fortaleza e os municípios do litoral leste; a CE 060, que permite acesso a Maracanaú e as regiões da serra de Baturité, Sertão Central e Cariri, a CE 065 que permite o acesso à cidade de Maranguape e à região da serra de Baturité via Palmácia.

Importante também é a análise a respeito da estrutura familiar das pessoas diretamente envolvidas com as desapropriações elencadas, de forma a aquilatar o impacto social advindo das desapropriações no aspecto humano, notadamente dos mais diretamente envolvidos pelas expropriações.

Assim, constatou-se através da análise do Plano de Manejo realizado pelo Estado do Ceará que a média é de quatro moradores por casa, que os casais mais idosos moram na área há mais de 40 anos, mas também há uma quantidade razoável de casais que se casaram entre dez e vinte anos atrás. Apurou-se também que poucas famílias de fora migraram para a área, enquanto o caminho inverso foi percorrido por um grande número de jovens, que abandonam as condições rurais e partem para cidade para ingressarem no mercado de trabalho urbano.

Das cinco comunidades mais diretamente afetadas pelo processo desapropriatório, 70% são servidas pela coleta pública de resíduos sólidos, os demais 30% não participam do manejo adequados dos resíduos sólidos, promovendo o aterramento dos mesmos nos quintais ou os incinerando.

Da análise dos dados coletados, verificou-se que as comunidades atingidas pela desapropriação constituem aglomerado populacional que estava em declínio, sendo formado em sua grande maioria por pessoas mais velhas que já moravam no local há décadas, o que deveria ser levado em consideração quando da implementação de políticas públicas no local, visto que a implementação de políticas públicas para a população jovem é significativamente diferente das políticas direcionadas à população idosa.

4.4 ANÁLISES DAS ENTREVISTAS COM OS LÍDERES COMUNITÁRIOS E MORADORES DO BAIRRO SABIAGUABA

Realizamos a pesquisa de campo na área atingida pelas obras com a ajuda de uma servidora da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma). A servidora é integrante da Associação das Dunas da Sabiaguaba. Através dela, tivemos facilidade de acesso aos moradores. Ali, dialogamos com dois líderes comunitários e com outras dez pessoas.

Os líderes e parte dos entrevistados são nativos da Sabiaguaba. Outros habitam ali entre 18 e 66 anos. Portanto, têm vivência equivalente a várias gerações na região. Nossas perguntas procuraram captar informações sobre as políticas públicas ali demandadas, tendo como ponto de partida a obra da rodovia. Questionamos ainda a cerca das alterações percebidas após a duplicação e pavimentação da CE 010 e sobre a situação de propriedade de

suas habitações.

A ida a campo, para perceber e obter a opinião dos moradores, nos proporcionou refletir sobre como a política pública se faz presente na vida desses interlocutores, sob seus próprios pontos de vista, buscando relacionar, posteriormente os aspectos teóricos refletidos e o que se dá na própria realidade.

Ao valorizar essas opiniões, de forma qualitativa, concordamos com o posicionamento defendido por Da Matta (1997), de que a primeira interpretação é a do informante que vivencia o fenômeno. Nele, aflora o fato em si que dialogará com a revisão teórica que procuramos assentar ao largo da dissertação. Para Damatta (1997, p.26), “quando apresento minha teoria ao meu ‘objeto’ eu não só estou me abrindo para uma relativização dos meus parâmetros epistemológicos, como também fazendo nascer um plano de debate inovador”. Assim, desenvolvemos nossa análise fazendo uso das interpretações dos nossos interlocutores e as nossas interpretações epistemológicas do objeto, utilizando as categorias ‘desapropriação’, ‘política urbana’ e ‘função social’.

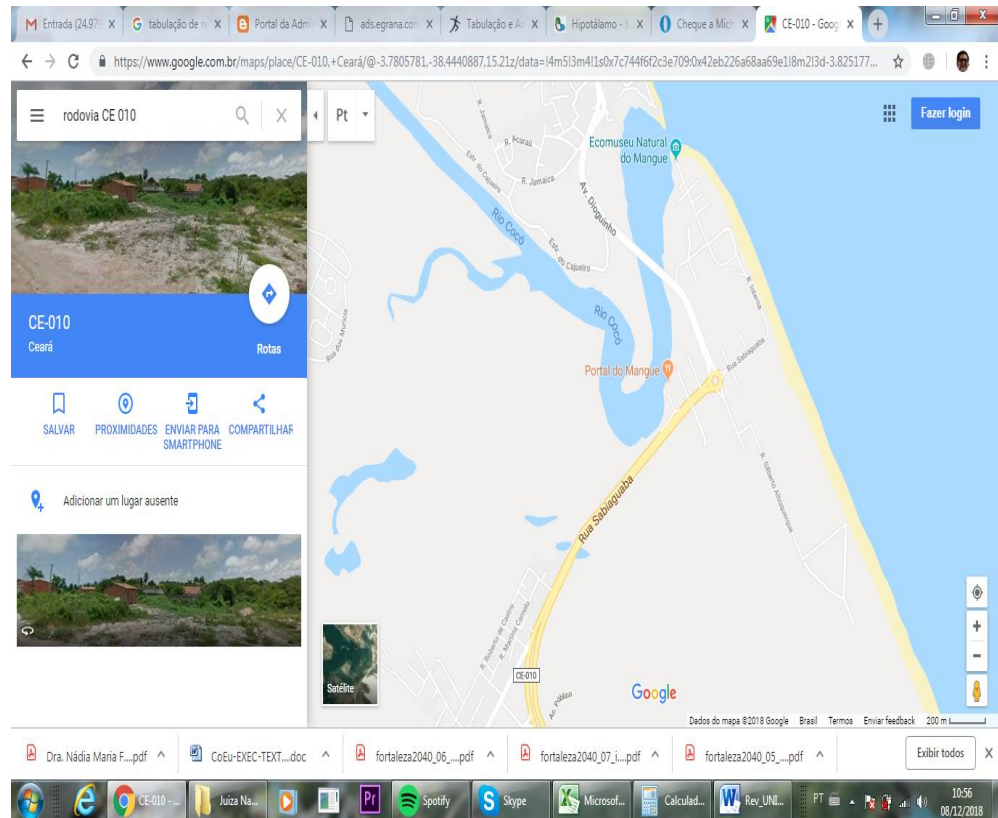
Acerca da realidade local, vale rememorar que rio Cocó, que vara uma parte do bairro, era fonte de extrativismo, possibilitando a pesca artesanal cujos cardumes se tornaram escassos ante a intensa ação poluente desenvolvida há décadas e que foi intensificada pelas obras em questão.

No dizer dos moradores, a poluição do rio vai num crescendo após a pavimentação e duplicação da CE-010, em razão do tráfego intenso de veículos e da dispersão de dejetos. Os benefícios que a obra trouxe dizem respeito à mobilidade urbana, tornando mais rápido o acesso a outros bairros, como Sapiranga, Messejana e Praia do Futuro. Embora, termos verificado, que o transporte público seja incipiente para a maioria dos habitantes do bairro que não possui automóvel.

O tráfego de bicicletas tornou-se mais intenso e a falta de acostamento na estrada tem causado acidentes. No contra ponto, vieram benefícios à comunidade como no caso do melhoramento da distribuição de hortaliças, uma das fontes de renda dos moradores, mediante as novas possibilidades rodoviárias.

Surpreendeu-nos perceber que o turismo teve diminuição face ao rompimento do isolamento natural, primeiramente provocado pela ponte sobre o Cocó, em 2010; agora, pela ampliação e fluxo de tráfego da nova rodovia. No mapa abaixo, a avenida Dioguinho se estende até a Sabiaguaba avançando por conta da ponte, enquanto a rua Sabiaguaba agora se funde à nova rodovia.

Mapa 3 – Detalhes do Rio Cocó – Ponte E e Rodovia Ce 010



Fonte: Google Maps < <https://www.google.com.br/maps/place/CE-010>>

Na orla da Sabiaguaba existem vinte e cinco barracas e somente três não são de nativos. Estas barracas são diferentes daquelas existentes na Praia do Futuro, são rústicas e a cozinha tem como prato principal peixe, caranguejo e camarão. Uma das donas de barraca às margens do rio Cocó relatou que depois da pavimentação da CE-010, a movimentação de clientes caiu muito. Verificamos ainda que a clientela das barracas é composta por pessoas da Sabiaguaba e de bairros adjacentes, não havendo um fluxo significativo de turistas.

Depreendemos que, mesmo com os atrativos naturais, aquela área carece de investimentos de políticas públicas tais como urbanização litorânea, projeto paisagístico e manejo adequado de recursos ambientais para gerar ampliação do fluxo de turistas.

Na comunidade, as lideranças ressaltam a necessidade de instalação de farmácia, praça, equipamentos de lazer, posto de saúde, etc. Também verificamos que, de acordo com a amostra populacional ouvida, predomina a existência de imóveis sem registro de propriedade, os declarantes afirmam que detêm apenas a posse.

Tabela 1 - Repercussão da Obra da CE 010 na Apa Sabiaguada - Visão dos Moradores

(continua)

Líder/Morador/a	Positivo	Negativo	Demanda por	Propriedade
Líder 1: Homem, mora no local há 66 anos, aposentado.	Aumento das vendas de hortaliças. Aumento do tráfego de bicicletas. Aumento do tráfego de carros e motos.	Impermeabilização da via e taludes. Aumento de acidentes automobilísticos. Aumento de atropelamentos de ciclistas. Barraca rústica (restaurante) perdeu visibilidade.	Posto de saúde, farmácia, padaria. Equipamento de esporte e lazer.	“Maioria da população (nativa) tem apenas a posse”.
Líder 3: Mulher, mora no local há 48 anos, dona de barraca(restaurante) às margens do rio Cocó.	N.I.	Queda da clientela. Aumento da poluição/ veículos Queda da pesca (peixes estão desaparecendo).	Posto de saúde, farmácia.	“Maioria da população tem apenas a posse”.
Morador 1: Mulher, mora há 23 anos, confeiteira.	A estrada (CE-251)	N.I.	N.I. “Somos totalmente esquecidos” (Afirma apenas a existência de uma escola pública).	“Maioria dos nativos não possuem casa própria”.
Morador 2: Homem, garçom. (não declarou há quanto tempo mora).	N.I.	“Nada melhorou, tudo só piora”	N.I. (Afirma apenas a existência de uma escola pública).	Não possui casa própria.
Morador 3: Mulher, garçone. (não declarou há quanto tempo mora)	N.I.	Danos ambientais. Praia abandonada. “Ponte, mas só beneficia os barões”.	N.I. (Afirma apenas a existência de uma escola pública).	Não possui casa própria.
Morador 4: Homem, (não declarou profissão), mora há 26 anos.	A estrada (CE-251)	“Um descaso do poder público”. A ponte.	N.I. (Afirma apenas a existência de uma escola pública).	Não possui casa própria.

Tabela 1 - Repercussão da Obra da CE 010 na Apa Sabiaguada - Visão dos Moradores
(conclusão)

Líder/Morador/a	Positivo	Negativo	Demanda por	Propriedade
Morador 5: Mulher, mora há 18 anos. (não declarou profissão).	N.I.	“A ponte que só prejudica o meio ambiente”.	Escola com ensinamento digno, posto médico, cuidado ambiental da praia.	Não possui casa própria.
Morador 6: Homem, mora há 29 anos, analista de sistema técnico.	N.I.	N.I.	“Não existe assistência alguma à população”.	Não possui casa própria.
Morador 7: Homem, mora há 38 anos, (não declarou profissão).	N.I.	“Só piora com aumento das favelas e alto índice de infratores”. “Praia desfavorecida pelo poder público”.	“Nada. Total descaso com a área”.	Não possui casa própria.
Morador 8: Mulher, mora há 25 anos, (não declarou profissão).	N.I.	Construção da ponte e via CE 010 aumentou o índice de criminalidade	“Nada. Total descaso do poder público”.	Não possui casa própria.
Morador 9: Mulher, mora há 56 anos, (não declarou profissão).	N.I.	N.I.	“Só uma escola e nada mais”.	Não possui casa própria.
Morador 10: Homem, mora há 42 anos, (não declarou profissão).	N.I.	N.I.	“Só uma escola. Descaso com a comunidade, uma praia linda, mas abandonada.”	Não possui casa própria.

Fonte:Elaborado pela autora

N.I. = Não informou ou não declarou

Das categorias elencadas, tratamos da desapropriação descrevendo os caminhos jurídicos e processuais, bem como as responsabilidades fiscais impostas aos proprietários mediante pagamento de impostos, e ainda a compensação financeira nos casos de perda compulsória da propriedade para o Estado por força de lei, para fins de realização de políticas públicas. Destaca-se aqui, um questionamento acerca da necessidade de regularização fundiária nos casos identificados junto aos moradores entrevistados.

Já para a categoria política urbana, nas opiniões dos moradores predominou um estágio de insatisfação maior do que o que seria satisfatório, como evidencia o quadro acima. Nas colunas 2 e 3, o negativo (amarelo) predomina em relação ao aspecto positivo (verde). Já a coluna 4 (magenta) revela insatisfação com relação a ausência políticas públicas prioritárias, tais como saúde, educação, lazer e meio ambiente.

No que diz respeito à função social da propriedade, no âmbito jurídico, se destaca

a preservação do direito da propriedade privada a exceção se dá quando se faz necessária ao uso da coletividade, visando ao bem comum. Com respeito às políticas públicas a função social se estende ao retorno que é dado ao viver da população quando da efetivação e de obras e serviços. Nesse sentido, a insatisfação dos moradores sugere uma ampliação dos serviços essenciais no entorno da obra em questão, fazendo valer a integração de políticas complementares tanto de infraestrutura, quanto daquelas outras citadas acima.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, pudemos perceber, no percurso deste trabalho, seja através da pesquisa documental, seja ao escutar e dialogar com um segmento da população atingida pela construção da rodovia estadual CE 010, quão complexa é a execução de uma política pública. Observamos e analisamos a repercussão da intervenção, movida pela política pública de infraestrutura do Estado do Ceará, em cuja execução necessitou da participação do Poder Judiciário ao acolher, escrutinar e decidir a cerca de ações movidas entre entes privados e o Estado, no necessário embate pela via legal e democrática.

As desapropriações, ponto de partida escolhido desde o primeiro esboço da pesquisa, nos chega à mesa de trabalho, diariamente, uma vez que atuamos na função de juíza de direito. A pós-graduação nos instigou a verificar aspectos teóricos da propriedade, da desapropriação e da função social da propriedade. Sobre as categorias que daí emergem: propriedade, gestão urbana e função social as estudamos à luz de alguns pensadores, com destaque para os tratados de John Locke.

Na tessitura do fazer dissertativo fomos clarificando a compreensão sobre a repercussão das políticas públicas na vida das pessoas. Ficou evidente, que uma política pública não pode acontecer descolada de um contexto integrado de investimentos públicos. Na efetivação de uma política de mobilidade que permeia um bairro, a exemplo da CE 010, em que pese a fundamentação do governo de que o propósito da obra é ampliar o desenvolvimento econômico com a diminuição de engarrafamentos por dentro de Fortaleza, facilitando a interligação dos portos Mucuripe e Pecém; por outro lado, um segmento da população atingida, nos ofereceu um contraponto divergindo em parte da obra e elencando suas próprias prioridades.

Ao exigir outras políticas públicas essenciais e complementares como a construção de um posto de saúde, de uma praça, a instalação de equipamentos de lazer para os jovens, uma delegacia, urbanização das margens do rio Cocó, cuidado ambiental da orla marítima, incremento de serviços privados como farmácia, padaria, etc, os cidadãos e cidadãs, moradores da Sabiaguada, discordaram em parte da política pública ali executada.

A obra em si aciona a expectativa dos moradores por outras políticas. Enquanto, o movimento de forças entre o estado e a sociedade, não se restringe aos embates específicos mediados pelo Judiciário nos casos de expropriação e indenizações, vai além, desperta a opinião pública dos moradores. Segmentos organizados se manifestaram. Em campo, soubemos que representantes políticos fazem uso da obra em favor das próprias demandas.

Em suma, uma ação de política pública abre um leque de embates por outras à medida que causa um determinado impacto no território em que é construída e implementada.

O Estado brasileiro evoluiu com a Constituição de 1988, o surgimento de conselhos populares buscando contribuir na formulação e acompanhamento das políticas públicas em diversas áreas, tais como saúde, assistência social, habitação, etc, possibilitou uma evolução do campo cidadão e participativo. Embora, tenhamos percebido que esse não é um caminho simples. Nem sempre o governo aciona a participação, por vezes, a política é de cima para baixo.

Ao discorrermos sobre duas modalidades de planejamento e execução de uma política, explicitamos que ela pode ser executada de cima para baixo ou de baixo para cima. Na modalidade de cima para baixo, poucos participam das decisões e das formas de implementação, tampouco a população é consultada. No modelo de baixo para cima, os favorecidos pelas políticas públicas são envolvidos no processo. Isso facilita ainda a própria avaliação da política, quando se vai analisar as medidas tomadas e os resultados alcançados.

No Estado moderno, as políticas públicas são imprescindíveis à vida das pessoas e ao funcionamento e desenvolvimento das cidades. O espaço de convivência dos habitantes de uma cidade requer, por parte dos governantes, investimento continuado, ora garantindo a manutenção do bem estar, ora investindo em novas alternativas de progresso e sustentabilidade ambiental. O planejamento no que concerne ao urbanismo e políticas públicas não pode prescindir das necessidades básicas dos cidadãos tais como habitação, saneamento ambiental, educação, saúde e mobilidade.

À gestão urbana transcende a atividade de apenas administrar uma cidade e gerir recursos. Na efetivação das políticas públicas, o governante dispõe de instrumentos regulamentados pela Constituição Federal e pelas leis, que tornam possível a organização dos espaços, levando em conta o cumprimento das funções da propriedade e da cidade, dentre estes instrumentos, utiliza a desapropriação e também os mecanismos de natureza tributária e financeira.

A organização dos espaços habitáveis é essencial para o melhor ordenamento urbano. Para isso, foram criadas leis municipais, entre elas o Código de Postura do Município, que regulamenta a utilização do espaço no que concerne à propriedade e a boa convivência entre os cidadãos, sempre levando em conta a função social. Fazer cumprir a função social da propriedade nos remete à Constituição Federal de 1988, na qual o direito de propriedade é considerado, junto com a vida e a liberdade, um direito fundamental, que perdeu o seu caráter absoluto ao priorizar a função social, acertadamente porque vivemos em coletividade, onde se

deve priorizar o bem-estar de todos.

Quando o poder público para construir uma estrada, um hospital ou uma escola necessita desapropriar um determinado bem particular, tem que tornar público esse ato através de um decreto, declarando que aquele determinado bem é de utilidade pública e, caso não haja acordo entre expropriante e expropriado, recorrer ao Poder Judiciário. Aí, tem início um processo de desapropriação, cujo procedimento é norteado pelo Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941.

A desapropriação não ocorre apenas por utilidade pública, pode se dar também por sanção para finalidade urbanística, ao apenar o proprietário pela má utilização de sua propriedade, quando não observa os ditames do Plano Diretor do Município. As desapropriações por utilidade pública são as mais frequentes na seara judiciária. Destarte, o Poder Judiciário, embora indiretamente, detém também um poder de decisão na efetivação das políticas públicas. As ações de desapropriações que tramitam em nossa unidade judiciária nos fizeram refletir sobre como a ação do Judiciário ao decidir sobre tais questões contribuem e são eficazes na vida do cidadão.

Ao desapropriar um bem particular, o poder público se obriga a pagar uma justa indenização ao proprietário. Tudo isto envolve verba pública, recursos financeiros arrecadados através de tributos. Na esfera municipal, a arrecadação se dá através do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), da contribuição de melhoria e de incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Tanto as desapropriações por utilidade pública quanto as desapropriações por política urbana contribuem para o bom funcionamento da cidade. Tomamos como exemplo a cidade de Fortaleza e especificamente o bairro Sabiaguaba, a partir da obra de pavimentação e duplicação da CE-251 (atual CE-010), considerada uma obra de utilidade pública, com o objetivo de tornar mais rápido e acessível o destino Fortaleza/Eusébio, bem como o trajeto entre os dois portos do modal de transporte marítimo do Estado.

Essa obra, embora tenha sido efetivada no âmbito do governo do Estado tem repercussão direta sobre os cidadãos de Fortaleza e Eusébio, sendo assim uma intervenção de política urbana no município de Fortaleza. A partir de dados do Departamento de Estradas e Rodagem do Ceará (DER) foi constatado que o traçado da rodovia interceptaria áreas com características rurais, como sítios, chácaras e loteamentos, com uma densidade populacional rarefeita, incluindo extensas glebas sem exploração, mas com a possibilidade de especulação imobiliária. Por sua vez, o maior aglomerado urbano se localiza ao longo da rodovia, encontrando-se nas imediações dos entroncamentos com as principais avenidas interceptadas.

A pesquisa de campo no bairro Sabiaguaba nos permitiu também dialogar com os moradores sobre propriedade e desapropriação como instrumento de gestão urbana. No caso da política em questão, guardadas as divergências, nos pareceu que sua eficácia em relação ao bem-estar social foi satisfatória. Constatamos que a obra da pavimentação e duplicação da CE 010 preencheu a demanda por mobilidade urbana naquele território, em face à melhoria do acesso ao município de Eusébio por fortalezenses; no outro sentido, o deslocamento de eusebianos a Fortaleza pelo litoral. No que se refere ao Turismo, a nova via facilitou o acesso à localidade do Porto das Dunas, com a interligação ao anel rodoviário que conecta rodovias estaduais e federais.

O aspecto positivo descrito pelo poder público é dissonante da visão dos líderes comunitários e de alguns moradores do bairro Sabiaguaba, conforme apontamos acima. Daí, concluímos que o exercício da participação popular nas políticas públicas é fundamental por permitir que Estado e sociedade possam caminhar mais próximos no planejamento, monitoramento e execução de obras públicas.

Mesmo percebendo que o campo de força entre Estado e sociedade persistirá, é necessário que a sociedade civil organizada participe das decisões governamentais, principalmente no que concerne às políticas públicas, através de grupos comunitários, associações de bairro e lideranças comunitárias, representações mais próximas ao cotidiano da comunidade local.

Por ser a Sabiaguaba um bairro com áreas de conservação ambiental e algumas glebas ainda sem exploração, nos parece ser urgente que o poder público invista em políticas voltadas para a urbanização sustentável, contribuindo para a preservação de mananciais, flora e fauna ali persistentes em consonância com a APA e o parque natural do município. Assim, se evitará a especulação imobiliária desordenada e agressiva ao ambiente natural.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** (Constituição de Weimar). Promulgada em 11 de agosto de 1919. Berlim, 1919. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf> Acesso em: 14 set. 2017.

_____. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** Promulgada em 8 de maio de 1949. Berlim, 1949.

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada.** Tradução do Centro Bíblico Católico. 34. ed. rev. São Paulo: Ave Maria, 1982.

BOBBIO, Norberto . **Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant.** 2. ed . Brasília: EDUNB, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciências políticas.** 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Ciências políticas.** 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei Nº 12.153, de 22 de Dezembro de 2009, dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, 23 dez.2009.

_____. **Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964.** Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, 1964.

_____. **Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965.** Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964. Brasília: Presidência da República, 1965.

_____. **Ato Institucional n.º 3, de 5 de fevereiro de 1966.** Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados. Brasília: Presidência da República, 1966.

_____. **Ato Institucional n.º 4, de 7 de dezembro de 1966.** Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Brasília: Presidência da República, 1966.

_____. **Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Brasília: Presidência da República, 1968.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Promulgada em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do

Brazil, 1824.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun.1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em: 14 set. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Presidência da República, 1969.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. 2.ed. Brasília: Senado Federal, 2002.

_____. Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 set.1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm> Acesso em: 14 set. 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Gilmar Mendes; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CEARÁ. Lei N.º 16.397, de 14.11.17. Dispõe sobre a Organização Judiciária do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 16 nov.2017.

_____. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. E-SAJ, **portal de serviços**. Disponível em <http://esaj.tjce.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000>. Acesso em 12 set.2018.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de San José da Costa Rica**. Promulgada em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>> Acesso em: 14 set. 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 11.ed. São Paulo: Dialética,

2013.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAMATTTA, Roberto. **Relativizando**: uma introdução à antropologia social. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DANTAS, Eustógio Costa; COSTA, Maria Clélia Lustosa; SILVA, José Borzacchiello da. **De cidade a metrópole (trans) formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: EdUFC, 2009.

FARIAS, Airton. **História do Ceará**. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.

FERNANDES, Daniel Costa. **A política externa da Inglaterra**: análise histórica e orientações perenes. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 136 p.

FORTALEZA. **Plano de Manejo**: Parque natural municipal das dunas de Sabiaguaba -Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba. Fortaleza: PMF, 2010.

FRAZÃO, Dilva. **Biografia de John Locke**. [S.l]:E-Biografia, 2017. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/john_locke/>. Acesso em: 12 jun. 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GOMES, Laurentino. **1889**: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil. São Paulo:[s.n], 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação, doutrina e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010, Ceará**. Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_ceara.pdf> Acesso em: 12 set. 2017.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: EdUnB, 1981.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: EDIPRO 2015.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social**: de um prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010b.

_____. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010a.

MATIAS, João Luis Nogueira; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **Repensando o Direito de Propriedade**. São Paulo:[s.n],2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/reconst_da_dogmatica_joao_luis_matias_e_afonso_rocha.pdf>. Acesso em: 20 jul.2018.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

NUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

POMPEU SOBRINHO, Thomaz. **História do Ceará**. Fortaleza: Instituto do Ceará, 1955. 150p.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2.ed. Florianópolis: FSC, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2006.

_____. **O Espaço Dividido**. 2.ed. São Paulo. EdUSP,2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SCHAWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Eduardo Fernandez. **Meio ambiente & mobilidade urbana**. São Paulo: SENAC, 2014.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 12.ed. São Paulo:Brasiliense, 1973.

SOUZA, Maria Salete de. Fortaleza: uma análise da estrutura urbana. (Guia de excursão). In: **III Encontro Nacional de Geógrafos – AGB**. Fortaleza, 1978.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula n.º 618**. Conteúdo Jurídico. Brasília/DF: STF, 2007. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=237.2026&seo=1>> Acesso em: 14 set. 2017.

UYEDÁ, Massani. **Da desistência da desapropriação**. São Paulo: Aquarela, 1988.

VAUGHN, Karen I. Teoria de la Propiedad de John Locke: Problemas de interpretación in **Revista Libertas** 3, v.5, n.3, p.12-23,out.1985. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242756797_Teoria_de_la_propiedad_de_john_locke_Problemas_de_interpretacion>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ANEXOS

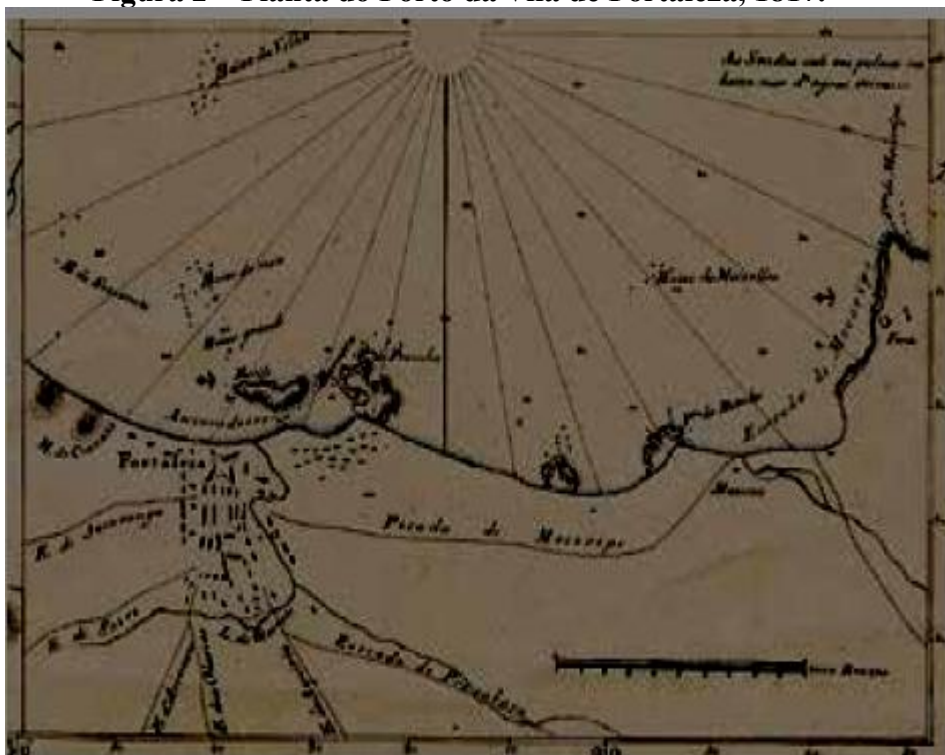
ANEXO A – Mapas Antigos da Cidade de Fortaleza

Figura 1 – Planta do Porto da Vila de Fortaleza, 1813. Considerada a Primeira Planta de Fortaleza



Fonte: Andrade, 2012.

Figura 2 – Planta do Porto da Vila de Fortaleza, 1817.



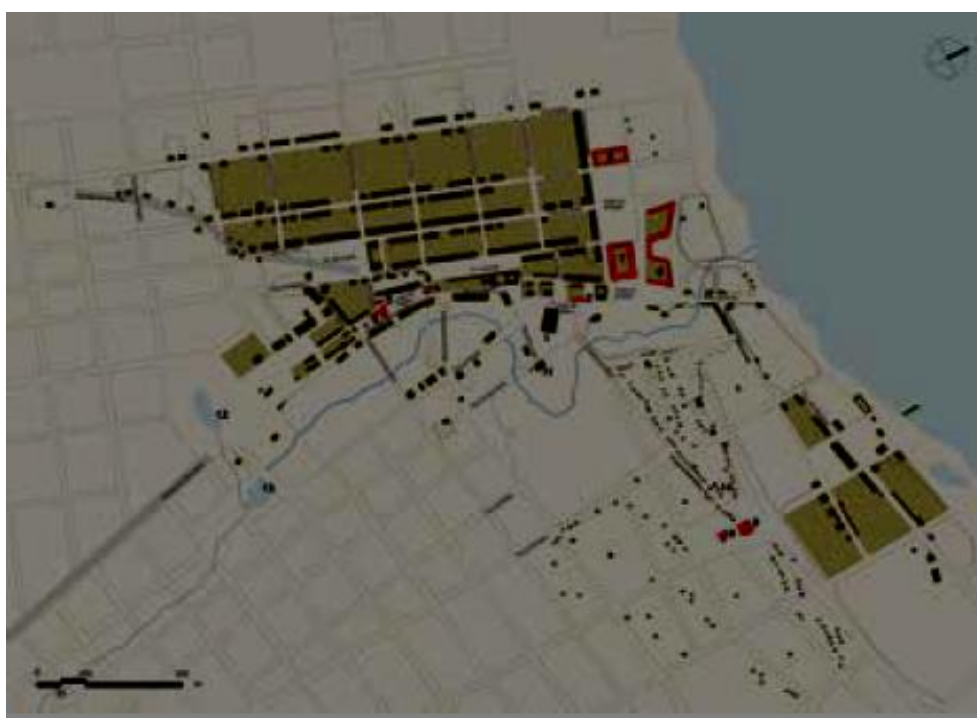
Fonte: Andrade, 2012

Figura 3 – Planta da cidade de Fortaleza em 1850



Fonte: Arquivo Nacional do Rio de Janeiro

Figura 4 – Reconstituição cartográfica do levantamento das ruas, quadras e as áreas já edificadas da cidade de Fortaleza



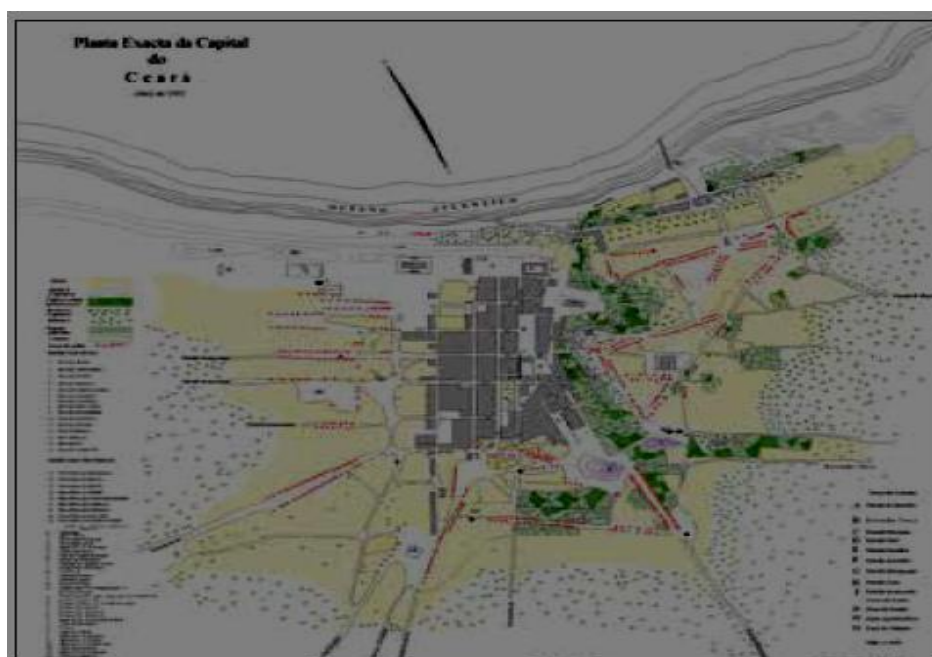
Fonte: Andrade, 2012

Figura 5 – Planta exacta da capital do Ceará, abril de 1859.



Fonte: Fortaleza, 1979.

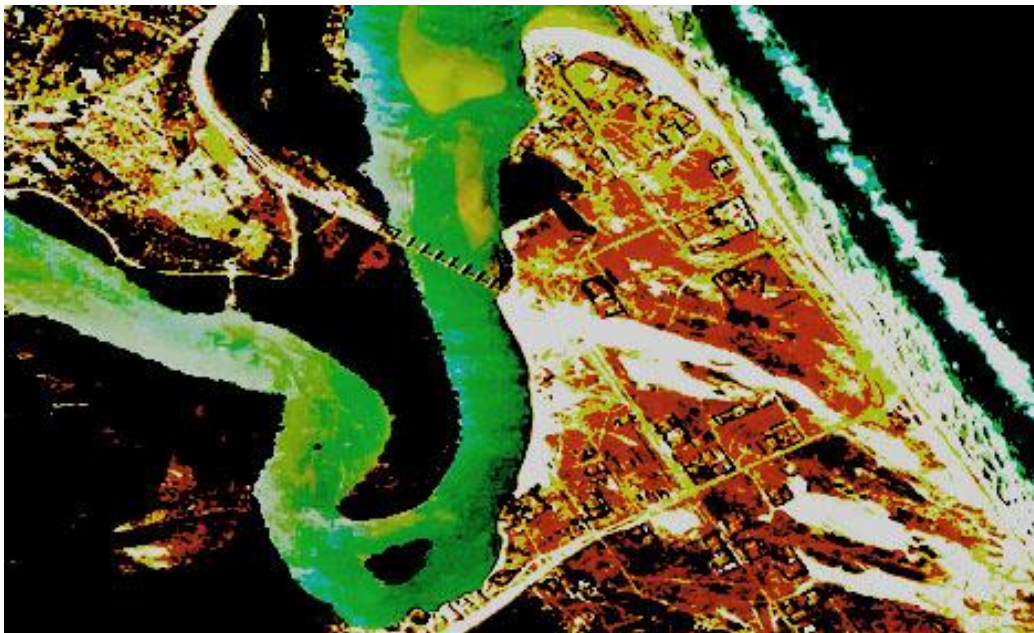
Figura 6 – Reconstituição cartográfica, planta exacta de 1859



Fonte: Andrade, 2012.

ANEXO B – Fotos da Sabiaguaba

Foto 1 - Divisa dos bairros Praia do Futuro II e Sabiaguaba, cuja integração é atualmente efetuada pela ponte sobre o rio Cóco, que na época da foto encontrava-se em obras



Fonte: Luis Gonzaga Sales Jr.

Foto 02 - Acesso a ponte sobre o rio Cocó a partir da Av. Dioguinho, no bairro Praia do Futuro II



Fonte: CEPEMA

Foto 03 - Ponte sobre o rio Cocó, recentemente construída



Fonte: CEPEMA.

Foto 04— Rua Bernardo de Castro Feitosa em cuja confluência com a rua Sabiaguaba será construída a rotatória posicionada no início do trecho da via projetada



Fonte: CEPEMA

Foto 05 – Vista do início do trecho da via projetada, onde esta se desenvolve pelo leito da rua Sabiaguaba. Observa-se a presença de edificações e de rede elétrica de baixa tensão vizinho a faixa de rolamento.

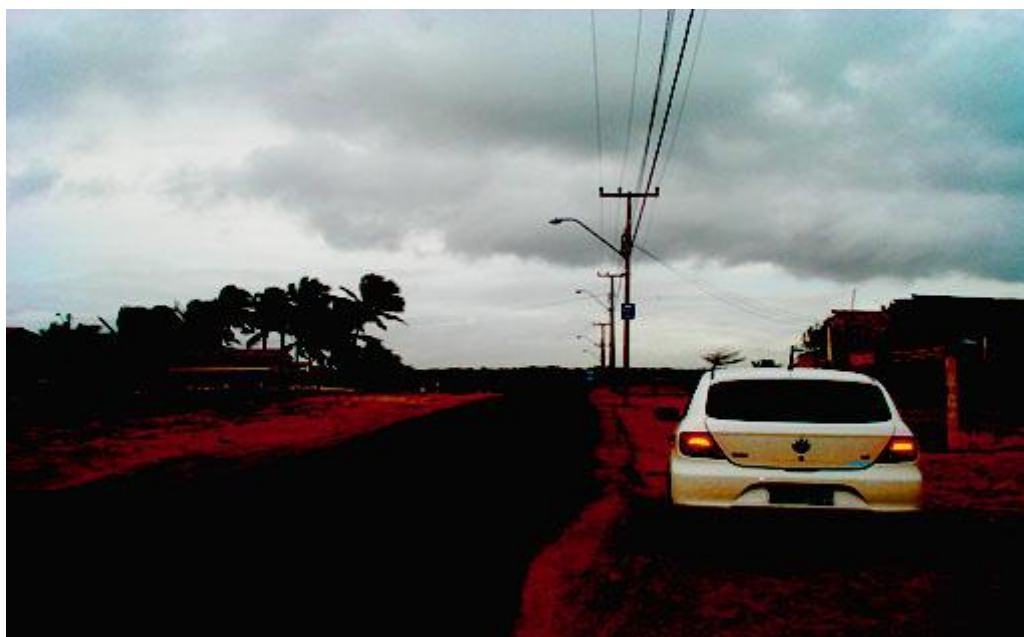


Foto 06 – Vista parcial da rua Sabiaguaba, no trecho onde a via projetada se desenvolve pelo seu leito. Observa-se a presença de barracas de praia no meandro do rio Cocó.



Fonte: Luis Gonzaga Sales Jr.

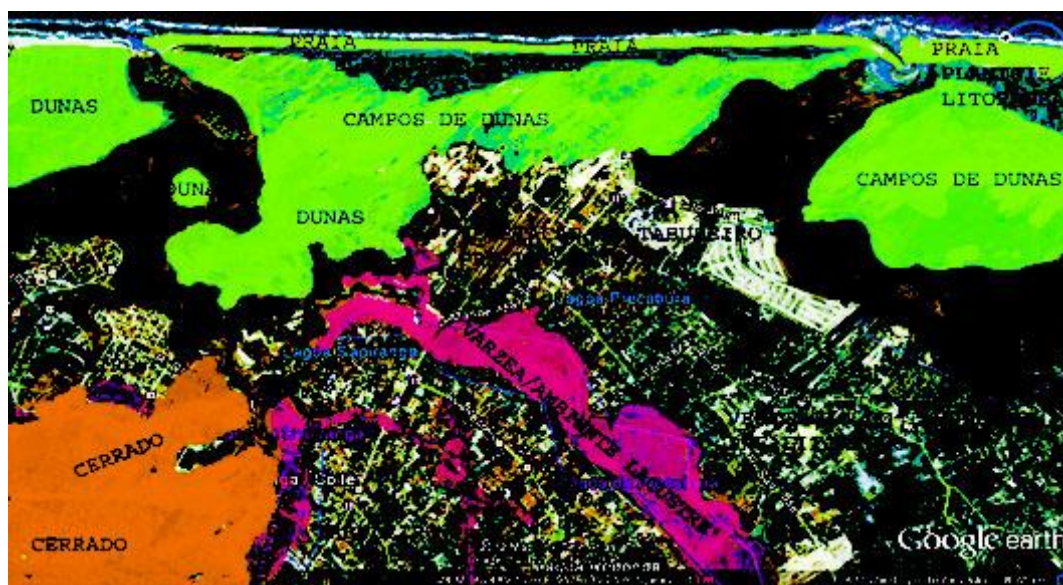
ANEXO C – Fotos da APA - Sabiaguaba

Foto 07 - Região da APA de Sabiaguaba e adjacências, PNMDS = Parque Natural Municipal Dunas de Sabiaguaba, APA = Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba, AID = Área de Influência Direta



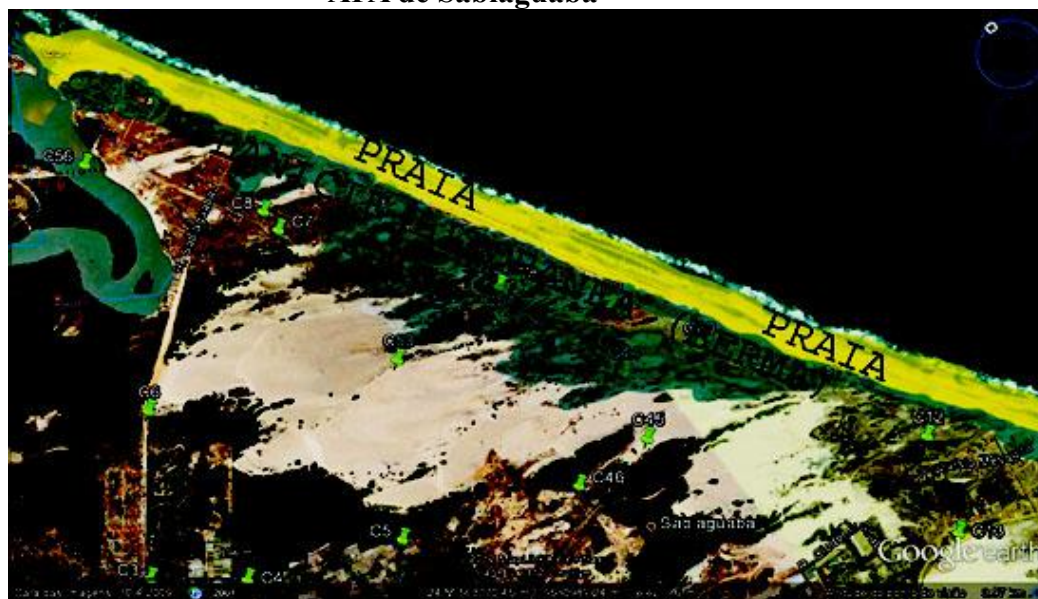
Fonte: Luis Gonzaga Sales Jr.

Foto 08 - APA de Sabiaguaba e adjacências, com zoneamento de sua cobertura vegetal



Fonte: Luis Gonzaga Sales Jr.

Foto 09 - Vegetação da Praia (arenosa e rochosa) e da Planície Litorânea (deflação) da APA de Sabiaguaba



Fonte: Luis Gonzaga Sales Jr

Foto 10 - Vista geral da Praia (arenosa e rochosa) e da Planície Litorânea (deflação/berma) da APA de Sabiaguaba



Fonte: CEPEMA