

MURILLO MARX E A DESCOBERTA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO MUNICIPAL NO BRASIL

Gustavo Rodrigo Faccin Araujo de Souza

Mestrando IPPUR/UFRJ

guto.fa.souza@gmail.com

RESUMO:

A construção do patrimônio público municipal enquanto objeto de investigação para a história da urbanização no Brasil tem como marco os trabalhos de Murillo Marx. Seguindo as descobertas feitas pelo autor e por outros que se orientaram por suas pesquisas, este artigo busca caracterizar o objeto de pesquisa, apresentando seus principais significados e processos históricos, repassar as principais perguntas e descobertas já realizadas, apontar novas questões de investigação e atentar para sua importância com relação a problemas contemporâneos das cidades brasileiras.

Palavras-chave: Murillo Marx, patrimônio público, história da urbanização.

GT – 07: Geografia Histórica Urbana

INTRODUÇÃO

As pesquisas de Murillo Marx no campo da história da urbanização do Brasil foram responsáveis por duas grandes descobertas: a importância da Igreja na formação das cidades brasileiras até o século XIX e dimensão fundiária do processo de urbanização. Professor do curso de arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo desde 1972, Murillo conseguiu, a partir da década de 1980, publicar uma série de trabalhos excepcionais que se tornaram marcos da literatura acadêmica existente sobre essas duas questões. Iniciou com um ensaio chamado Cidade Brasileira, publicado em 1980, ainda bastante abrangente e focado nos significados da estrutura urbana característica das cidades no Brasil. Em 1984, defendeu sua tese de doutorado, chamada Seis Conventos, Seis Cidades, dando maior destaque à dimensão religiosa. Na década de 1990, publicou dois ensaios, sendo o primeiro focado nas transformações e na importância da dimensão fundiária para as cidades brasileiras e o segundo no léxico que envolveu esse processo de transformação. Por fim, em 2004, publicou sua tese de livre docência “Nosso Chão:

do sagrado ao profano”, um texto dedicado às transformações de conceito, uso, âmbito e trato do espaço público urbano no Brasil (CYMBALISTA, 2011, ARAGÃO, 2011).

As escolhas do autor, seus temas de pesquisa e suas principais conclusões, são traços de um percurso intelectual bastante particular. Em alguma medida, Murillo deu menos atenção para as polêmicas em torno do suposto “desleixo português”, tema ainda relevante no período em que escrevia, e tratou disso apenas de forma secundária em seus trabalhos. Como investigador, foi um ensaísta dos temas que considerava ausentes na literatura. De sua escrita, depreende-se o ímpeto de inaugurar o problema de pesquisa e a vontade de informar ao leitor que algo importante não vem sendo tratado. Assim inicia, por exemplo, os parágrafos iniciais de “Cidade no Brasil, Terra de Quem”:

Permaneceu esquecido, ou bastante desconsiderado, o fato de que entre nós, até um século atrás, a Igreja esteve ligada ao Estado. Em consequência, os reflexos dessa realidade institucional não têm sido devidamente relacionados com a organização inicial, com a expansão ao longo de mais de quatrocentos anos e com a consolidação de nossa rede de cidades. (MARX, 1991, p. 17)

Essa postura, aliada à preferência por um formato ensaístico e com estilo barroco, de períodos longos e muitas voltas, fez de Murillo um autor que aparenta estar sempre “abrindo o problema de pesquisa”, lançando novas questões mais do que oferecendo respostas. Assim, seus textos são relativamente curtos e seguem estruturas muito próprias de organização. É como se buscassem realizar uma reapresentação contínua e cíclica das principais questões, conclusões e problemas de pesquisa dentro de uma estrutura narrativa definida pelo autor, levando a um nível de repetição que serve para reforçar aquilo que parece ser essencial para a explicação pretendida.

Nos livros publicados a partir de 1991, Murillo entrelaça suas duas descobertas e foca ora mais em uma, como nos ensaios dos anos 1990, ora em outra, caso da sua tese de livre-docência. Como o próprio título deste texto já informa, buscaremos aqui explorar os significados e desdobramentos da descoberta do autor sobre a dimensão fundiária da história da urbanização, tendo em mente que uma das partes centrais dessa dimensão é a formação e dissolução do patrimônio público municipal, com vistas às diferentes formas e os diferentes significados que apresentou ao longo do tempo. Vale dizer, aliás, que falar de um “pioneirismo” (BUENO, 2011) de Murillo sobre esse tema não se trata de ignorar que a questão já era

mencionada e que, especialmente para o âmbito rural, já existiam trabalhos bastante substanciais sobre a terra no Brasil, a exemplo dos textos seminais de Lima (2002) e Martins (2010). Em relação ao espaço urbano, o trabalho de Andrade (1966), bastante citado por Murillo e por outros autores do campo¹, já evidenciava a importância que o patrimônio público municipal tinha para as ordenações portuguesas e, de modo geral, para o costume medieval português de criação de vilas e cidades. Também em Reis Filho (1968), já estão presentes uma série de elementos e descrições sobre a dimensão fundiária da urbanização colonial. Ainda assim, a descoberta foi, ao meu ver, a da especificidade da história fundiária urbana em relação àquela melhor conhecida das sesmarias e do latifúndio monocultor. Com ela, o patrimônio público municipal tomou um lugar próprio, que pode ser desdobrado nos trabalhos de outros pesquisadores importantes, alguns inclusive orientados do próprio Murillo, constituindo hoje algo como um subcampo da história da urbanização, dedicado a compreender as várias facetas da propriedade imobiliária urbana no Brasil.

Proponho debater neste texto os alguns aspectos relativos à essa descoberta do patrimônio público municipal no Brasil enquanto um objeto de pesquisa, começando pelos seus nomes e significados ao longo da história da urbanização. Na sequência, tratarei dos processos de modernização no trato desse chão público, os quais impuseram uma nova racionalidade e ocasionaram a progressiva descaracterização dos espaços comuns. Na penúltima parte, buscarei debater os trabalhos de pesquisadores que foram, na minha percepção, influenciados pelo trabalho de Murillo, além de tratar das velhas e novas perguntas que podem estimular a pesquisa sobre este tema. Por fim, buscarei explorar as razões que fazem do patrimônio público um tema particularmente atual e oportuno para a compreensão da cidade contemporânea.

AS PALAVRAS E OS SIGNIFICADOS DO CHÃO PÚBLICO

O patrimônio público nas cidades do período colonial tinha significados sensivelmente diferentes dos atuais. O público, visto hoje em grande medida como propriedade privada do

¹ Este texto do engenheiro Francisco de Paula Dias de Andrade, apresentado à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para um concurso de cátedra, realiza talvez a melhor sistematização das normas e entendimentos doutrinários da legislação portuguesa e do Brasil imperial a respeito da organização das vilas e cidades brasileiras. É uma pena que, apesar de amplamente citado, este trabalho até o momento o texto não conste em formato digital acessível nem tenha sido publicado em nenhum outro formato.

Estado, tinha um sentido mais amplo: significava tanto aquilo que era de propriedade e utilização da Câmara, quanto as terras que deveriam servir de uso comum e aquelas a serem concedidas para o benefício dos moradores. Existia, nesse sentido, uma certa ambiguidade entre o público como Estatal e o público como propriedade comum ou coletiva sobre a terra.

As vilas e cidades coloniais, que como trata Murillo (1991), não surgiam “do nada”, com alguma frequência eram instituídas sobre arraiais já dotados de paróquia, sendo, portanto, já contemplados com um patrimônio eclesiástico que cumpria funções características do patrimônio público: servia como logradouro, para fruição e uso comum, e poderia ser concedido aos fregueses. Já nesse momento, quando as posses não se estabeleciam pelo simples acordo verbal ou na mais absoluta irregularidade, a formalização jurídica das concessões se dava através de uma cadeia de aforamentos e subaforamentos, contratos geralmente perpétuos, condicionados e submetidos as taxas de foro e laudêmio.

Com a ereção da vila, que poderia acontecer anteriormente a criação de uma freguesia, mas era usualmente posterior, instituía-se uma câmara, formada por um conselho eleito entre os “vizinhos”, sobre a qual dizia respeito um Termo, território administrativo, e um patrimônio público. Patrimônio da câmara, bens do conselho, sesmaria do conselho, rossio ou logradouro público: tais eram os termos de que se lançava mão para dizer ora a mesma coisa, ora coisas diferentes. Conforme consta nas Ordenações Filipinas, cabia aos vereadores fazer bem aproveitados esses bens e fiscalizar se parte das terras não andava amealhada, recorrendo aos juízes, locais ou de fora, para retomá-las para ao Patrimônio da Câmara. Essa tradição medieval, o rossio, possuía em geral meia légua quadrada², área de pouco mais de mil hectares, e servia para três funções principais já mencionadas: distribuição aos moradores, campos de uso comum ou logradouros públicos, e incremento das rendas municipais (SILVA, 2012).

A distribuição aos moradores era feita através de dadas ou datas de terra de forma gratuita, através de cartas de aforamento. As datas seguiam forma parecida com o sistema de sesmarias, podendo exigir foro e tendo a utilização como condição, apesar de serem bem menores e concedidas pelos agentes locais (GLEZER, 2007). Além disso, se diferenciavam por

² Em alguns casos, como o da cidade do Rio de Janeiro, o patrimônio da câmara era consideravelmente maior que meia légua quadrada (FRIDMAN, 2017). Em outros, uma segunda légua patrimonial era concedida para além da primeira, caso da cidade de Belém (MARX, 1991).

serem parcelas cujo valor estava no tamanho da testada, pouco importando a profundidade do terreno. Também, segundo Abreu (2014), ao contrário das sesmarias, as datas não estavam sujeitas ao dízimo. Em muitos casos, como foi tratado, a instituição do patrimônio do conselho ocorria sobre áreas já ocupadas e muitas vezes já aforadas a partir de um patrimônio eclesiástico. Desse imbróglho, surgia a necessidade de regularizar as posses, processo que trataremos mais à frente.

Os campos de uso comum ou logradouros públicos representavam práticas diferentes e não necessariamente vinculadas à existência de um patrimônio estatal. Relacionavam-se ao costume uso comum ou coletivo do espaço característicos também de outras culturas, além da portuguesa, e com origens que remontam ao Império Romano (NAZARENO, 1991). A rua e as praças, exemplos típicos de espaço comum e logradouro público, não pressupõe a existência de uma propriedade ou tutela de algum órgão central. Da mesma forma, os campos de uso comum, terras utilizadas para complementação do trabalho na agricultura, principalmente para a pastagem e coleta de lenha ou frutos, podiam se constituir sem que houvesse a existência de tutela ou de propriedade pertencente ao Estado. Nas vilas e cidades, a instituição do rossio tinha como premissa que parte das terras poderia ser utilizada pelos moradores como campos comuns. Esses logradouros eram reconhecidos pela vereação e considerados como imprescindíveis para o sustento da população mais pobre. Tanto é assim que foram preservados pela Lei de Terras de 1850. Ademais, vale destacar que os logradouros públicos ou campos comuns não vinculadas à meia légua quadrada doada para patrimônio do conselho também eram considerados sob a administração camarária, sendo parte do patrimônio público municipal. Assim, cabia aos vereadores preservar essas terras, garantir sua utilização, ou ainda, concedê-los diante da constatação, nem sempre verídica, de que o uso coletivo não mais se realizava.

Como última função, o incremento das rendas municipais vinha a partir dos foros e laudêmios cobrados sobre as terras concedidas. Principalmente nos três primeiros séculos da colonização, as câmaras ou conselhos eram instituições de pouquíssimos recursos, considerável autonomia e responsabilidades crescentes. Seus agentes, os edis, combinavam funções como a de vereador, procurador, alcaide, juiz, entre outros papéis em um número pequeno de funcionários (MARX, 1999). A cobrança de impostos sobre atividades econômicas não possuía tanto peso quanto teria nos séculos mais recentes, fazendo com que essas receitas sobre o

patrimônio, especialmente aquele localizado nos arrabaldes, em chácaras ou parcelas maiores, tivessem peso significativo para os cofres do poder local.

Além de possuir todas essas funções, carregava o patrimônio público um significado também moral, cuja essência estava no texto das Ordenações e na reforma agrária proposta pelo sistema de sesmarias à época de sua criação em 1375 (ABREU, 2014). O zelo exigido dos vereadores e os procedimentos descritos para a autorização das concessões indicam que esse costume em Portugal esteve ligado à um instituto moralizador, relacionado à necessidade distribuir a terra para aqueles que, de fato, a fossem utilizar para moradia, produção ou para seu próprio sustento. Apesar disso, Murillo Marx (1991) enfatiza que as concessões do patrimônio público municipal eram alvos de abusos e apropriações indevidas, e se relacionavam à interesses particulares das elites regionais, sempre presentes na política local. Mais à frente, trataremos sobre como a literatura existente vêm debatendo essa questão.

PROCESSOS DE MODERNIZAÇÃO

A partir de meados do século XIX, a Coroa Portuguesa e o Império Brasileiro imprimiram mudanças profundas na forma de administrar as vilas e cidades. Foram intervenções que apontaram para uma política urbanizadora (REIS, 1968) onde a implantação de novas vilas e cidades, e a consolidação dos núcleos existentes, eram uma forma de estabelecer controle político sobre o interior, sobre a população indígena e como política de fronteira, tomando controle de áreas estratégicas para a consolidação do território nacional. Além disso, a influência de um certo iluminismo sobre as práticas administrativas contribuiu para a modernização dos sistemas de venda e concessão, além de estabelecer limites mais claros entre o espaço público e o privado.

Nesse contexto, o sistema sesmarial foi reformado em fins do século XVIII, estabelecendo regras mais rígidas para a autorização das concessões, com demarcação e formalização das cartas de sesmarias (MOTTA, 2012). Nas vilas e cidades, consta a cobrança pela medição e demarcação do rrossio, além da regularização das posses existentes. Esse foi o caso da Vila de Nossa Senhora do Desterro, cujo Patrimônio medido em 1823 só foi demarcado por conta de um Alvará de 1766, que também solicitava o cadastramento e a regularização dos contratos de aforamento de todos os ocupantes. Da mesma forma, o registro de medição e

demarcação do rossio da vila de São Paulo é datado da segunda metade do século XVIII (GLEZER, 2007). No caso do Rio de Janeiro, o trabalho de Fridman (2014) esclarece que, apesar de existirem solicitações de medição e tombamento do rossio desde o século XVII, elas só foram levadas a cabo em 1745. Nesses três casos, apesar do esforço da vereação, as posses sobre o patrimônio da câmara continuaram por muito tempo irregulares, implicando em prejuízo para os cofres públicos e para o princípio de se fazer utilizar as terras do patrimônio, não podendo os contratos caírem em comisso e as terras retornarem para o controle da Câmara. Como o patrimônio público eventualmente se sobrepunha ao patrimônio eclesiástico, restava ainda saber como essas duas propriedades se entrelaçavam, e quais eram os direitos de cada instituição sobre elas.

Além da demarcação do rossio, o esforço de limitação entre público o privado também passou pela criação de termos de alinhamento e arrumação, realizados sobre as datas após a formalização dos contratos de aforamento. Segundo Abreu et al (2018, p.5), o alinhamento consistia na “definição das fronteiras entre o terreno e a via, distinguindo limites público-privados”, enquanto a arrumação garantia “a espacialização das medidas atestadas nos documentos de aforamento e estabelecendo limites com terrenos confinantes”.

Procedimentos como esses tornaram-se mais comuns no decorrer do século XIX, período em que os governos provinciais e imperial passaram a controlar mais diretamente as vilas e cidades, destituindo o poder local da autonomia dos primeiros séculos. Marco dessa política foi a lei das Câmaras Municipais de 1828, que as define como órgãos “meramente administrativos” e cria condições mais rígidas para o aforamento, venda ou troca dos bens pertencentes ao patrimônio público. Os aforamentos, realizados muitas vezes com precários registros até aquele momento, deveriam passar por autorização do “Presidente da Província em Conselho” e serem acompanhados de justificativa e descrição topográfica. Medida similar já havia aparecido em alvará de 1766 (ARARIPE, 1885), o qual, visando fazer “cessarem os abusos”, determinava que os requerimentos de aforamentos deveriam ser dirigidos a Mesa do Dezembargo do Paço e proibia as câmaras municipais de os expedirem.

Vale destacar que esses procedimentos de medição e demarcação só se tornaram possíveis pelo maior acesso, ao longo do século XIX, à profissionais qualificados e técnicas precisas e universais de mensuração. Até esse período, não só as técnicas eram muito demoradas

e custosas, mas as próprias medidas não eram padronizadas e tinham correspondência antropomórfica, a exemplo do palmo e da braça, comumente usados na medição de terrenos urbanos (MARX, 1999). Com a necessidade de estabelecer com precisão os limites fundiários para justamente facilitar o próprio mercado de terras, que se insinua mais claramente a partir da lei de 1850, passa-se a adotar o sistema métrico-decimal, já em fim dos oitocentos, e a exigir dos processos administrativos a realização de plantas que discriminavam não só a testada, mas todas as distâncias envolvidas.

A modernização dos procedimentos relativos ao patrimônio público municipal passou, ainda, pela criação dos cadastros e registros fundiários e pela criação do lote de terras, mercadoria básica do loteamento enquanto produto imobiliário. A demanda por conhecer os proprietários das terras urbanas, com vistas à criação de cadastros imobiliários que auxiliassem a cobrança dos impostos, além da fiscalização dos contratos de aforamento, levou a tentativas cada vez mais elaboradas de cadastrar os imóveis existentes sobre toda a cidade e, conseqüentemente, sobre os bens do conselho. Exemplo disso é o cadastro da décima urbana, analisado de forma pioneira por Glezer (2007) e, em trabalhos mais recentes, utilizado para pesquisas sobre o surgimento do mercado imobiliário e sobre a tessitura urbana (BUENO, 2016). No caso do registro de imóveis, a criação do cartório e a instituição da transcrição como forma de registro da propriedade, se consolidou com a formulação do primeiro código civil de 1916 (VARELA, 2005). Até esse momento, o único registro para a garantir das propriedades sobre terras urbanas eram os contratos de aforamento, que indicavam a existência de domínio direto, e as escrituras de venda fixa, existentes pelo menos desde o século XVIII com a vinda dos primeiros tabeliães.

Sobre os lotes e os loteamentos, destaca-se que surgiram nas cidades brasileiras, de modo geral, a partir do último quartel do século XIX. Como mostra Murillo, a palavra “lote” não era utilizada para tratar das parcelas de terras urbanas ou rurais, servindo para designar uma quantia fixa de algum produto ou uma parte de algo a ser sorteada em loteria ou vendida em leilão (MARX, 1999). Na medida em que as terras urbanas ou rurais puderam ser parceladas para a venda, o lote passou a representar a mercadoria fundiária por excelência, cuja propriedade se dava através do direito absoluto sobre a coisa. O agrupamento de lotes, unidades espaciais precisamente determinadas, associado à implantação de um novo sistema viário

destinado a organizar as parcelas, prover uma infraestrutura mínima para circulação e saneamento, e evitar a servidão como forma de acesso aos terrenos, dá origem a figura do loteamento enquanto produto imobiliário e projeto de expansão urbana. Assim, tanto iniciativa privada quanto poder público implantaram loteamentos no lugar das antigas chácaras e promovem a criação de “cidades novas”, onde o desenho do sistema viário e das parcelas inaugura uma estrutura fundiária completamente diferente da existente com o sistema de datas de chão.

Isso implicou na “perda de exclusividade do governo municipal em gerir e traçar a forma da cidade” (MARX, 1999, p. 71). Enquanto nasce o lote de terras, morre o patrimônio público tal como existia até o século XIX, sendo desincorporadas as concessões e respectivas condições existentes. O controle estatal sobre a produção do espaço urbano através de loteamentos só volta a se fortalecer no Brasil de forma tardia com a lei de parcelamento 6766 de 1979. Até esse ano, apenas o Decreto-lei 58/1937 disciplinava essa questão a nível federal, tendo, entretanto, apenas a segurança jurídica entre loteadores e compradores como objeto de regulação. Dessa forma, permitiu-se que boa parte dos subúrbios e periferias tenham sido criados apenas sobre orientação do mercado imobiliário, desprovidos de qualquer orientação do poder público municipal.

VELHAS E NOVAS PERGUNTAS

Nos tópicos anteriores, exploramos os principais achados de Murillo acerca do patrimônio público municipal no Brasil. Foram descobertas teóricas e historiográficas que passaram não só pela construção deste objeto de conhecimento como um objeto próprio da história da urbanização, como pela identificação dos processos que levaram a sua transformação desde o período colonial. Ainda, Murillo nos ajuda a pensar o papel deste patrimônio para uma história da urbanização no Brasil, especialmente em termos da longa duração, e sugere desdobramentos para pesquisas sobre outros temas, como a Câmara Municipal, a propriedade fundiária urbana e o mercado imobiliário.

Como podemos ver em suas obras, ainda que explore outras chaves de interpretação, as atenções de Murillo estavam voltadas para a relação entre o Estado e a Igreja e a laicização do espaço público urbano no Brasil (MARX, 2003). Nesse sentido, importavam para o autor os

significados sagrados dos locais pios, a influência do direito canônico para a conformação das cidades e as manifestações religiosas que animavam o uso dos espaços comuns.

Outros pesquisadores, entretanto, inspirados por Murillo, buscaram descortinar outros elementos dessa história, especialmente relativos ao papel da municipalidade com relação às propriedades urbanas e ao patrimônio público. Fania Fridman, autora que se aproximou mais diretamente de uma história fundiária da cidade brasileira, tratou em detalhes sobre as propriedades públicas da cidade do Rio de Janeiro, evidenciando a confusão entre as parcelas que formavam a sesmaria do Conselho, as propriedades das ordens religiosas e as terras de marinha. Tratou, ainda, da evolução das receitas de foros e laudêmios e da apropriação privada das terras públicas, através de aforamentos ou da venda direta para companhias privadas, elementos que, segundo a autora, caracterizaram um processo mais amplo de acumulação primitiva (FRIDMAN, 2017).

Raquel Glezer, colega de Marx na USP, tratou de explorar para o caso de São Paulo as demarcações e definições da terra urbana a partir do imposto sobre os edifícios e terrenos cobrado a partir de 1808, chamado de décima urbana, e que teve esteve relacionado com a delimitação do que deveria ser registrado a partir da lei de terras como terra devoluta (GLEZER, 2007). A décima figurou, neste sentido, como uma primeira forma do que conhecemos atualmente como IPTU e, na prática, determinou o perímetro urbano, limite que define legalmente o que já é ou poderá ser urbanizado. Como aponta a autora, a cobrança da décima ensejou o questionamento sobre a cobrança de foros por parte da Câmara Municipal sobre seus terrenos, uma vez que aparentavam ser uma cobrança duplicada de impostos.

Também vinculado ao estudo da décima urbana, o trabalho de Beatriz Piccolotto Siqueira Bueno tomou partido das descrições contidas nos cadastros para investigar o “processo de produção do urbano na escala do edifício” e o surgimento do mercado imobiliário. Bueno (2016) trabalhou com a espacialização dos dados da décima sobre os mapas topográficos existentes para São Paulo no século XIX. Com isso, a autora conseguiu destacar a importância do mercado de aluguel desde o início do século XIX até a década de 1940, o nível de concentração fundiária entre os diferentes atores e a distribuição do uso e ocupação do solo da cidade com relativa precisão para o século XIX. Dessa forma, a autora não só permite comprovar ou não interpretações existentes sobre a história da cidade como consolidar um

método de investigação e associa cadastros e cartografia história como fontes para a história da urbanização (BUENO, 2016).

O trabalho dessas duas autoras ajuda a elucidar um ponto ainda mal resolvido na literatura: o impacto da lei de terras sobre as terras urbanas. De modo geral, pode-se concluir que, apesar de existirem efeitos na longa duração, especialmente por marcar um processo de transformação da terra em mercadoria, a Lei de 1850 não teve por objeto as terras urbanas, permitindo que as mesmas ainda fossem concedidas gratuitamente ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, além de não as incluir dentro da exigência de registro (GLEZER, 2007). Ademais, a referida lei mantém o costume de reserva de terras devolutas para a fundação de povoações e determina a conservação dos campos de uso comum.

Nesse sentido, se fica claro que a Lei de 1850 não instaura automaticamente a propriedade privada sobre as terras urbanas, cabe a pergunta sobre em que marcos se deu essa transição. Em certo sentido, vale destacar, já existia um mercado de terras mesmo sob o sistema de aforamentos, uma vez que era possível vender a terra concedida mediante o pagamento do laudêmio à Câmara Municipal e escrituração no tabelionato de notas. Além disso, trabalhos como os de Siqueira (2014) e de Abreu et al (2018) enfatizam o papel do aforamento para urbanização do patrimônio público até as primeiras décadas do século XX. Partindo da ideia de que propriedade é também mentalidade (GROSSI, 2006), é interessante destacar que, para Abreu et al (2018), a privatização da propriedade urbana ocorreu justamente por dentro do sistema de aforamentos.

Observa-se, portanto, que a enfiteuse, por conferir direitos sobre a terra muito similares aos direitos do proprietário absoluto, dava ao enfiteuta liberdade para desmembrar, parcelar e remembrar a terra, tornando-o agente de participação significativa na estruturação morfológica da cidade. No entanto, o conceito de propriedade privada absoluta parece ter permeado a concepção de domínio da terra mesmo no sistema enfiteutico, de modo que questões como venda de terrenos (nesse caso, traspasse do domínio útil), iniciativa de parcelamento do solo e divisão da terra em lotes são incorporadas aos processos fundiários não à margem do sistema enfiteutico, mas dentro dele. (Abreu et al, 2018, p. 44-45)

Outro ponto interessante sobre essa transição são os pedidos de resgate de aforamentos apontados por Bandeira et al (2018), regidos no Código Civil de 1916 e com efeitos para as terras urbanas em Belém até hoje. Cabe destacar para outras cidades em que medida esses pedidos foram utilizados para a transformação do patrimônio público em propriedade privada absoluta. As legislações de autorização de venda do patrimônio público, seja pelas Províncias ou Estados, seja pelas Câmaras ou Superintendências Municipais, também figuram como fonte importante para explicar o processo de transição e a formação do patrimônio privado urbano no Brasil.

Como último conjunto de perguntas sobre o patrimônio público municipal, capaz de direcionar novas pesquisas, destaca-se o debate em torno das concessões de datas no período colonial e ao longo do século XIX. Em que pese a escassez de fontes para diversas cidades, as pesquisas sobre a cidade de São Paulo evidenciam um ponto importante de discussão: em que medida a categoria do patrimonialismo nos ajuda a explicar as concessões feitas pelas Câmaras Municipais ou, em outros termos, quais valores orientavam a ação da vereação nessas concessões? Glezer (2007) aponta sobre as concessões serem feiras em função da necessidade e para o uso, conforme consta nas Ordenações. Ribeiro (2017), por outro lado, analisa as Cartas de Datas de Terra de São Paulo entre 1560 e 1765 e conclui pela relação direta entre os beneficiários das concessões e os ocupantes de cargos entre a vereação. Já Silva (2012), ao investigar as mesmas cartas de datas no período entre 1850 e 1890, conclui que as concessões feitas no período eram para membros dos “mais variados segmentos sociais” (p.254) e não configuraram glebas para futuros loteamentos.

Novas pesquisas sobre os aforamentos urbanos tratando de outras cidades brasileiras podem complexificar ainda mais a questão de como as câmaras e superintendências municipais atuaram na constituição do patrimônio privado e dissolução do patrimônio público municipal. Além dos elementos já trazidos pelos autores, considero pertinente a discussão sobre a relação entre o urbanismo de melhoramento e a venda do patrimônio público no início do século XX. Afinal, se o período da primeira república foi marcado por intervenções urbanas pontuais e de caráter higienista, qual a relação entre essas intervenções, a dissolução do patrimônio público e a consolidação da propriedade privada absoluta?

PATRIMÔNIO PÚBLICO PRA QUÊ?

No contexto atual, em que grupos políticos ligados à agenda neoliberal pregam a venda das propriedades públicas, sob os auspícios de que sua utilização por agentes privados promoverá um uso mais eficiente e benéfico a todos, investigar o papel do patrimônio público na história da urbanização é também tratar sobre sua importância na formação do patrimônio privado e sobre como a alienação não planejada desse patrimônio desperdiça a possibilidade de um desenvolvimento urbano mais justo. Vale lembrar, por exemplo, como os projetos urbanísticos realizados por Ernst May em Frankfurt durante a República de Weimar foram possíveis apenas por conta das propriedades públicas adquiridas pela administração municipal (HALL, 2014). A municipalização dos imóveis urbanos através do direito de preempção, que pode ser instituído sobre determinados terrenos é, ademais, instituto presente no regime urbanístico brasileiro e reforçado pelo Estatuto da Cidade.

Outrossim, é importante investigar como as propriedades públicas em seu sentido moderno guardam uma diferença significativa em relação às formas de tradição medieval, como o *rossio*. No direito civil que se desdobra a partir do Código Napoleônico, a propriedade pública tem caráter transitório e excepcional. Em outras palavras, todas as propriedades são privadas a não ser que sejam públicas por interesse público, utilização pelo Estado ou claro uso enquanto bem comum, como é o caso das ruas e praças (MARES, 2021). Essas propriedades também adquirem um caráter de propriedade privada do Estado, o qual passa a ter personalidade jurídica, não sendo mais mero administrador dos bens necessários à coletividade (MARES, 2021, p. 61).

Outro aspecto que denota uma mudança significativa é como a criação da propriedade pública através da desapropriação torna-se, contemporaneamente, um processo cada vez mais custoso para o próprio Estado. No Brasil, a constituição federal de 1988, após afirmar que a propriedade deverá cumprir sua função social, consolida enquanto direito fundamental que a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social ocorrerá apenas mediante indenização prévia, justa, e em dinheiro. Com as limitações ao gasto público e a responsabilidade fiscal impostas pelas agendas econômicas liberais, a inviabilidade da desapropriação vai ao encontro da vantagem em se desfazer do patrimônio público remanescente.

Em relação ao parcelamento do solo urbano, assunto considerando fundamental para Murillo Marx, a legislação que tardiamente passou a exigir um mínimo de áreas públicas no caso de loteamentos, a lei federal 6766 de 1979, estabeleceu inicialmente 35% de área para sistema viário e equipamentos comunitários. Posteriormente, essa porcentagem foi alterada e substituída por uma definição genérica, para que as porcentagens mínimas fossem definidas pelos Municípios. De todo modo, fato notório em relação a esse patrimônio público produzido através dos loteamentos é que sua gestão por parte do poder público é bastante negligente, sendo comum encontrarmos áreas como essa ocupadas, não transferidas ao município, ou alocadas em áreas impróprias para utilização.

Todas essas problemáticas contemporâneas sobre o patrimônio público municipal reforçam sua importância dentro do campo da história urbana brasileira. Murillo Marx teve o mérito de descobrir e construir esse objeto de pesquisa a partir de um trabalho voltado principalmente para as relações entre Estado e Igreja. Aqueles inspirados por suas investigações já apontaram novos caminhos e abordagens, além de já terem construído pesquisas robustas para algumas cidades. Cabe às novas investigações expandir esse horizonte de compreensão da cidade brasileira e avançar numa compreensão de conjunto.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida (2014). Apropriação do Território no Brasil Colonial. In: FRIEDMAN, F., HAESBAERT, R. (org.). Escritos sobre Espaço e História. Rio de Janeiro: Garamond, 464 p.

ABREU, Paula Vanessa Luz de; LIMA, José Julio Ferreira; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha (2018). Aforar, arrumar e alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano-fundiária da cidade durante o século XIX. Anais do Museu Paulista, São Paulo, Nova Série, vol. 26. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/j4fSwF5KXJNJbvyXjdXCrQb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 de junho de 2020.

ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras. São Paulo, 1966. Tese (Doutorado) – EPUSP.

ARAGÃO, Solange de. O Céu de Franz Post. Pós. São Paulo, v. 18, n. 29. 2011.

ARARIPE, Tristão de Alencar (1885). Código Civil Brasileiro ou as Leis Civis do Brasil. Rio de Janeiro: H. Laemmert & Cia., 1885. Biblioteca Digital do Supremo Tribunal Federal (STF). Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/handle/123456789/565>. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

BANDEIRA, Luana Nunes; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. Gestão do regime enfiteutivo dos patrimônios municipais na Amazônia: estudo de caso da gestão de terras de Belém – PA. RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ – Rio de Janeiro, n. 34, 2018.

BUENO, Beatriz Picolloto Siqueira (2016). Aspectos do mercado imobiliário em perspectiva histórica: São Paulo (1809-1870). 2ed. São Paulo: Edusp, 240 p.

_____ (2012). Dossiê Caminhos da História da Urbanização no Brasil Colônia. Anais do Museu Paulista. São Paulo, v.20, n.1. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/f39QK8zyHj3zDc6gM3FP8hx/?format=pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

CAMPOS, Nazareno José de (1991). Terras Comunais na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: FCC Edições, 1991. 162 p.

CYMBALISTA, Renato. Murillo Marx (1945-2011). Pós. São Paulo, v. 18, n. 29. 2011.

FRIDMAN, Fania. As propriedades públicas no Rio de Janeiro. In: FRIDMAN, Fania. Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2017. 304 p.

GLEZER, Raquel. Chão de terra e outros ensaios sobre São Paulo. São Paulo: Alameda, 2006. 192 p.

GROSSI, Paolo. A propriedade e as propriedades na oficina do historiador. In: GROSSI, Paolo. A história da propriedade e outros ensaios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HALL, Peter. Cidades do Amanhã. São Paulo: Perspectiva, 2016. 736 p.

LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. Goiânia: Editora UFG, 2002.

MARÉS, Carlos. A função social da terra. Curitiba: Arte e Letra, 2021. 252 p.

MARTINS, José de Souza. O cativo da terra. São Paulo: Editora Contexto, 2010. 288p.

MARX, Murillo. Cidade no Brasil: terra de quem? São Paulo: Nobel; Edusp, 1991

_____. Cidade Brasileira. São Paulo: Melhoramentos, 1980. 152 p.

_____. Cidade no Brasil: em que termos? São Paulo: Nobel, 1999. 144 p.

_____. Nosso Chão: do sagrado ao profano. São Paulo: Edusp, 2003. 224 p.

MOTTA, Marcia Maria Menendes. Direito à terra no Brasil: A gestação do conflito: 1795-1824. São Paulo: Alameda, 2012. 290 p.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil: 1500-1720. São Paulo: Livraria Pioneira, 1968.

RIBEIRO, Fernando Victor Aguiar. Os direitos de propriedade da terra urbana na América portuguesa. História (São Paulo), v.36, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/N5MmCnqg3fTvm7rBjBxk6GN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2020.

SILVA, Elisangela Maria da. Práticas de apropriação e produção do espaço em São Paulo: a concessão de terras municipais através das cartas de datas (1850-1890). Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SIQUEIRA, Gabriela Fernandes. Dessacralizando as propriedades: um estudo sobre o aforamento urbano e a mentalidade proprietária do início do século XX em Natal (RN). URBANA, V.6, nº 9, 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8642619>. Acesso em: 5 fev. 2020.

VARELA, Laura Beck. Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 278 p.