

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

AÇÃO AFIRMATIVA DO PODER PÚBLICO

Orlane Araújo de Azevedo Martins

Dissertação realizada sob a orientação do Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, e apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Recife – 2002

AGRADECIMENTOS

No Curso de Mestrado em Direito Público, realizado por convênio entre a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade Católica do Salvador, foi desenvolvida esta dissertação.

Sem o concurso, porém, de várias pessoas dificilmente isto teria sido possível. Esta é a razão maior do agradecimento sincero a seguir expresso.

Aos Professores IVO DANTAS e ANA LUISA CELINO COUTINHO, Coordenador e Vice-Coordenadora desse Mestrado, ao qual se dedicaram com o zelo profissional que lhes é característico, além de transmitir confiança no êxito dos participantes.

À Professora MARIA JOSÉ PALMEIRA, Coordenadora do Curso de Pós-Graduação *stricto-sensu* da Universidade Católica do Salvador, a quem louvo por seu decisivo empenho na realização do referido curso.

Ao Professor FRANCISCO QUEIROZ CAVALCANTI, orientador dessa dissertação, que, ao discorrer sobre a Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Agrária, despertou em mim a idéia de ampliar o estudo, abrangendo, também, a Desapropriação para Fins de Reforma Urbana.

Não podem ser esquecidos os professores da Católica, aos quais me integrei, em 1998, para desenvolvimento das ações do Programa UCSal nos Bairros. Desse trabalho, do qual participei nas tarefas do Bairro de Itapagipe, relativas à questão da moradia, surgiu, posteriormente, o interesse em abordar a problemática da desapropriação por interesse social, como instrumento propulsor da reforma urbana, germen dessa dissertação. Por tudo obrigada RITA AMÁLIA, SOCORRO, EMÍLIA, VALÉRIA, ARLINDA, TERESINHA, GABRIEL KRAYCHETTE.

Esses agradecimentos ficariam incompletos se neles não constassem incluídos nomes de colegas do Mestrado que tornaram possível a convivência, o diálogo e a amizade estabelecida. A vocês, ANGÉLICA, SILVIA, CRISTINA, MARTA, IDMA, meu apreço.

Do mesmo modo estendo o agradecimento aos funcionários da Secretaria do Mestrado do CEPEX – Centro de Pesquisa e Extensão da Católica, em particular a DAYSY, ELIANA, RENILTA, ADRIANA.

A JOSI, na Secretaria da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, por sua incansável presteza às solicitações, aliada a uma compreensão ímpar das dificuldades enfrentadas.

EPIGRAFE

A dignidade da pessoa humana é, pois, finalidade a ser alcançada por meio da justiça social, no mundo em que o trabalho e a livre iniciativa são fundamentos.

Roger Raupp Rios

A questão social, na perspectiva mundial, adquire uma conotação trágica pelas divisões que impõe ao gênero humano; pobres e ricos; desenvolvidos e subdesenvolvidos; avançados e atrasados; centro e periferia. São fragmentações que têm, como critério determinante, o nível de vida dos povos respectivos. E essa diferenciação não foi obra de nenhuma mão invisível, e sim ação do homem, que assim tem preferido manter os grupos humanos porque, evidentemente, é mais conveniente àqueles que detêm o controle do processo decisório sobre os destinos da humanidade.

Nelson de Figueiredo Ribeiro

RESUMO

Abordagem analítica da desapropriação por interesse social como *Ação Afirmativa do Poder Público*, em realização da função social da propriedade urbana e rural, a fim de conferir efetividade ao princípio constitucional da igualdade material, assegurando a garantia eficaz de direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais, na valoração da dignidade do homem, este novamente como pólo da ciência e do ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Igualdade. Ação Afirmativa. Políticas Públicas. Propriedade. Função Social. Desapropriação. Justiça Social.

ABSTRACT

This paper intends to address expropriation in the interest of society as an Affirmative Action of the Public Power to fulfill the social function of urban and rural property, at the same time that it provides efficacy to the constitutional principle of material equality, by assuring effective warrantee of fundamental economic, social and cultural rights in order to value man's dignity, man as the pole of science and of juridical ordainment.

Key words: *Fundamental Rights. Equality. Affirmative Action. Public Policies. Property. Social Function. Expropriation. Social Justice.*

Í N D I C E

INTRODUÇÃO	9
PRIMEIRA PARTE – DIREITOS HUMANOS, FUNDAMENTAIS	
CAPÍTULO I – PERSPECTIVA HISTÓRICA	
1. Fontes	11
2. Magna Carta e Cartas de Franquias	13
3. Influência das Declarações Norte Americanas sobre a Francesa	15
4. Características dos Primeiros Direitos Fundamentais – Limitação ao Poder do Estado	16
5. Constitucionalismo e Direitos Fundamentais	16
6. Papel da Constituição	19
7. Categorias de Direitos Declarados	20
8. Fragilidade das Declarações	21
9. Socialismo e Reconsideração de Direitos Fundamentais	22
10. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais	23
11. Da Garantia Interna para a Proteção Internacional	24
12. Direitos de Solidariedade – Possibilidade de Ampliação	25
CAPÍTULO II – IGUALDADE COMO VALOR PREPONDERANTE À LIBERDADE	
1. Igualdade e Liberdade	30
2. Igualdade como Aspiração Normativa	32
3. Igualdade Perante a Lei	33
4. Características do Princípio da Igualdade.....	34
5. Principais Fontes de Desigualdade entre os Homens	35
6. Igualitarismo Complexo de WALZER e Igualdade Simples de DWORKIN.	35
7. Ação Afirmativa na Ótica de WALZER e DWORKIN	36
8. Ação Afirmativa – Outros Enfoques	37
9. Atuação da Suprema Corte dos Estados Unidos	39
10. Realismo Legal	39
CAPÍTULO III – POLÍTICAS PÚBLICAS	
1. Conceito	41
2. O Caráter Público das Políticas	43
3. Política Urbana e Política Agrária como Políticas Públicas	46
4. Constituição de 1988 e a Política Urbana	47
5. Breve Histórico do Estatuto da Cidade	48
6. Predominância de Normas Públicas no Estatuto da Cidade	48
7. Papel do Intérprete	53
8. O Município e a Política Urbana	54
9. Agravamento da Questão Urbana	56
10. Constituição de 1988 e o Plano Diretor	57

11. Execução da Política Urbana e Plano Diretor	61
---	----

SEGUNDA PARTE – PROPRIEDADE

CAPÍTULO IV – DIREITO DE PROPRIEDADE

1. Momentos Iniciais e Evolução	62
2. Direito de Propriedade no Direito Positivo	65
3. Reação ao Caráter Absoluto do Direito de Propriedade	66
4. Direito de Propriedade e Função Social	77
5. Inexigibilidade de Apontamento Explícito de Função Social	79
6. Proteção à Propriedade como Direito Humano	80
7. Exigibilidade do Cumprimento dos Deveres Fundamentais	81
8. O Direito de Propriedade nas Constituições Brasileiras	82
9. Função Social da Propriedade na Constituição de 1988	84

CAPÍTULO V – DESAPROPRIAÇÃO

1. Conceito	85
2. Requisitos – Modalidades	86
3. Interesse Social	86
4. Interesse Social Comum e Interesse Social para Fins de Reforma Agrária e Urbana. Intervenção do Ministério Público Federal	88
5. Disciplina Normativa da Desapropriação	89
6. Desapropriação e Função Social da Propriedade	91
7. Desapropriação para Reforma Agrária e Urbana – Fundamentos e Exeqüibilidade	95
8. Divergências sobre a Aplicabilidade da Desapropriação-Sanção, em Âmbito Urbano	96
9. Desapropriação e Reforma Agrária	98
10. Indenização de Desapropriação por Interesse Social	101
11. Indenização da Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Urbana	101
12. Indenização da Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Agrária	104
13. Títulos da Dívida Agrária. Origem e Disciplina Normativa	105
14. Desapropriação como Ação Afirmativa do Poder Público	106

CONCLUSÃO	108
-----------------	-----

BIBLIOGRAFIA	110
--------------------	-----