

# **A INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL COMO AGENTE COLABORADOR E REESTRUTURADOR DO PROCESSO DE CRISE ECONÔMICA DA EMPRESA SEDIADA EM SEU MUNICÍPIO**

*Maria Heliadora do Vale Romeiro Collaço*

*Advogada*

*Professora no UNIARAXÁ*

*Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica – NPJ no UNIARAXÁ*

*Mestranda em Direito pela Universidade de Franca – UNIFRAN*

SUMÁRIO: Introdução – 1. A Cidade – 2. O Município – 2.1 A Atividade Urbanística Municipal como Norma Cogente ao Cumprimento das Funções Sociais da Cidade e do Desenvolvimento Econômico - 3. A Longa Trajetória Rumo à Conquista pela Exigência de Cumprimento de Função Social da Propriedade - 4. A Gestão Democrática a partir dessas Novas Concepções – 5. O Panorama Econômico Global e as Políticas Governamentais Implementadas pelas Diversas formas de Estado até a Globalização e o Neo-Liberalismo - 5.1 Uma Proposta Alternativa frente a este Panorama - 6. Considerações à Lei Federal Nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade - 7. As Diretrizes Gerais para uma Nova Ordem nos Municípios - 8. A Teoria da Empresa e a Função Social que Desempenha - 9. Novos Paradigmas - 10. Esboçando uma Conclusão. 11. Bibliografia.

## **INTRODUÇÃO**

A possibilidade de intervenção do Poder Público Municipal como forma alternativa de manutenção e reorganização econômica de empresas sediadas em seu território sobreleva-se em face das disposições constitucionais que, juntamente com a autonomia administrativa e financeira, confere-lhe competência para legislar sobre todos os assuntos de interesse local.

Sem sombra de dúvida, o assunto parte da premissa maior “função social da propriedade”, mais especificamente, pelas “funções sociais da cidade” e, conseqüentemente, pela análise da empresa sob esta mesma ótica; haja vista tratar-se de uma instituição social que há muito deixou de ser enfocada e administrada única e exclusivamente com o objetivo de lucro monetário. Sendo assim, devem estar em harmonia com as peculiaridades e interesses comunitários do território onde estejam instaladas.

Pretende-se aqui, exortar reflexões, expor e partilhar idéias que possam instigar o cumprimento efetivo dessas normas para que o administrador municipal possa compatibilizá-las e implementá-las sob a ótica da necessidade de redução das desigualdades sociais e do alcance do pleno emprego; para que o empresário, sabedor e conhecedor de seus direitos e responsabilidades possa exercê-los; para que o jurista possa acatá-las e defendê-las, sempre em prol da dignidade humana e do pleno exercício da cidadania, corolários de um Estado que se pretende Democrático de Direito.

A relevância do sistema normativo municipal para a sociedade contemporânea, bem como a implementação da nova “Teoria da Empresa”, além das alterações propostas à legislação falimentar onde a finalidade precípua é a manutenção daquela, visão totalmente oposta à legislação vigente que prima pela sua liquidação, desconsiderando-se totalmente as desastrosas conseqüências sociais que acarreta, através dos instrumentos disponibilizados e que devem ser compatibilizados, trazem a possibilidade de uma gestão administrativa municipal e empresarial que, efetivamente, previna ou minimize os problemas sócio-econômicos da vida urbana moderna.

Ademais, a problemática oriunda do intenso processo de globalização, como fator complicador das dificuldades do setor empresarial brasileiro, as políticas econômicas governamentais e a ausência de legislação adequada ao seu tempo e aos anseios da população, acarretaram problemas de toda ordem, especialmente nesta seara e que afetam a vida dos 82% da população brasileira que vivem nas cidades.

Ora, o relevante papel que as empresas desempenham vai muito além do âmbito econômico e financeiro, basta atentar-se para questões como emprego, criminalidade, segurança pública, desenvolvimento, qualidade de vida, dignidade da pessoa humana, redução das desigualdades sociais, exclusão social, arrecadação de tributos, produção, circulação de riquezas, etc. Indubitavelmente, as razões para que a Administração Pública aja nesse sentido são muitas. Portanto, urge que o faça!

Enfim, o que se perquire é responder à seguinte indagação: Como e por que – sobretudo à luz da Constituição Federal – os Municípios podem ou devem compatibilizar suas normas de maneira a intervir como agente colaborador na reestruturação do processo de crise econômica e conseqüente permanência do funcionamento de empresas sediadas em seu território?

O grande desafio é harmonizar eficiência econômica, racionalidade administrativa e justiça social, em prol do cumprimento efetivo dos direitos sociais assegurados constitucionalmente. Pois, a Constituição da República dispõe que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Local, orientado por diretrizes gerais fixadas legalmente, com vistas a ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

De igual modo, os ensinamentos do Direito Econômico ecoarão por aqui. Mas, principalmente, a análise da legislação comercial e empresarial, concernentes ao instituto falimentar, exigirá maior reflexão. Todos submetidos, obviamente às disposições normativas e principiológicas consagradas na Lei das Leis.

Contudo, não basta que as leis tenham vigência, é preciso que tenham eficácia. E o Direito, como símbolo de uma ordem social justa, é o caminho para que os povos alcancem as suas aspirações.

O Direito está posto, pressuposto dos direitos sociais coletivos conquistados a duras penas pelos cidadãos, consubstanciados pelos princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Estes são comprometidos com a justiça!

## 1. A CIDADE

As cidades são marcos decisivos no desenvolvimento da civilização. Assim o é desde o período neolítico, quando surgiram os primeiros núcleos habitacionais. Formadas, inicialmente, por tribos diversas que se agrupavam para defenderem-se dos povos rivais, cujas características sócio-políticas viriam incorporar, muito tempo depois, o regime jurídico público, pois, na verdade, representavam o que veio a denominar-se Estado.

Em que pese, em 6.000 a.C., na Palestina, a cidade de Jericó já contasse com um significativo sistema de defesa, as primeiras cidades importantes da Mesopotâmia só surgiram no ano 3000 a. C., nos vales dos rios Indo, Wei e Nilo. Posteriormente, formaram-se as cidades fenícias de Tiro e Sidon e a cretense Cnossos.

Ao fim da cultura micênica expandiu-se pela península helênica as cidades-estados ou *polis*, que incluíam as terras à sua volta e serviam de palco para as reuniões entre os habitantes intra e extramuros. Com a evolução do comércio grego, surgiram colônias semelhantes ao modelo das metrópoles, dentre as quais destacaram-se Éfeso e Mileto.

Tais conglomerados humanos formados de acordo com uma organização política de toda a comunidade, tanto no período pré-romano quanto durante a dominação imperial de Roma, receberam o nome de "citâneas". A cidade, pois, era o que hoje entende-se como Estado.

As conquistas romanas sobre as "citâneas" faziam dessas "cidades cativas", onde a servidão significava sua anexação ao império, através da sujeição

ou da aliança; em qualquer caso, entregava-se os soldados e passava-se a pagar tributos. *“Entregava-se o corpo, não a alma da cidade e de seu povo. (...) Na primeira hipótese a conquista aniquilava por completo a cidade tomada, exauria-se o governo nela até então havido, e a ordem somente persistia em razão da presença do ‘prefectus romano’, enviado para cumprir exatamente essa função”.*<sup>1</sup>

No decorrer dos tempos, Roma passou a reconhecer alguns direitos às cidades conquistadas, conferindo aos seus membros o *status* de *municipes* romanos. Era a ascensão da cidade subserviente à categoria de *municipium* romano, onde a organização política imposta pela *Lex Julia de Civitate* caracterizava-se por situarem-se em territórios delimitados, cuja autonomia administrativa era exercida pelos próprios habitantes, sendo estes qualificados, a partir de então, como cidadãos romanos.

O Império Romano fez sucumbir o domínio das cidades-estados, sob uma forma diversa da mesma instituição – Roma, que, por sua vez, como centro econômico e administrativo de todo o império foi vítima de graves problemas urbanísticos e de controle social, agravados pelas invasões bárbaras que culminaram com o fim da hegemonia romana. Surge a Idade Média, com profundas alterações na estrutura política e administrativa dos municípios europeus.

Na Idade Média a *urbes* entrou em declínio em decorrência da fuga da população para o campo, devido às constantes invasões bárbaras – tem início a era do feudalismo. Contudo, essa dedicação à agricultura fomentou prosperidade e, por volta do ano 1000, permitiu o ressurgimento da civilização citadina, destacando-se o papel dos artesãos e dos comerciantes. Logo a seguir, dezenas de núcleos habitacionais surgiram pela Europa com, em média, vinte mil habitantes. Nesta época, destacaram-se Paris e Rouen, na França; Gênova, Milão, Veneza e Florença, na Itália; Barcelona e Santiago de Compostela, na Espanha.

*“A absorção dos poderes e atribuições gerais nas mãos dos suseranos impediu a dilatação do regime municipalista, que somente teve desenvolvimento acentuado na fase mais avançada da Idade Média, quando a pressão da Igreja e da burguesia insurgente postaram-se contra a situação feudal estabelecida. Segundo Castro Nunes ‘dessa reação contra o feudalismo, ajudada pela influência do direito canônico, pelos padres e pelos juristas, e capitaneadas pela burguesia, que a realeza açulou contra os senhores feudais e a nobreza – nasceu o municipalismo”.*<sup>2</sup>

No Renascimento surgem núcleos com uma organização política centralizada que passa a ser observada por toda a nação então unificada, tem-se aí

---

<sup>1</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *República e federação no Brasil*. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1997, p. 265.

<sup>2</sup> In ob. Cit., p. 268

a designação de *comunas*, em substituição ao termo município dos romanos, cujas características traçadas pelos visigóticos passou a ser a fonte primeira de toda a organização estatal que estava por vir a partir de então.

Contudo, o atributo *urbano*, por si só, é insuficiente para identificar-se um aglomerado de pessoas como cidade. Os autores divergem segundo três abordagens: demográfica, econômica e sistêmica. De acordo com a primeira, a cidade é identificada em função do número de habitantes. A segunda considera cidade o núcleo habitacional fomentador das atividades mercantis. Já pela terceira abordagem, a cidade seria *“o conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral”*.<sup>3</sup> Aí incluem-se: governo, política, cultura, produção, comércio, desenvolvimento industrial e família.

Todavia, a compreensão e o alcance do termo cidade deve ir muito além de uma fria conceituação. A cidade não pode e não deve, simplesmente, ser um ambiente de negócios, muito menos um projeto pessoal de ambição política e *status*, tampouco cenário de experiências administrativas que não reflitam as necessidades peculiares de sua população. Pois, é na cidade que as pessoas vivem, trabalham, constituem família, criam e educam seus filhos. É nela que se buscam oportunidades de crescimento econômico, social e cultural; enfim, realização pessoal.

A cidade é um bem vital de natureza difusa. Como tal deve estar apta a corresponder às necessidades básicas de moradia, trabalho, saúde e lazer; sempre em prol da dignidade humana e da qualidade de vida.

## 2. O MUNICÍPIO

O Município brasileiro assume a natureza de pessoa jurídica de direito público interno, constitucionalmente definido como ente federativo, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

*“A cidade marca mais que a história política imediata do homem; constitui a sua história emocional primária. O indivíduo descobre-se na cidade, faz-se nela e é, em parte, resultado dela. O ambiente que deixa o seu sinal mais profundo no homem é aquele que se configura em sua cidade. Nela o indivíduo descobre o seu ‘eu’ político. O município é a cidade que o Direito faz. A cidade é porque o indivíduo assim quer. O município é porque a Lei assim determina. Com o indivíduo começa a sua caminhada histórica pela infância, o Estado inicia a sua organização pela cidade”*.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>4</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. Ed. Del Rey. Belo Horizonte, 1997, p. 261.

O Poder Público Municipal é o executor, por excelência da política urbana. Por sua vez, no que diz respeito à execução de políticas públicas, previamente exige-se um planejamento que, *“em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos,(...) mecanismo jurídico, por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social”*.<sup>5</sup>

A Constituição Federal de 1988 reconheceu explicitamente a autonomia política, legislativa e financeira dos Municípios e a competência exclusiva na disposição dos assuntos de interesse local. Ora, como o bem-estar da população, a redução das desigualdades sociais, o pleno emprego, enfim, o cumprimento das funções sociais da cidade (trabalho, saúde, lazer e circulação), são assuntos de interesse local, que diz respeito ao Município e aos munícipes, resultantes das atividades econômicas e sociais desenvolvidas pelas empresas sediadas em seu território, compete à Administração Municipal propor a edição de leis e a execução de seus preceitos de maneira a tornar efetivos estes anseios. Nisto encontra-se o fundamento maior para a legitimidade de intervenção do Poder Público de forma a colaborar com a reestruturação empresarial, ou seja, a interpretação deve ser ampla, no sentido de se antever o interesse coletivo, o bem comum – razão de ser do Estado.

Isto se traduz pela busca de oferta condigna à população de moradia, locomoção, lazer e **trabalho**; a busca do direito à cidade, à cidadania. Deste modo, o Município tem a obrigação constitucional de definir as exigências essenciais do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Este poder-dever do Município é exercido através de sua competência legislativa específica, que deve regular desde as posturas, o zoneamento, as edificações e o parcelamento do solo, até a coordenação do desenvolvimento econômico local.

Estudos apresentam uma tendência cada vez maior de pessoas vivendo em cidades; hoje, mais de 80% da população brasileira já vivem nas zonas urbanas. Para atender, de modo satisfatório, as necessidades e os diferentes interesses dessa população, cada vez mais crescente, é necessário implementar-se políticas, planos e programas voltados à busca de soluções dos problemas e desafios desta mesma população e garantir-lhes o bem-estar.

Constitucionalmente, portanto, o papel do ente federativo municipal está definido, bem como seu campo de atuação na condução do processo de

---

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. Malheiros Editores, 3ª ed., rev., atual., São Paulo, 2000. p. 85

desenvolvimento econômico e planejamento do espaço urbano. Tal desenvolvimento deve ser planejado através de políticas públicas condicionadas pelas normas internacionais e constitucionais pátrias que atendam as necessidades essenciais da população, isto é, que efetivem o exercício dos direitos humanos fundamentais, voltados principalmente à dignidade humana.

Neste contexto, sobreleva-se a importância dos princípios constitucionais reguladores da Administração Pública, dentre os quais, tendo em vista a presente abordagem, destaca-se a eficiência administrativa:

*"Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum".<sup>6</sup>*

## **2.1 A Atividade Urbanística Municipal como Norma Cogente ao Cumprimento das Funções Sociais da Cidade e do Desenvolvimento Econômico**

Dentre as competências administrativas municipais a serem desenvolvidas em prol dos objetivos e interesses locais, encontra-se a atividade urbanística que pode ser definida como a atividade pública fundamentada nos princípios da supremacia do interesse público e na indisponibilidade do interesse coletivo que, amparada pelo princípio da legalidade, consubstancia-se em normas jurídicas que assegurem coercitivamente a observância daquelas. São coercitivas na medida em que ordenam e transformam a realidade através da imposição de obrigações de fazer e do relativismo do direito de propriedade, condicionado ao cumprimento de função social.

A legislação urbanística decorre de específica previsão Constitucional.

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo, Atlas, 1999, p. 294, *apud* Marino Pazzagliani Filho. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo, Ed. Atlas, 2000, p. 33.

O art. 21, XX, diz que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. O art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. O art. 30, I, reitera o fundamento de competência do Município para promover este *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade*.

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local não é suplementar. Mas, sim, competência própria, exclusiva, estabelecida e delimitada pela Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, que diz textualmente: “*Compete aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local*”.

A questão da intervenção do poder público municipal como agente colaborador e reestruturador do processo de crise econômica da empresa sediada em seu território, impõe grandes desafios em uma perspectiva que combine o ideal democrático com a busca de alternativas para sustentar uma trajetória de crescimento econômico, sem se descuidar da realização de maior justiça social.

As questões ético-político-econômicas são decisivas para o fortalecimento da cidadania através do resgate da dignidade humana; e a integração dos aspectos sociais e econômicos devem estar associados às estratégias de desenvolvimento, traçadas pelos três setores diretamente interessados: **governo, empresa e cidadão**.

Quando se fala em desenvolvimento, fala-se em melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das pessoas existentes hoje e das que estão por vir (desenvolvimento sustentável). O direito ao desenvolvimento é, concomitantemente, um direito individual, inerente a todo ser humano e, também, um direito de todos os povos; a ser observado e concretizado por todos os Estados, nos planos interno e internacional.

O desenvolvimento integrado local e sustentável, teoricamente, está proclamado mundialmente desde 1972. No âmbito da Organização das Nações Unidas, em 1977, a Comissão dos Direitos do Homem o mencionou expressamente em relação à necessidade de cooperação internacional. A UNESCO, em 1978, fê-lo constar na Declaração sobre a raça e os preconceitos raciais. Em 1986, foi consagrado plenamente pela ONU, através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, cujo artigo 1º dispõe:

*“O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do **desenvolvimento econômico, social, cultural e político**, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e*



*liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”.*<sup>7</sup> (grifos nossos).

Contudo, não basta crescer economicamente. É imprescindível aumentar os graus de acesso das pessoas não só à renda, mas à riqueza em si, ao conhecimento, à capacidade e à possibilidade de influir nas decisões públicas – exercício pleno da cidadania. Há que se buscar, efetivamente, o resgate da dignidade de muitos seres humanos.

Neste contexto, cabe uma reflexão sobre o seguinte posicionamento:

*“Programas convencionais de socorro à pobreza devem ser substituídos por abordagens centradas na comunidade, que permitem uma participação mais democrática além de serem mais eficazes. A formação de comunidades enfatiza as redes de apoio, o espírito de iniciativa e o cultivo do capital social como meio de gerar renovação econômica em localidades de baixa renda. O combate à pobreza requer uma injeção de recursos econômicos, mas aplicados para apoiar a iniciativa local”.*<sup>8</sup> (grifos nossos).

Assim, a Administração Pública Municipal, através de políticas próprias voltadas para ações concretas de desenvolvimento, deve considerar aspectos diversos, porém integrados. Atuações, pois, que valorizem o “local” como o espaço ideal à implementação dessas políticas, criando e consolidando padrões alternativos e inovadores de desenvolvimento.

Uma análise constante e permanente sobre a vida dos empreendimentos empresariais centrados em seu município, dos quais dependem, muitas vezes, grande parte dos munícipes e também a saúde econômico-financeira dos cofres públicos, decorrente dos impostos deles advindos, requer atuações fundamentadas num diagnóstico de viabilidade desses empreendimentos, bem como das conseqüências, melhor dizendo, dos impactos que causariam, caso viessem a perecer. A eficiência administrativa também passa por aqui, por esta visão ampla sobre a gestão pública, sob pena, até de improbidade administrativa. Falaremos mais sobre isso adiante.

Num primeiro momento, não seria um contra-senso falar-se em desenvolvimento local num mundo globalizado?

Ao revés, a própria globalização está criando a necessidade de formação de identidades, ou seja, de diferenciação de setores e de localidades, já que, sob o ponto de vista econômico, a peculiaridade pode ser fator de reconhecimento e valorização face à produção massificada que impera.

<sup>7</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Direitos Humanos Fundamentais*, p. 60.

<sup>8</sup> Augusto de Franco, *Separata do Número 3 da Revista Século XXI*, p. 3, citando Anthony Giddens, em *A Terceira Via*.

Portanto, sob uma perspectiva econômica, o desenvolvimento **local** exige estratégias que saibam como posicionar determinados espaços sócio-territoriais. Contudo, a ênfase nesse fator é inapropriada pela ausência de questionamento em relação ao padrão atual de produção e consumo; sobre a possibilidade ou não de inviabilizar a vida futura. Pois, o mero crescimento econômico pode aumentar o número de ricos e de pobres, aumentando o distanciamento entre eles. Neste ponto é que riqueza, conhecimento e poder precisam ser democratizados.

Todavia, há posturas baseadas não só em função da economia de mercado, mas em concepções de desenvolvimento local que, de uma forma mais sistêmica, ao considerar a necessidade desse desenvolvimento, necessariamente, questionam-se o padrão de desenvolvimento atual, considerando-se a exigência de se repensar tal padrão em função do “local”. Esta visão sistêmica encontra guarida nos movimentos sociais e na chamada ação cidadã, através desses questionamentos e estabelecendo-se espaços ético-políticos alternativos de desenvolvimento local, aptos a efetivar, ao invés da competição, a cooperação.

Esta perspectiva de desenvolvimento tem sido objeto de estudos não só de ecologistas ou ambientalistas, mas de **urbanistas e economistas** heterodoxos que **dedicam-se a encontrar alternativas para a “economia de crescimento”**. As metas são qualidade produtiva aliada à qualidade de vida, cujas prioridades são definidas pelo senso ético. De tal forma que não se alcance apenas índices de desenvolvimento baseados em crescimento material da produção, mas índices de desenvolvimento humano.

Dai advém um novo conceito para cidades, “cidades saudáveis”, aquelas cujas políticas públicas buscam o desenvolvimento de um processo de melhoria contínua das condições de saúde sócio-econômica e bem-estar de seus habitantes. Tal conceito é importante e necessita ser colocado em prática, pois mais de 60% da população do planeta vivem nas cidades.

É incontestável a evolução normativa referente às possibilidades de atuação Estatal Municipal sobre as necessidades e os problemas pertinentes ao âmbito local e à população direta e indiretamente afetada. O que permanece estático neste quadro evolutivo é a mentalidade publicista dos administradores públicos, a falta de vontade política em concretizar aquilo que já está consolidado no ordenamento jurídico. Aqui vale repetir a máxima de que “nos poderes públicos em geral, há muito de poder e pouco de público”.

A gestão de uma cidade saudável exige políticas sociais abrangentes, com ampla participação da sociedade civil e uma constante redefinição do planejamento a ser elaborado entre o Poder Público e a sociedade, conjuntamente com o setor empresarial.

Em breve síntese, a Constituição Federal reconheceu que o processo de tomada de decisões que envolvam as questões urbanas, certamente é um processo político e, como tal, exige o pleno exercício da cidadania, através da participação efetiva dos cidadãos; seja em relação ao processo de ordenação dos espaços urbanos, seja para definir os padrões e os limites de exploração econômica da propriedade. Não se trata de simples faculdade administrativa, mas uma de suas principais obrigações legais.

Para tanto, devem ser considerados os princípios da função social da propriedade, da cidade e da empresa, sob os quais todas as normas, instrumentos e políticas públicas deverão ser interpretadas e aplicadas.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que *“a função social da propriedade vincula a propriedade não só ao destino produtivo do bem, mas, outrossim, a objetivos de justiça social”*.<sup>9</sup>

### **3. A LONGA TRAJETÓRIA RUMO À CONQUISTA PELA EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Analisando-se a evolução histórica do direito de propriedade, passando pelo conceito absolutista/individualista até a determinação constitucional de cumprimento de função social, fica demonstrado que ao longo da trajetória do homem sobre a terra tal direito também passou por várias transformações. Como regime jurídico, apresenta formas distintas nas suas várias abordagens temporais. Mas, desde os primórdios, sempre existiu. O Código de Hamurabi, um dos mais antigos documentos legislativos conhecidos, previa, inclusive, a perda da propriedade para quem não a cultivasse.

A propriedade como “privilégio” teve vigência no Direito Romano, onde somente os pais de família detinham a titularidade sobre todos os interesses familiares e a propriedade fundiária representava o centro das atenções, pois constituía a base material dos negócios e da produção, de modo a restringir sua circulação e assegurar a unidade patrimonial – era a vigência do Direito Quiritário.

Na era Medieval, sob o império da arbitrariedade da nobreza e do clero, aparece a figura do senhorio como dirigente político da propriedade, detentor do direito sobre os frutos, as rendas e os serviços e com uma certa “jurisdição”, um certo poder normativo, sobre a mesma.

No Direito Inglês do Século XIII, em decorrência da conquista normanda, toda a propriedade conquistada pertencia ao Rei, mesmo dividida entre os vassalos,

<sup>9</sup> Novos aspectos da função social da propriedade, in *Revista de Direito Público* 84/39.

a jurisdição competia unicamente ao Monarca. De todo modo, não havia distinção entre propriedade, soberania e posse. Tampouco, o caráter unitário ou individualista do direito de propriedade, já que sobre uma mesma coisa, vários sujeitos exerciam diversos direitos. O domínio sobre a terra dá origem a dois poderes: renda e jurisdição. A partilha e a divisão são regidas pelo Direito Natural, na medida em que os frutos da terra são divididos entre os que têm algum direito sobre a mesma. Nesta época, o direito de propriedade era limitado quanto ao seu exercício: a posse e a detenção eram passíveis de transmissão, mas não alienáveis. O direito de sucessão procurava manter a unidade produtiva, com regras que concentravam num único herdeiro poderes e privilégios, mantinha-se a figura do senhorio.

A definição civilista de propriedade (direito subjetivo por excelência) aparece pela primeira vez em François Hotman (1525-1590), jurista huguenote francês, através da expressão “dominium est ius utendi et abutendi re sua”. Antes disso, a propriedade (domínio) significava a união dos domínios útil e iminente, que, por sua vez, durante a vigência do feudalismo, não passava de circunstância episódica.

A propriedade começa a tender para o exclusivismo, o direito sobre ela passa a englobar todos os demais que anteriormente eram dispersos entre vários detentores. John Locke, representante das aspirações burguesas e defensor da conservação e utilização da propriedade particular é o expoente da teoria da propriedade como direito natural, subjetivo e exclusivo: “os frutos de nosso trabalho são nossos, enquanto houver abundância para todos (esta a famosa condição do direito natural de propriedade em Locke). O excedente que vier a ultrapassar a capacidade de consumo de quem produz pertence a terceiros. Esta é a propriedade natural de Locke, o fundamento do direito subjetivo”.<sup>10</sup>

Tal exclusividade foi consolidada em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, cujo art. XVII diz que a propriedade é um “direito inviolável e sagrado”. A partir daí, a propriedade passa a ser a garantia de poder; poder sobre os excluídos. São características marcantes desse novo direito: a exclusividade e a negociabilidade. A propriedade já não é mais a unidade produtiva familiar, a possibilidade de negociá-la e atribuir-lhe valor monetário sobre quaisquer direitos que lhes sejam relativos, faz dela uma mercadoria.

A definição clássica do direito de propriedade, nesses moldes, está no Código Civil Francês, de 1804, o Code Napoleon, nos seguintes termos:

*“Pode-se definir o direito de propriedade como o direito de dispor de uma coisa como bem lhe parecer, sem atentar contra o direito alheio*

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 405.

*ou a lei. Este direito de dispor que tem o proprietário engloba o de receber todos os frutos da coisa, de servir-se dela não apenas para os usos que pareçam ser-lhe naturalmente destinados, mas mesmo para os usos que lhe convenham, de alterar-lhe a forma, perdê-la ou destruí-la totalmente, aliená-la, onerá-la, de ceder a outrem os direitos que lhe convenham sobre a coisa e permitir-lhe o uso que julga".* <sup>11</sup>

No transcorrer do século XIX, com a progressiva mudança de uma economia de rendas para uma economia de capitais, a propriedade imobiliária, principalmente a terra urbana, transforma-se em capital, com reflexos diretos sobre o crédito. Cada vez mais, a propriedade deixa de ser um poder sobre as coisas e passa a representar um poder sobre as pessoas, na medida em que se traduz numa apropriação do mundo material alheio e da riqueza futura.

No início do século XX, começam a ventilar idéias de cunho social e bem-estar coletivo que encontram guarida nas Constituições de Weimar, de 1917 e do México, em 1919. Daí em diante, inúmeros outros Estados soberanos fazem constar em seus textos constitucionais, os ideais de defesa dos interesses de toda a coletividade, como forma de combate ao autoritarismo e à dominação econômica, características básicas dos detentores da propriedade, como fator de especulação.

O dever de cumprimento a uma função social por toda propriedade em contraposição ao princípio absoluto e individualista de pleno uso, disposição e gozo, é intensificado após a 1ª Guerra Mundial.

#### **4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DESSAS NOVAS CONCEPÇÕES**

Na era moderna, parte-se da premissa de que o direito de propriedade, o respeito à propriedade privada, está diretamente ligado à segurança jurídica do Estado democrático e à ordem constitucional, devendo ser utilizada para fins outros que não os exclusivos do proprietário, submetendo-se à égide do interesse coletivo.

As Constituições Brasileiras, desde a de 1934, fizeram constar em seus textos o princípio da função social da propriedade. Contudo, a Constituição de 1988 foi incisiva, garantindo e assegurando tal direito, mas legitimando-o somente quando cumpridor de uma função social (arts. 5º, XXII e XXIII; 170, II e III).

Equivale a dizer que as normas do Direito Privado sobre a propriedade devem ser entendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe, de tal forma que o princípio da função social é um elemento do regime jurídico da propriedade, devendo, portanto, ordená-la.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 407.

A par dos requisitos tradicionalmente conhecidos para caracterização do direito de propriedade, um outro passou a ser exigido constitucionalmente, isto é, que a propriedade desempenhe uma função social. Tal “requisito” foi explicado com clareza pelo Desembargador José Osório, do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, relator em acórdão proferido pela 8ª Câmara, na apelação cível 212.726-1-8, julgado em 16.12.1994, nos seguintes termos: *“A função social da propriedade atua no conteúdo do direito e introduz um outro interesse (social) que pode não coincidir com os interesses do proprietário. Também, muitas vezes, associa-se a noção de função social ao fator produtividade. Trata-se de equívoco, pois, “a ‘função social’ está diretamente ligada a todo e qualquer benefício social advindo da propriedade”*.<sup>12</sup>

De todo modo, é a população que constitui a principal riqueza de um país. Portanto, o seu bem-estar é que deve definir o padrão de desenvolvimento. Pois, são a sua energia e o seu espírito de iniciativa que determinarão esse mesmo desenvolvimento. Neste contexto, é imprescindível que o Estado se faça presente nos locais carecedores de políticas desenvolvimentistas e saiba ver e ouvir os principais interessados para, a partir de então regular as relações sociais e regularizar os aspectos sócio-econômicos, cuja atribuição lhe pertence. Mas, tal presença precisa ser uma constante: população, empresários e Poder Público precisam estar em contínua interação.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu explicitamente a autonomia política, legislativa e financeira dos Municípios e a competência exclusiva na disposição dos assuntos de interesse local, o que abrange todo o seu território, zona urbana e rural.

O planejamento territorial municipal, como idéia central de uma política de desenvolvimento urbano, só tende a contribuir para a aplicação racional dos recursos públicos, tanto no campo da infra-estrutura quanto na área social. Isto encontraria efetividade numa ação que englobasse, não só a criação de instrumentos legais reguladores das políticas públicas de ordenamento territorial, mas principalmente políticas econômicas coordenadas de maneira a garantirem a consolidação do crescimento/fortalecimento econômico. Daí a essencialidade de um planejamento estruturado em forma de gestão democrática.

O planejamento participativo possibilita o enfoque da cidade real, conseqüentemente, das políticas públicas e das prioridades de investimento, considerando-se que a realidade municipal e a manifestação ativa de seus habitantes impõe legitimidade para o caso, por exemplo, de se inverter a ordem dos recursos, das obras e dos serviços públicos, para que os verdadeiros interesses de toda a população sejam atendidos.

No caso específico do tema de nosso estudo é importante enfatizar qu

---

<sup>12</sup> Emmanuel Carapernala, *Revista Jurídica da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba*, nº 5, p. 4

o crescimento econômico deva ser um objetivo fundamental para o desenvolvimento; pois, manter a economia crescendo é condição indispensável para o aumento da renda, do emprego, da receita pública e para o estímulo de novos investimentos. Uma gestão democrática, neste contexto, exige transparência na execução orçamentária e eficiência na implementação de programas eficazes de controle à corrupção.

As disposições Constitucionais consagram o *direito ao desenvolvimento econômico e social* sendo sua proteção uma prerrogativa de toda a população, como direito social fundamental.

No entanto, como bem ensina Jorge Miranda:

*"Não há direitos fundamentais sem reconhecimento duma esfera própria das pessoas, mais ou menos ampla, frente ao poder político; não há direitos fundamentais em Estado totalitário ou, pelo menos, em totalitarismo integral. Em contrapartida, não há verdadeiros direitos fundamentais sem que as pessoas estejam em relação imediata com o poder, beneficiando de um estatuto comum e não separadas em razão dos grupos ou das condições a que pertençam; não há direitos fundamentais sem Estado ou, pelo menos, sem comunidade política integrada".<sup>13</sup>*

Além dos princípios específicos da redução das desigualdades sociais e da busca do pleno emprego (C.F., art. 170, VII e VIII), a política econômica nacional adota como princípio informador a ser observado pelas atuações do Poder Público de modo geral e, particularmente ao tema de nosso estudo em que a finalidade seja cooperar de modo a preservar e recuperar as empresas em crise econômica, cuja viabilidade de funcionamento se imponha face aos benefícios sociais que traz a toda a população, a função social da empresa juntamente com a função social a ser desempenhada pelo Município, como forma de propiciar aos munícipes melhor qualidade de vida, através de uma adequada e eficiente administração do bem público.

O atendimento a estes princípios ofereceria as condições necessárias ao desenvolvimento social, econômico e financeiro, com enormes benefícios à comunidade local. Para tanto, faz-se necessário entender a problemática empresarial no espaço local e identificar onde e como o Poder Público deve atuar.

**Por outro lado, a ausência (ou a omissão do Estado) de medidas concretas de proteção e de colaboração na recuperação de empresas em crise econômico-financeira, certamente trará conseqüências sociais muitas vezes irreversíveis, que poderão comprometer a vida com dignidade, um**

**dos fundamentos da República Federativa Brasileira, estatuído no art. 1º, III; ainda, o art. 3º, III que, dentre seus objetivos fundamentais está a erradicação da pobreza e da marginalização a fim de reduzir a desigualdade social e regional e o artigo 193 que coloca como a base da ordem social brasileira o bem-estar e a justiça social.**

Por representar a menor divisão administrativa do sistema federativo brasileiro (art. 18 da CF), o Município tem a oportunidade de conhecer diretamente os problemas pertinentes ao seu território e as necessidades econômicas e sociais de sua população, competindo-lhe tomar as providências no sentido de criar e direcionar sua atuação, segundo sua autonomia e competência, conforme preconizado pelos artigos 30 e 182 da Carta Magna.

### **5. O PANORAMA ECONÔMICO GLOBAL E AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS IMPLEMENTADAS PELAS DIVERSAS FORMAS DE ESTADO ATÉ A GLOBALIZAÇÃO E O NEO-LIBERALISMO**

O Século XX foi extraordinário sob a ótica do desenvolvimento econômico. O volume de bens e serviços produzidos foi espetacular. Enormes conquistas científicas e tecnológicas, aumento significativo de pessoas vivendo nos centros urbanos tendo acesso aos produtos de massa. Mas foi também um século de violência avassaladora, com duas guerras mundiais, onde criou-se e, pior, lançou-se a bomba atômica. A miséria e a fome também propagaram-se. Foi o século dos paradoxos, com uma terrível desigualdade social.

A crise vivenciada pelo mundo contemporâneo é fruto de modificações econômicas profundas, em que os avanços tecnológicos e a globalização neoliberal têm enorme parcela de responsabilidade, principalmente quanto à exclusão social.

Os principais acontecimentos simultâneos podem ser assim relacionados: primeiro, a globalização, cujas conseqüências negativas são a exclusão social e o desaparecimento não só do emprego, mas de postos de trabalho. E conseqüências positivas, como o surgimento do cidadão global e o avanço dos meios de comunicação. Segundo, a formação dos blocos econômicos que representam a massificação do projeto neoliberal, mas também a união de forças regionais e de economias complementares para resistir à força das mega-corporações, que definem as políticas econômicas para os estados de economia periférica. E um terceiro acontecimento marcado pelos movimentos separatistas micro-regionais, como a construção de estados nacionais étnicos, o surgimento de um movimento local democrático como forma de resistência aos efeitos negativos da globalização neoliberal.

Toda essa complexidade deixa as pessoas cada vez mais atônitas, até mesmo pelo excesso de informações contraditórias (muitas vezes manipuladas).



População essa que presenciou o fracasso de ideologias que “facilitavam” o entendimento sobre os conflitos entre capital e trabalho, ocidente e oriente, propriedade privada e justiça social, capitalismo e socialismo, dentre outros; mas que proporcionavam certo comodismo diante da possibilidade de escolha por um caminho a seguir, que não deixavam de ser um “refúgio ideológico”, tanto que morrer por ele muitas vezes aconteceu.

Na atualidade não há mais dois lados cujas concepções ideológicas se contrapõem. Há diversos lados, diversos caminhos. Escolher um deles é muito difícil, pois não se sabe na verdade onde pretendem chegar. Desta forma, um novo rumo precisa ser traçado e trilhado de maneira e encontrar uma sociedade mais justa, construída a partir de uma democracia participativa efetiva, capaz de superar a dicotomia liberal e ultrapassada entre a sociedade civil e o Estado.

José Luiz Quadros de Magalhães ensina que o Estado Social contemporâneo precisa colocar em prática a “teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais”, que assume importante papel no contexto dos direitos humanos. Estes, didaticamente, podem ser divididos em quatro grupos: direitos individuais; direitos políticos; direitos sociais e direitos econômicos. Na história do Estado Constitucional os direitos individuais, relativos à vida, segurança individual, propriedade privada e liberdade são os que primeiro são declarados em uma Constituição, quando da afirmação do Estado Constitucional Liberal, que começa seu processo de formação com a Magna Carta de 1215, mas que se afirma com as revoluções burguesas de 1688 (Inglaterra), 1776 (EUA) e 1789 (França).<sup>14</sup>

Continua o renomado Professor a expor que, em princípio o liberalismo não vem acompanhado da democracia e que os grupos de direitos humanos até então são os direitos individuais e direitos políticos tratados separadamente, “como se da efetividade de um não dependesse o outro”, reitera.

Ademais, em termos de economia liberal, no quesito acumulação de riquezas, o Brasil está há quatrocentos anos atrás, quando comparado aos países ditos de primeiro mundo. Outro fator complicador é que neste “jogo liberal não há juízes - o Estado Constitucional Liberal veda a intervenção no domínio econômico, não regula a economia e tampouco exerce atividade econômica. Tem-se, portanto, um jogo sem juiz”.<sup>15</sup>

Referida ausência estatal só tende a favorecer os que já estão na frente nesta competição, podendo, por isso mesmo, criar e impor mecanismos de eliminação da concorrência e da livre iniciativa que vêm lá longe. Este é o capital conservador, essencialmente antiliberal. Indubitavelmente, tais condutas proporcionam aumento da concentração econômica e maior exclusão social.

<sup>14</sup> *Democracia e crise: alternativas estruturais para o Brasil*

<sup>15</sup> *Idem.*

Como não podia deixar de ser, na segunda metade do século XIX, a pressão social europeia, sufocada, provoca mudanças no Estado Liberal: primeiramente, pela fusão do liberalismo com a democracia majoritária; logo depois na legislação ordinária através das leis trabalhistas e previdenciárias. Na mesma época, nos Estados Unidos, vem a lume uma lei antitruste, conhecida como Lei Sherman. Em relação ao Direito Econômico, surge a primeira lei a combater a concentração econômica.

Tem início, no final do século XIX, um embate nos planos jurídico, legislativo e judicial entre capitalismo liberal e capitalismo conservador, cujo término se dá no final do século XX, com a vitória do capitalismo conservador. Este passa a dominar o mundo global, impõe sua vontade às debilitadas economias nacionais desnacionalizadas do terceiro mundo, e que vive o seu processo de fusão (ou concentração) final, agora em nível mundial.

O Estado Social representa a consagração de direitos sociais (saúde, educação, previdência, transporte, habitação) e econômicos (políticas públicas de geração de emprego, justa remuneração), como direitos fundamentais da pessoa humana, no âmbito constitucional. Tem seu início com a revolução francesa de 1848 e firma-se com as Constituições do México de 1917, fruto da revolução mexicana que iniciou em 1910 e com a Constituição Alemã de Weimar, em 1919.

Surge o mundo bipolar no Pós Segunda Guerra, dividido entre o socialismo real (agora burocrático, personalista e totalitário) comandado pela União Soviética e o mundo capitalista comandado pelos Estados Unidos, sendo que estes precisavam implantar na Europa Ocidental um estado de bem-estar social capaz de oferecer estabilidade e barrar a expansão da promessa socialista de bem-estar e repartição de riquezas com o fim do capitalismo.

Certamente, a Europa vivencia, então, um Estado Social inigualável no mundo. Sem dúvida, a repercussão teórica é grande, e uma das conseqüências do sucesso deste Estado na realidade sócio-econômica é justamente a construção da teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais da pessoa humana.

O modelo europeu de Estado Social é baseado em modelo de economia regulamentada, com o Estado regulando e exercendo atividade econômica, assumindo o oferecimento quase que integral, em alguns casos integral, dos direitos sociais e econômicos. O sucesso desse modelo intervencionista e de uma economia em constante crescimento, de uma mera visão assistencialista, os direitos sociais e econômicos passam a ser condição de exercício de cidadania e liberdade. A teoria da indivisibilidade afirma justamente a condição dos direitos sociais e econômicos como pressupostos de exercício das liberdades políticas e individuais.

Quanto à democracia este conceito é revisto, assim como o de cidadania. O cidadão não é mais apenas aquele que vota, mas o que vota, trabalha,

tem saúde, lazer, dignidade. A democracia não mais se confunde com os seus instrumentos. Democracia não é voto, mas sim a possibilidade do povo permanentemente indicar a direção que deve tomar o Estado. De tal forma que não há democracia apenas com o voto se não há poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) sensíveis à manifestação popular e da sociedade civil organizada.

No Brasil, que não viveu efetivamente um Estado Social, que oferecesse saúde, educação e previdência de qualidade, o caminho para a inclusão e efetiva participação popular, como cidadãos, é a fragmentação do poder, a descentralização radical de competências fortalecendo os Estados e principalmente os Municípios.

Nos Estados Unidos, o modelo de Estado Social criou, estruturado na economia fordista-keynesiana, uma poderosa classe média e uma situação de quase pleno emprego; aquela era uma poderosa consumidora e ao mesmo tempo forte e organizada, capaz de pressionar os salários constantemente para cima, o que não interessava ao grande capital. Motivo pelo qual o governo Nixon permite ampla imigração (mão de obra barata, capaz de concorrer com a mão de obra dos trabalhadores norte-americanos organizados). Assim, há uma geração proposital de desemprego que desmobiliza os trabalhadores organizados e permite ao capital manter ou mesmo diminuir níveis salariais. A economia, subserviente ao grande capital, cresceria através da tecnologia, da diminuição de custos e no aumento de consumo de uma parcela cada vez menor da população. O modelo de pleno emprego e aumento de consumo com a geração de novos empregos e novos consumidores começava a ceder espaço para o nascente modelo neoliberal, que tomaria conta do mundo em 1980, com os governos Ronald Reagan, Helmut Kohl e Margareth Thacher.

O neoliberalismo consiste em um projeto do grande capital de expansão dos lucros, derrubada de barreiras nos países do terceiro mundo, o que cria as bases da economia globalizada na metade dos anos oitenta. Para o aumento dos lucros a fórmula que procura substituir o Estado Social (segundo os neoliberais, falido), busca a privatização em massa, o que permite a abertura de setores inteiros da economia ao grande capital o único com capacidade de investimento. Mesmo que a privatização ocorra inicialmente com a fragmentação ou pulverização do capital o controle passa inevitavelmente para o grande capital cedo ou tarde, assim como a concentração em nível global ocorre inevitavelmente, cedo ou tarde, mesmo com a ilusão inicial de concorrência. Para aumentar os seus lucros há também a privatização do setor de saúde, educação e previdência o que permite principalmente a retirada da carga tributária sobre o grande capital. A classe média deve arcar com o que resta de Estado Social. Ao mesmo tempo ocorre a diminuição de salários, com a perda gradual do poder aquisitivo, o que ocorre com uma inflação sob controle. Depois a desconstitucionalização de direitos sociais e econômicos, transformando a Constituição em um texto submetido aos interesses ou aos imperativos matemáticos da economia. Aliás, este também é um dos movimentos ideológicos do neoliberalismo: a falsa transformação da Ciência Econômica em uma ciência

exata. Desta forma, não pode o Direito condicionar a economia, mas sim obedecê-la. Se no Estado liberal, Direito e Economia ocupavam espaços diferentes e no Estado Social o discurso econômico se subordinava ao discurso jurídico, no neoliberalismo o Direito e a justiça constitucional se subordinam aos pseudo-imperativos matemáticos da economia.

Por sua vez, a globalização implica em alta tecnologia que permite que o capital financeiro e industrial cada vez mais unido tenha mobilidade a baixo custo, ou a um custo inexistente, com a colaboração de governos que financiam este capital, doa terrenos e retiram tributos. O que ocorre é uma competição internacional da miséria, onde quem oferecer mais privatizações; menos tributos; sindicatos fracos; menos direitos sociais e econômicos; infra-estrutura e estabilidade econômica e política, recebe o investimento. Entretanto, basta um outro Estado oferecer melhores condições de ganho que a empresa fecha suas portas e vai, sem prejuízos ou gastos, para o outro que lhe oferece mais ganhos.

### **5.1 Uma Proposta Alternativa frente a este Panorama**

A alternativa para este mega poder global deve encarar a sociedade global e a sociedade local, duas faces de uma mesma moeda. O cidadão é hoje global e local. A sociedade de comunicação deve fincar sua bases em um território, núcleo de organização social e de criação de modelos econômicos e sociais alternativos capazes de gerar novos valores alternativos ao materialismo da sociedade de consumo e a lógica perversa da concorrência. O núcleo local é o principal na transformação de valores e de realização de justiça social e econômica. Simultaneamente, este núcleo local deve estar em comunicação permanente com outros núcleos (organizações sociais; ONG's, municípios, comunidades de bairro, rádios, jornais e televisões comunitárias, etc) de todo o mundo.

*De toda forma, o Poder local no Brasil não pode esperar um Estado Social para ser democrático.*

A construção de uma democracia dialógica, radical, participativa no Brasil passa, por este motivo, por uma discussão territorial, e especialmente no nosso caso pela discussão do pacto federativo. Só no nível local conseguiremos incluir uma população inteligente, que espera por justiça, mas não apta para as discussões em nível macro, no nível da União. O povo sabe o que quer, e aos poucos está aprendendo a diferenciar o discurso da prática política. Todos os discursos podem ser iguais, mas poucos têm um projeto e uma prática de libertação política e de libertação da miséria. O povo simples pode não saber ainda a diferença teórica entre neoliberalismo e socialismo, mas sabe a diferença entre ser escravo e ser dono da sua própria vida. Se a discussão neoliberal está distante da compreensão de muitos no Brasil, ao trazermos esta discussão para a concretude do município ela fica clara para todos: neoliberalismo significa a má qualidade do ensino ou a falta da escola; a má qualidade da saúde ou a falta do posto de saúde e do hospital;

a falta de saneamento e etc. No Município as teorias ganham concretude.

Fator determinante na democracia é o respeito à identidade cultural e à realidade socio-econômica de um povo.

Qual sistema de governo para o Município? A descentralização que se defende no presente estudo, desde a autonomia e competências legislativas e administrativas e transferência de recursos, é insuficiente para garantir a democracia representativa, se não se reformarem as estruturas de poder local, democratizando-as, criando-se canais de participação permanentes da população municipal na administração da cidade, na criação de espaços efetivamente públicos e logo democráticos, e superando a velha dicotomia liberal entre Estado e sociedade civil.

A primeira reforma é a que visa ao fortalecimento da sociedade civil local; ao fortalecimento dos diversos Conselhos Municipais; à ampliação do orçamento participativo; a uma nova e democrática legislação sobre os meios de comunicação social, especialmente rádios e televisões comunitárias; à criação de um Ouvidor popular do Município e a outras experiências adotadas nas administrações municipais democráticas pelo Brasil afora, além das diversas alternativas.

A ideologia constitucionalmente adotada representa o conjunto de princípios, fundamentos e regras constantes na Constituição vigente em determinado Estado em um dado momento histórico. A Constituição Federal Brasileira de 88 adotou uma neo-liberal, conciliando-se disposições liberais e sociais; conforme elenca as seguintes matérias: garantia do exercício dos direitos sociais e individuais como valores supremos; cidadania e dignidade da pessoa humana como fundamentos; construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais e a prevalência dos Direitos Humanos como princípio.

Tais metas podem ser cumpridas através de instrumentos do Direito Econômico cujas normas e institutos próprios podem regulamentar juridicamente a política econômica a ser adotada para que se concretize a ideologia assumida pela Constituição.

Analogamente, somente por meio de uma política econômica que vise à garantia de oportunidades de emprego através de um planejamento, com o fornecimento de estímulos ao setor privado é que se poderá assegurar o direito social do pleno emprego e de uma distribuição de rendas.

Dentre os institutos de Direito Econômico o Prof. JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES expõe que:

*"Através da elaboração de normas pelo Estado para o disciplinamento da economia, realizando-se, assim, o planejamento desta; através da prática concreta de atos econômicos pelo Estado, seja de forma*

*direta, seja indiretamente, por meio de empresas criadas para tanto, como empresas públicas, sociedades de economia mista”.*

## **6. CONSIDERAÇÕES À LEI FEDERAL Nº 10.257/01 Estatuto da Cidade**

Após onze anos de negociações e adiamentos, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 -, promulgada com a finalidade de regulamentar a aplicabilidade da política urbana, prevista nos artigos 182 e 183 do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988.

Referidos artigos estão diretamente vinculados aos direitos fundamentais da pessoa humana e aos princípios que formam o alicerce do ordenamento jurídico constitucional. Têm por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Mas, para isso, há que se compreender o caráter orgânico e sistêmico do ordenamento Constitucional e, sob tal enfoque, analisar as demais produções legislativas, pois, o Direito não é uma simples soma ou coletânea de fórmulas avulsas, trata-se de um conjunto coerente, que deve projetar-se num sistema jurídico.

Partindo da premissa de que a República Federativa Brasileira fundamenta-se nos princípios constitucionais positivados nos artigos 1º a 4º da Carta Magna, em relação às questões que afetam a economia das empresas em território municipal e, conseqüentemente, com repercussões negativas graves sobre o município em si, destacam-se principalmente o da dignidade da pessoa humana, o da importância do valor social do trabalho, o objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Não há como separar o “bem estar dos habitantes da cidade”, previsto no capítulo da política urbana, regulamentado pela norma em epígrafe, dos “direitos fundamentais da pessoa”, direcionados à garantia da dignidade, prestígio do trabalho e erradicação da pobreza. Esta é a premissa que deve orientar toda e qualquer análise do Estatuto da cidade e de seus novos institutos e instrumentos, cuja finalidade é concretizar as disposições Constitucionais pertinentes a qualidade de vida e ao bem estar social.

No contexto assumido pelo presente estudo, é essencial a conjugação das regras de Direito Urbanístico e Econômico, principalmente em virtude da função social da empresa no âmbito municipal, pois, haverá interferência radical no conceito e nas práticas da função social da propriedade em virtude, principalmente, do enfoque mais amplo sobre esse direito.

## 7. AS DIRETRIZES GERAIS PARA UMA NOVA ORDEM NOS MUNICÍPIOS

Todas as mudanças ocorridas até aqui, nos âmbitos normativos pertinentes aos aspectos sócio-econômicos, em que pese toda uma modificação paradigmática, teórica e prática, inevitavelmente devem conduzir a uma reflexão mais aprofundada a propósito do mundo em que se vive, do estágio atual da civilização humana, das instituições governantes e dos valores regentes.

Vive-se uma nova era, em uma sociedade competitiva, exigente e veloz, de mudanças significativas e, talvez também por isso, geradora de crises sucessivas: de governo, de Estado, de segurança, de habitação, de saúde, de moralidade, de ecologia. Aí estão as guerras, as catástrofes mundiais da fome e da miséria, das drogas e do crime organizado, da corrupção e outros males. Paralelamente a tais indicadores, vive-se também um mundo sem precedentes nas conquistas tecnológicas e científicas.

Neste cenário, diante das conquistas normativas alcançadas, é imperiosa toda uma mudança de mentalidade a orientar as necessárias mudanças de proceder e de procedimento.

Para se entender o alcance dessa nova ordem constitucional traçada, de caráter eminentemente social, voltada para a redução das desigualdades e implementação de uma democracia participativa (muito além da democracia representativa), há que se partir da premissa de que o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais regionais são objetivos da República Federativa Brasileira. O artigo 3º da Carta Magna de 1988 faz parte dos princípios constitucionais fundamentais; teleologicamente assumem a função de princípios gerais de e para toda a ordem jurídica. São, pois, a expressão das opções ideológicas essenciais das finalidades sócio-econômicas do Estado e, como tais, têm caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os Poderes Públicos, seus agentes e para a sociedade, principalmente os seguidores detentores de poder econômico ou social, no sentido de concretizá-los. *“São marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo o retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição”*.<sup>16</sup>

O papel preponderante do Estado Social – concepção formal atual - é promover a integração da sociedade, tanto social quanto economicamente, através de transformações nestas estruturas. Incontestavelmente, os princípios constitucionais fundamentais consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, aptos à transformação da realidade brasileira.

<sup>16</sup> Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Filho, org, *Direito Constitucional Estudos em Homagem a Paulo Bonavides*, p. 94.

A mudança que se propõe à legislação falimentar e à já nova concepção sobre a Teoria da Empresa são exemplos salustares dessa afirmativa.

O desenvolvimento nacional, objetivado pelo artigo 3º da Magna Carta pressupõe uma mudança qualitativa e não só quantitativa, isto o distingue do mero crescimento econômico. Fábio Konder Comparato expõe com sabedoria tal assertiva:

*“De qualquer modo, já se estabeleceu um razoável consenso no sentido de que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. O elemento econômico consiste no crescimento endógeno sustentado da produção de bens e serviços. Endógeno, porque fundado nos fatores internos de produção e não, portanto, de modo predominante, em recursos advindos do exterior. Crescimento sustentado, porque não obtido com a destruição dos bens insubstituíveis, constituintes do ecossistema. O elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação, o direito de fruição dos bens culturais. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóbada de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício”.<sup>17</sup>*

Decorrencia disso é que o referido artigo 3º é tido como um verdadeiro programa de ação administrativa e de legislação ao qual todas as atividades do Estado e suas políticas públicas devem se conformar, formal e materialmente, ou seja, à adequação ao conteúdo e aos fins Constitucionais.

Partindo-se dessa premissa, será inconstitucional toda e qualquer política que atente contra os fins determinados na Constituição e, por conseguinte, que desconsidere ou prejudique o desenvolvimento e a diminuição dos desequilíbrios regionais consagrados na Lei Maior.

Aliás, vale a pena ressaltar que, em 1999, a ONU lançou a “Campanha Global pela Boa Governança Urbana”, propondo “políticas de inclusão” em todas os níveis governamentais, através de medidas que dêem ênfase à democracia local, descentralização, eficiência, equidade e segurança. Edésio Fernandes ensina que

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 98.



*“somente um tal processo de governança urbana transparente e responsável e que responda e beneficie a todos os setores da sociedade, particularmente os pobres urbanos, pode se propor a erradicar as formas crescentes de exclusão social e segregação espacial”.*<sup>14</sup>

Contudo, tão importantes quanto as modificações normativas já concretizadas, é fundamental que o Poder Judiciário, como detentor do poder de “dizer o Direito”, acompanhe tais avanços promovendo o reconhecimento dos direitos positivados na Lei Maior, sem dúvida, o direito fundamental de acesso à Justiça precisa encontrar ressonância material. Há que se abandonar o culto ao legalismo exacerbado e ater-se ao mundo real da necessidade de solucionar os problemas emergentes das questões econômicas e sociais.

Ao jurista, enquanto pensador do Direito, incumbe a tarefa de identificá-los, apreender seu objeto, sistematizá-los dentro do ordenamento e estabelecer o alcance de seus institutos.

São pressupostos das novas realizações, a consciência da necessidade de transformar o que os olhos contemplam, de que há instrumentos para isso, a coragem de lançar mão desses instrumentos, dentre os quais a aplicação do direito no máximo de sua carga social e sem interpretações restritivas.

No entanto, pela própria estrutura multidisciplinar envolvida no adequado entendimento da dinâmica do espaço urbano e, mais do que isso, necessária para o enfrentamento de toda a sua problemática e busca de soluções, exige-se que a pesquisa acadêmica sobre a natureza da dimensão jurídica desse fenômeno seja questionada e aprofundada, sendo capaz de responder, sobretudo aos problemas sociais advindos das transformações sócio-econômicas mundiais, cujas vicissitudes são enfrentadas pelas empresas diretamente e pela sociedade indiretamente (todavia, às vezes em maior proporção), de maneira eficaz e concreta.

Assim, questões como “função social da empresa”, “intervenção do Estado como agente colaborador na reestruturação econômica da empresa em crise”, são temas que carecem de discussão acadêmica específica. Da mesma forma, não só a utilização dos instrumentos normativos já existentes ou a criação de outros, bem mais além, as questões a serem enfrentadas deverão passar necessariamente pela “interpretação” da natureza e abrangência das repercussões sociais concretas que acarretam, especificamente através da ação jurisdicional do Estado. A efetividade, indubitavelmente, tem aí seu marco inicial.

Há críticas severas ao dogmatismo jurídico tradicional na busca de sua superação, haja vista que sua performance clássica, baseada num caráter

<sup>14</sup> *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*, p. 17.

científico, onde predominam a lógica formal, a pretensão de ser completo e bastante em si mesmo, consubstanciado na racionalidade da lei e, principalmente, na neutralidade do intérprete, exige um ritual solene; tudo isso, totalmente alheio à natureza ideológica do Direito.

Assim, a “teoria crítica do Direito” procura dar ênfase exatamente a esta premissa, onde preconiza-se uma atuação concreta, um verdadeiro engajamento do pensador do Direito, consciente de que o papel do conhecimento não deve reduzir-se à mera interpretação fática, deve ir além, há que buscar a transformação do mundo a sua volta.

Fundamenta também essa teoria a convicção de que “a lei não esgota o Direito, como a partitura não esgota a música”, como bem disse Mário Moacyr Porto; de tal forma, há possibilidade, muitas vezes, de que o Direito não esteja integralmente positivado, contudo, nem por isso, deixa de existir, posto que seu objetivo maior está na realização da justiça; esta é a missão do intérprete.

Portanto, o estudo do Direito, enquanto dogmática jurídica, há que pautar-se tanto pela realidade sociológica quanto pela inspiração filosófica, pilares sobre os quais assenta sua legitimidade. Filósofos como Jürgen Habermas e Horkheimer influenciaram diretamente esta concepção teórica crítica.

No que se refere ao Brasil, particularmente, a retomada do processo democrático propiciou a redescoberta do Direito, enquanto ciência social carregada de potencialidade positiva a ser interpretada principiologicamente, já que fundamentada nos valores sociais e na ética. Não se trata de somente *entender* o Direito; mas, principalmente, de *querer* o Direito.

O positivismo jurídico, portanto, já não comporta o Direito apartado dos ideais de justiça e legitimidade. Entra em cena o constitucionalismo objetivando maior interação entre valores, ética e Direito; em outras palavras, a concretude do “justo”, através da aplicação de princípios jurídicos.

Todavia, não há novidade em abordar a existência dos princípios, pois há muito desempenham os mais variados papéis. O que há de novo é a superação de sua concepção puramente axiológica, passando ao reconhecimento deles como normas. Desta feita, produzem profundas alterações quanto à interpretação e aplicação do Direito, posto que passam a abrigar a síntese dos valores consagrados pelo ordenamento jurídico, refletindo a própria ideologia da sociedade, suas finalidades precípuas. Servem eles como fatores de unidade e harmonia ao sistema normativo. Trata-se de uma mudança paradigmática que teve em Ronald Dworkin seu principal precursor.

De tal sorte, inicia-se o terceiro milênio sob a concepção de que o Direito é um sistema aberto de valores, cuja realização material encontra subsídios no conjunto de princípios e regras estabelecidos na Lei Fundamental.

Neste contexto, cabe relembrar as palavras de Konrad Hesse ao dispor que:

*“a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente. Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição”.*<sup>19</sup>

## 8. A TEORIA DA EMPRESA E A FUNÇÃO SOCIAL QUE DESEMPENHA

A complexidade na qual a sociedade contemporânea está inserida enseja o reconhecimento incontestado do relevante papel social do setor empresarial no contexto econômico mundial. Isto se deve à dimensão alcançada pela mesma, tanto em relação aos fatores produção e comercialização em massa, quanto à própria função social que desempenha no âmbito da sociedade em que esteja inserida, cujas repercussões, muitas vezes ultrapassam fronteiras regionais e nacionais.

Trata-se, na verdade, de uma mudança de paradigma face às profundas alterações sócio-econômicas ocorridas mundialmente.

Para facilitar o entendimento do que se pretende argumentar, faz-se necessária uma breve explanação sobre a legislação nacional ainda vigente, no que concerne ao Direito Falimentar.

A atual Lei de Falências e Concordatas, Decreto-lei datado de 1945, editado sob o nº 7.661, já cinquentenária, é fruto de concepções originárias da Idade Média, com caráter eminentemente punitivo, finalístico, onde o comerciante faltoso é praticamente arruinado (legal e moralmente), juntamente com sua empresa, dado o caráter liquidatório, solúvel do empreendimento, tanto pela índole processual do instituto da falência quanto pela ênfase nas questões técnico-jurídicas formais. Não se cogita os fatores, melhor dizendo, as conseqüências sociais e econômicas

<sup>19</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*, ed. Sérgio Antonio Fabris, Porto Alegre, 1991, p. 19.

desastrosas que o encerramento de uma atividade empresarial acarreta, principalmente, quando há possibilidade de se reerguer.

Por sua vez, o cenário econômico brasileiro da década de 40, eminentemente agrícola, restringia-se às reminiscências feudais e aos simplificados atos de comércio, com indústrias insignificantes, dirigidas por comerciante individual.

Portanto, não se compara à economia nacional contemporânea, capitalista, complexa, globalizada; ocupando o oitavo lugar no cenário econômico mundial. Vive-se a era das macro-empresas, das fusões corporativas bilionárias, do mercado volátil, das multinacionais e dos blocos econômicos.

Assim, os objetivos então concebidos por aquela norma, cuja mentalidade está arraigada às legislações congêneres anteriores à 1ª Guerra Mundial, qual seja, encontrar a melhor forma de liquidação para satisfazer os interesses dos credores, têm o condão de torná-la obsoleta, totalmente contrária às exigências sociais e econômicas do cenário pós 2ª Grande Guerra.

A concepção da empresa passa a enfocar outros valores, consubstanciados na enorme função social que passa a representar, sendo considerada, antes de um empreendimento puramente comercial, uma instituição social, responsável pela geração de empregos, circulação de riquezas, arrecadação de tributos, desenvolvimento econômico, social e pessoal.

Indubitavelmente, diante de eventuais intempéries econômicas ou financeiras no transcorrer de sua gestão, a solução simplista e inconseqüente de se decretar o encerramento de suas atividades não condiz com as necessidades e as dificuldades a serem enfrentadas pelo “capital humano” – este, sim, precisa ser o mais valorizado diante de circunstâncias como estas. A nova proposta concebida é buscar instrumentos legais que assegurem a preservação da empresa, a continuidade do negócio, a manutenção dos empregos e dos postos de trabalho (independentemente de mecanismos que possibilitem a satisfação dos créditos assumidos). Neste sentido, despontam as legislações européias, destacando-se a “Teoria jurídica da Empresa” esposada pelo italiano *Alberto Asquini*, em 1942. (Por aí já se vê há quantas décadas de atraso estamos nós, brasileiros!)

*“O objetivo maior, nessa perspectiva, seria a recuperação da empresa, com o saneamento de suas atividades econômicas e o afastamento do empresário incompetente, ou desonesto, com a nomeação de um profissional, devidamente capacitado em administração de empresas de preferência com ensino superior, até que fossem designados novos administradores para assumir o comando da empresa”.<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. *Direito comercial falências e concordatas*, Ed. de Direito. 2ª ed., rev. atual. Amp., São Paulo, 1999, p. 432-433.

Desde 1993, tramita no Congresso Nacional Brasileiro Projeto de Lei nº 4.376, destinado à reforma da legislação falimentar pátria. Dentre as propostas que traz, consta o instituto da *recuperação judicial da empresa*, cuja finalidade é proporcionar o saneamento de situações de crise econômica enfrentadas por empresas, cuja continuidade das atividades apresentem viabilidade; isto tendo em vista essencialmente a função social da mesma.

Propõe-se a criação de mecanismos de manutenção e reorganização, com vistas a preservar a empresa viável e impedir os graves efeitos da paralisação de suas atividades, no âmbito social local e regional, conforme prevê o artigo 38, inciso I do Projeto em epígrafe:

***“Na demonstração da viabilidade da recuperação judicial serão considerados, além de outros, os seguintes aspectos: I – importância social e econômica da atividade do devedor no contexto local, regional, ou nacional”.*** (grifos nossos).

Incontestavelmente, a preocupação do legislador criar instrumentos, alternativas, mecanismos eficazes no sentido de se recuperar a empresa, como forma de salvaguardar a manutenção desta fonte produtora, o emprego de seus trabalhadores e os interesses dos credores, viabilizando-se a preservação pela função social desempenhada por esta instituição.

A título de informação, na Argentina a matéria já foi normatizada pela Lei nº 24.522, em 1995.

Entretanto, como já vimos, a lei nunca será bastante para comportar o Direito. De tal sorte que o reconhecimento da função social da empresa é, antes de tudo, princípio constitucional da Carta Magna de 1988, quando proclama seus fins sociais a serem perseguidos em prol do legítimo ordenamento jurídico e da organização estatal, conforme disposto expressamente no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, cujo Capítulo I trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica que no art. 170 diz, *in verbis*: “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; (...) VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Ainda, o art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” Como se não bastasse, dispõe o § 1º: “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Fábio Konder Comparato, em 1983, há quase 20 anos, assim expôs a necessidade de se reformular a concepção sobre a empresa, já em razão dos fatores sociais, nos seguintes termos:

*“Se quiser indicar uma instituição social que, pela sua influência, dinamismo e poder de transformação, sirva como elemento explicativo e definidor da civilização contemporânea, a escolha é indubitável: essa instituição é a empresa. É dela que depende, diretamente, a subsistência da maior parte da população ativa do país, pela organização do trabalho assalariado. É das empresas que provém a grande maioria dos bens e serviços consumidos pelo povo, e é delas que o Estado retira a parcela maior de suas receitas fiscais. É em torno da empresa, ademais, que gravitam vários agentes econômicos não assalariados, como os investidores de capital, os fornecedores, os prestadores de serviços. Mas a importância social dessa instituição não se limita a esses efeitos notórios. Decisiva é hoje, também, sua influência na fixação do comportamento de outras instituições e grupos sociais que, no passado ainda recente, vivem fora do alcance da vida empresarial. Tanto as escolas quanto as universidades, os hospitais e os centros de pesquisa médica, as associações artísticas e os clubes desportivos – todo esse mundo tradicionalmente avesso aos negócios viu-se englobado na vasta área de atuação da empresa. A constelação de valores típica do mundo empresarial – o utilitarismo, a eficiência técnica, a inovação permanente, a economicidade de meios – acabou por avassalar todos os espíritos, homogeneizando atitudes e aspirações”.*<sup>21</sup>

A gestão administrativa municipal voltada à colaboração quanto à instituição de políticas públicas que ofereçam alternativas de preservação das empresas em dificuldades econômicas, parte do princípio de que deve ser resultante da realidade consciente e não simplesmente jurídica; deve ser ampla e multidisciplinar.

## 9. NOVOS PARADIGMAS

Até o advento da Constituição Federal de 1988, com a consagração ao princípio da função social da propriedade, resguardando o direito de propriedade, mas considerando-o legítimo desde que atrelado aquele princípio, predominava o paradigma civilista, prejudicial aos esforços de planejamento e desenvolvimento urbano pelo Poder Público, na medida em que restringia o direito de propriedade à visão individualista do proprietário.

---

<sup>21</sup> A reforma da empresa. *In* Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, nº 50, v. 22, 1983, p. 56-74.

Já a concepção constitucional do direito de propriedade, baseia-se na idéia de que esta tem um compromisso social a desempenhar. O proprietário não é titular de um direito subjetivo, mas, como detentor de uma riqueza, deve ser encarado como espécie de gestor da coisa, a qual deve ser socialmente útil. A propriedade não deixou de ser um direito individual, mas está condicionada ao bem-estar da comunidade.

Felizmente, a Constituição Federal de 1988 incluiu a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos (artigo 5º, XXIII), conferindo-lhe o status de cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, IV). Além disso, a função social da propriedade está também entre os princípios da ordem econômica (artigo 170, III), inclusive há previsão constitucional dos requisitos necessários, pelos quais a propriedade (urbana ou rural) cumpre o mister social.

A persistência sobre um formalismo e positivismo típicos da ideologia privatista, considerando o Direito como um sistema objetivo, contido em si próprio, não abre espaço para questionamentos sobre a natureza da ação Estatal no processo de intervenção/gestão, em prol do interesse coletivo. Sob este prisma, o Estado é visto como um agente neutro.

A regulamentação das normas constitucionais sobre a política de desenvolvimento social e econômico, consubstanciados na Teoria da Empresa, tem dentre seus méritos, a possibilidade de favorecer ou, melhor dizendo, promover uma crítica construtiva à realidade social em função dos empreendimentos empresariais sediados no município e um conhecimento básico da dinâmica político-econômica do processo de desenvolvimento, por todos os setores. E, além disso, é capaz de concretizar os princípios constitucionais consagradores da dignidade da pessoa humana e da cidadania, construindo uma sociedade mais livre, justa e solidária, ao erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.

As bases para um novo paradigma jurídico a orientar a ação do Poder Público e da sociedade, no que se refere ao controle do processo de intervenção na colaboração e reestruturação econômica de empresas em crise, passam, necessariamente, pelos seguintes aspectos:

- maior conscientização de uma mentalidade publicista em substituição à civilista individualista, tendo sempre como meta o desempenho social que a propriedade empresarial deve cumprir, em prol da coletividade;
- além de postura administrativa extremamente produtiva, é imposição constitucional inafastável a necessidade do Poder Público Municipal participar ativamente dos assuntos de interesse local;
- compete ao Poder Público local executar a política de desenvolvimento urbano,

com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes;

- é importantíssimo interagir conjuntamente com a iniciativa privada, principalmente quando se trata de assuntos ligados ao seu desenvolvimento econômico e social. Tal parceria é sinal de gestão transparente e cidadã.

Neste sentido, a Administração Pública Municipal deve estabelecer normas e instrumentos que proporcionem o incremento de atuações operacionais, corretas e eficazes, em face das particularidades e vocações econômicas locais que atendam os empreendimentos em seu território. Implementar dispositivos para atrair a instalação de empresas, criar instrumentos jurídicos e econômicos para coordenar a viabilização de medidas de apoio às empresas nascentes e as já sediadas em seu território.

O interesse municipal nas receitas tributárias próprias ou transferidas é mais um motivo para participar e transformar os meios de desenvolvimento econômico. Aliás, tal arrecadação é fator de eficiência administrativa imposta veementemente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 10. ESBOÇANDO UMA CONCLUSÃO

Durante a elaboração deste artigo, dois aspectos evidenciaram-se: primeiro, a produção legislativa brasileira tende a ser construída com base em modelos e padrões ideais, desprezando-se situações e realidades concretas. Sem dúvida, isto cria um distanciamento quase intransponível entre a norma formalizada e sua compreensão pela sociedade e conseqüente materialização dos direitos que consagra. Em segundo lugar, toda a problemática econômica enfrentada pelo setor empresarial deve-se, em grande parte às posturas ativas e omissivas governamentais, pelos mais diversos motivos ou interesses, aliado sem dúvida à competência ou não dos empresários.

Contudo, tal problemática foi enormemente agravada em virtude da dificuldade, por parte dos profissionais do Direito como um todo, em interpretar as normas em função dos princípios constitucionais que lhes dão sustentação, face à ausência da postura necessária à compreensão delas.

O estudo de juristas comprometidos com seu tempo e seu espaço marcam uma ruptura com esta sistemática praticada até então, pois os direitos tutelados legitimam-se em decorrência de fatos sociais, agora normatizados, na medida em que exigem seu cumprimento.

Todavia, é imprescindível uma ampla participação comunitária, através



do acesso às informações sobre todas as decisões concernentes ao desenvolvimento urbano como um todo, sendo o fator empresarial um dos mais relevantes. Única maneira de se conferir legitimidade social ao Direito.

A agenda de implementação das políticas públicas a serem elaboradas e colocadas em prática, portanto, precisa constar: O cumprimento da função social da empresa, sobretudo no contexto das decisões judiciais. Os juristas precisam voltar suas preocupações não só com a interpretação formal das leis, mas devem estar comprometidos com a efetividade delas. Instituição de práticas concretas de gestão urbana através da integração das diversas gestões políticas (social, institucional, econômica e administrativa). Enfim, a reforma proposta pela intervenção do poder público como agente colaborador na reestruturação de empresas em crise econômica impõe também uma reforma jurídica, comprometida com os princípios constitucionais embaixadores dos direitos humanos fundamentais.

Incontestavelmente, o Poder Judiciário tem responsabilidade precípua quanto à promoção não somente da segurança jurídica, mas na crença no próprio Direito, na justiça. Tais questões estão vinculadas ao direito de acesso à Justiça que, por sua vez, passa indubitavelmente pela celeridade jurisdicional e pela certeza de cumprimento rápido da decisão judicial.

Portanto, ao lado da ampla proposta de reforma da legislação falimentar e da nova concepção social da empresa, voltados ao pleno desenvolvimento econômico nacional, regional e local, a concretização depende da compreensão do Ministério Público e de uma postura atuante; já o Judiciário, além da mesma compreensão é necessário vislumbrar o caráter social que a norma encerra e visa assegurar, de modo a conferir, principalmente, realidade jurídica ao artigo 3º da Carta Magna.

O mesmo comprometimento precisa estar presente nas administrações municipais, responsáveis que são pela promoção da qualidade de vida nos municípios, objetivo essencial das normas constitucionais.

O Professor Menelick de Carvalho Neto expõe com clareza a importância desse papel para os profissionais do Direito, nos seguintes termos:

*“Assim, podemos concluir que, sob as exigências da hermenêutica constitucional ínsita ao paradigma do Estado Democrático de Direito, requer-se do aplicador do Direito que tenha claro a complexidade de sua tarefa de intérprete de textos e equivalentes a texto, que jamais a veja como algo mecânico, sob pena de se dar curso a uma insensibilidade, uma cegueira, já não mais compatível com a*

*Constituição que temos e com a doutrina e jurisprudência constitucionais que a história nos incumbe hoje de produzir”.*<sup>22</sup>

Por fim, mas sem a pretensão de se esgotar o assunto (de que deveras ainda há muito por falar), o Poder Público Municipal poderia começar atuando no âmbito econômico-financeiro local, pela seguinte pauta:

- criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- regulamentação de pólos de desenvolvimento econômico (distritos industriais), visando incentivar a instalação de novas empresas e relocação das já existentes para área mais adequada;
- instituição de um Código Tributário Municipal, com base no art. 30, III da Carta Magna;
- celebração de convênios e parcerias com entidades públicas e privadas (SEBRAE, SENAC, SENAI, FIESP, etc.);
- criação de linhas de crédito para os pequenos empreendedores (Banco do Povo, etc.);
- implantação de postos de atendimento ao trabalhador, por exemplo, a criação de banco de dados de empregados e empregadores para fins de captação de empregos;
- incentivo à profissionalização e reciclagem de executivos, operários e administradores, visando à qualificação da mão de obra e seu constante aprimoramento;
- estruturação e capacitação das micro, pequenas, médias e grandes empresas, face aos grandes desafios do atual contexto econômico-financeiro mundial.

De tal sorte que referidas modalidades de atuações do Poder Público Municipal devem ser realizadas de forma a colocar em prática a amplitude da sua competência privativa constitucional, interferindo, de forma eficaz e irrestrita, como instrumento de apoio para instalação, manutenção e reorganização das empresas sediadas em sua base territorial. A Administração Pública não pode se esquivar de desempenhar esse importante papel de coordenação do desenvolvimento econômico local, tendo em vista a importância que representam as empresas sediadas em seu território e a inegável função social que exercem.

---

<sup>22</sup> *Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito*, Revista de Direito Comparado, vol. 3, p. 474 - 486.

## BIBLIOGRAFIA

- ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. *Direito Comercial Falências e Concordatas*. Ed. De Direito, 2ª ed. rer. atual. amp. São Paulo: 1999.
- BARROSO, Luiz Roberto. *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional Brasileiro*. jus navigandi, Terezina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em <<http://www1.jus.com.br/texto.asp?id=3208>>. Acesso em 16 nov. 2002.
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *A Constituição Brasileira como Pressuposto para o Exercício da Cidadania no Estado Democrático de Direito*.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2ª ed., Coimbra: Almedina, 1998.
- DÓRIA, José Carlos da Silva. *A crise da empresa e o papel do poder público municipal como agente colaborador e coordenador do desenvolvimento econômico e social*. Dissertação – Mestrado – Faculdade de Direito – Universidade de Ribeirão Preto.
- HESS, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Ed. SAFE. Porto Alegre: 1991
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Democracia e crise: alternativas estruturais para o Brasil*. jus navigandi, Terezina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em <<http://www1.jus.com.br/texto.asp?id=3157>>. Acesso em 25 nov. 2002.
- FERNANDES, Edésio (org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13ª ed. rev. atual. amp., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional – Tomo IV – direitos fundamentais*. 2ª ed., Lisboa: Coimbra Editora, 1998.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 1999.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. Revista de Direito Comparado. [da Faculdade de Direito da UFMG]. Belo Horizonte: Mandamentos, vol. 3, 1999.
- Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro [s.n.], nº 7, 2º sem., 1999.
- Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro [s.n.], nº 9, 2º sem., 2000.

Revista da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba. [Araxá/MG], ano 5, nº 5, 2001.

Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, nº 50, v. 22, 1983.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

Nova Enciclopédia Barsa. 12 v., Rio de Janeiro-São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda., 2000.