

**APESAR DO ESTATUTO DA CIDADE OS NOVOS
PLANOS DIRETORES AINDA NÃO
CONTEMPLAM O PROBLEMA DOS EXCLUÍDOS,
DO DIREITO À CIDADANIA E DA CIDADE
SUSTENTÁVEL**

*Adir Ubaldo Rech**

SUMÁRIO: *Introdução; Referências*

RESUMO: O fenômeno urbanização e ocupação pelo homem nunca foi antecedido de normas urbanísticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social, sendo a cidade mais um projeto de exclusão social do que de garantia da cidadania.

PALAVRAS-CHAVES: Urbanização; Exclusão Social; Sustentabilidade; Cidadania.

**DESPITE THE CITY STATUTE OF NEW
DIRECTORS' PLANS DOES NOT DEALS YET
WITH THE EXCLUDED ONES PROBLEM, FROM
THE RIGHT OF A CITIZENSHIP AND CITY
DEVELOPMENT**

ABSTRACT: The urbanization and occupation phenomenon by humans has never been preceded by standards of urban environmental, economic and social sustainability, and the city being one more project of social exclusion than the guarantee of citizenship.

KEYWORDS: Urbanization, Social Exclusion; Sustainability; Citizenship.

**PESE EL ESTATUTO DE LA CIUDAD, LOS
NUEVOS PLANES DIRECTORES TODAVÍA NO
CONTEMPLAN EL PROBLEMA DE LOS**

* Mestre e doutor em Direito Público; Docente de Direito Urbanístico Ambiental do Mestrado em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul - UCS. E-mail: rechadvogados@via-rs.net

MARGINADOS, DEL DERECHO A LA CIUDADANÍA Y DE LA CIUDAD SUSTENTABLE

RESUMEN: El fenómeno de la urbanización y ocupación por el hombre nunca fue antecedido de reglas urbanísticas de sustentabilidad ambiental, económica y social, siendo la ciudad más un proyecto de exclusión social de que garantía de ciudadanía.

PALABRAS-CLAVE: Urbanización; Marginación social; Sustentabilidad; Ciudadanía

INTRODUÇÃO

A cidade nasce da própria necessidade de segurança, convivência e do desejo do homem em construir um local ideal para viver. Mas, ao longo da história, a elite dominante sempre estabeleceu informalmente a ocupação e a organização do seu espaço, deixando as classes mais pobres para fora dos limites e muros da cidade, negando-lhe a cidadania.

O atual perímetro urbano, nada mais é do que uma linha imaginária que substitui o muro das cidades antigas que protegia os cidadãos de malfeitores, assaltantes e controlava a entrada de camponeses e desempregados. O traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade aqueles que não têm recursos para pagar a moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pela lei da cidade, e também não reconhece como cidadãos a grande parcela da população que mora na zona rural, eis que totalmente desprotegida de normas urbanísticas.

Na realidade, o fascínio que a cidade exerce sobre os homens sempre foi utilizado como poder dos “*donos das cidades*”, em garantia de seus privilégios e do seu bem-estar. Nunca houve preocupação em definir um projeto de cidade, a curto, médio e longo prazo, mais abrangente, que contemplasse todos os aspectos do desenvolvimento sustentável e indistintamente todas as classes sociais, urbanas e rurais. A ampliação do perímetro urbano, prática adotada depois que encostas, morros e arredores foram ocupados de forma desordenada, em total desrespeito ao meio ambiente, tem mais a finalidade de cobrar tributos, especialmente o IPTU, antes de ser um gesto concreto de inclusão social e de melhoria das condições de infraestrutura, qualidade de vida e reconhecimento do direito de cidadania.

O centralismo do poder no Estado moderno e, de forma particular, no Brasil, sem dúvida, prejudicou o desenvolvimento das cidades. Mas, apesar da restrita autonomia dos municípios, é de sua competência e responsabilidade a iniciativa de criar normas definidoras de uma cidade sustentável, e não-excludente. No entanto, a exclusão social praticada hoje, com o advento do Estatuto da Cidade, fora ou dentro dos “*muros*” ou do perímetro urbano, é histórica e cultural. Não começou com o Imperialismo e o Absolutismo, mas nasceu na origem das próprias cidades, contrariando sua intrínseca função antropológica. Ao contrário do que afirmou Rousseau de que no pacto social de formação do Estado, mesmo desiguais em força ou talento, os homens se tornam

iguais por convenção de direito,¹ na formação das cidades, historicamente e até os dias atuais, sempre houve, na verdade, um pacto de exclusão social, tendo como instrumentos normas urbanísticas informais adotadas pela elite dominante e transformadas em direito nos municípios brasileiros. Por isso, a correção dessa prática começa nas próprias cidades e não pode ser apenas atribuída ao centralismo, como desculpa de que a iniciativa deve partir da União e não dos municípios.

O Direito produzido pelo Estado centralizador, na prática, nunca impediu a definição de um projeto de cidade que contemplasse os interesses de todos e visasse ao bem comum. A exclusividade da União, em alguns campos do Direito, apenas restringiu a atuação dos municípios, especialmente no que tange à disponibilidade de recursos. A verdade é que os municípios nunca tiveram grandes preocupações em estabelecer normas de direito no ordenamento das cidades. O próprio Direito, conforme afirma o professor Nicz,

[...] teve sempre a predominância privatística que, por influência romana, impera de um modo geral no pensamento dos juristas, uma vez que o direito privado alcançou o mais completo grau de elaboração doutrinária, tendo o direito público sofrido ingerência em seu campo, o que traz, muitas vezes, a insegurança e a incerteza na perfeita definição de seus institutos.²

Assim sendo, as relações jurídicas nas cidades sempre foram de ordem privatista, construídas sob a ótica dos interesses da classe dominante, nunca formando institutos jurídicos criadores de um sistema também jurídico de Direito Público que estabelecesse, de forma efetiva, legítima e eficaz, regras de direito, ordenando a forma de crescimento e contemplando a ocupação de espaços para todas as classes sociais, com vistas a preservação do meio ambiente e à construção de uma cidade sustentável e geradora de bem-estar para todos. Estando a administração pública vinculada à lei, o planejamento municipal tem como principal instrumento, a lei. No entanto, nas Secretarias de Planejamento, sequer há uma divisão especializada que trabalhe de forma epistêmica, hermenêutica, sistemática e permanente, a questão do ordenamento jurídico, como meio eficaz de planejamento das cidades. A profusão de normas sem efetividade, eficácia e unidade não conduzem a lugar algum, e é exemplo da insignificância que a lei tem como instrumento efetivo de organização das cidades.

A construção das cidades na América Latina e, particularmente no Brasil, não prescindiu totalmente da inexistência de projeto, apesar de inexistir qualquer norma de Direito Público sobre o tema, mas se trata de cópia de um modelo clássico, construído por particulares, sem a intervenção do Estado, para abrigar a classe dominante. Tais projetos estabeleciam apenas uns traçados, que previam um único centro, com a praça, a igreja, prédios para a administração e um entorno quadriculado destinado à residência dos colonizadores. Sempre foi um projeto privatista, sem normas de Direito Público que ordenassem a forma de crescimento e sem nenhuma base científica, com

¹ ROUSSEAU, J. J.. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 30.

² NICZ, Alvacir Alfredo. **Estudos de direito administrativo**. Curitiba: JM, 1995. p. 8.

preocupações antropológicas, ambientais e de bem-estar a todos. Os colonizadores não tinham uma legislação que definisse um projeto de cidade, mas tinham um mapa que traçava a forma de ocupação de um espaço limitado, cópia das cidades clássicas da Europa, tendo o tamanho das suas necessidades e seu conforto. As construções não seguiam nenhuma legislação, mas eram reproduções de prédios com arquitetura tradicional e histórica. Não havia preocupação alguma em garantir direitos para todos, em projetar o futuro, mas apenas em contemplar o presente, especialmente o bem-estar dos colonizadores. Nesse compasso afirma Hardoy “que a forma urbana das cidades coloniais se ajustava a um traçado quadriculado que atendia os interesses dos colonizadores”³. Não havia espaço destinado às classes mais humildes, trabalhadores, escravos entre outros. Essas classes sempre estiveram exiladas⁴ das cidades, por serem consideradas indignas, impuras para conviver dentro dela. E, complementa esse autor, “que a cartografia colonial raras vezes expressa visualmente a localização e o traçado dos subúrbios das cidades. Havia alguns distritos ocupados por alguns grupos mais humildes da sociedade colônia, mas que não constavam, no plano da cidade”⁵. Ao se verificar, por exemplo, o plano da cidade do México, datado de 1522, constata-se a existência de uma praça central, com a localização da igreja, de prédios do governo e de uma dezena de quadras idênticas, sem nenhuma preocupação com a ocupação dos arredores, que acabavam sendo invadidos pelas classes mais humildes, como escravos, trabalhadores, ou mesmo imigrantes e migrantes que iam chegando depois.⁶ O mesmo aconteceu com as cidades brasileiras, como Salvador, Rio de Janeiro e tantas outras.

A própria cidade de Brasília, projetada pelo reconhecido Arquiteto Oscar Niemeyer, foi planejada apenas para abrigar o poder político, ignorando as classes mais humildes que chegariam depois, para as quais não estava previsto espaços planejados com normas urbanísticas que atendesse sua necessidade de morar de acordo com suas possibilidades econômicas. Em decorrência surgiram dezenas de outras “brasílias” ao entorno da dita “*cidade planejada*”.

Apesar da cartografia do núcleo básico que deu origem às principais cidades da América Latina, não se tem conhecimento de qualquer preocupação em adotar uma legislação que tivesse estabelecido princípios e diretrizes norteadoras do desenvolvimento das cidades. Com o tempo, especialmente com a industrialização, elas foram crescendo, no entorno de um único centro planejado, de forma espontânea e sem critérios. Hardoy observa que

³ HARDOY apud SOLANO, Francisco. **Estudios sobre la ciudad iberoamericana**. 2. ed. Madrid: CSIC, 1983. p. 316.

⁴ FUSTEL, Colanges de. **A cidade antiga**. Tradução de Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo, SP: RT, 2003. p. 183. Afirma que **exilar** o homem, segundo a fórmula empregada pelos romanos, era privá-lo do direito de cidadania, afastá-lo da cidade, por ser impuro e indigno.

⁵ HARDOY apud SOLANO, op. cit., p. 317.

⁶ *Ibidem* op. cit., p. 320. (Ver a cartografia da cidade do México.) Já na p. 326-329 afirma que a coleção contemporânea de planos de cidades antigas e pouco numerosas. Existem coleções de cartografia das cidades de Lima, Cartagena, Caracas, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Buenos Aires, México, etc. o que dá a idéia exata de como nasceram e se desenvolveram as mais recentes cidades. Mas, dos 134 planos conhecidos, a maioria segue o modelo clássico, sendo que apenas 14,95% não têm esquema definido. O fato de não ter nem o projeto inicial definido demonstra a despreocupação com a definição de normas, sequer

[...] a legislação espanhola em matéria urbanística do século XVI contém algumas disposições gerais sobre o traçado de uma cidade, que contempla a forma como o clima afeta a comunidade e a saúde dos habitantes. Trazia recomendações sobre a localização da praça de uma cidade costeira ou do interior do território. Mas nada recomenda sobre a variação das formas urbanas em relação às características geográficas locais. Contempla o núcleo destinados aos colonizadores, mas não existe nenhum mapa que reserve espaços destinado aos escravos, trabalhadores, índios, imigrantes, bem como a forma de sua ocupação.⁷

Conforme Fustel, voltando na História e na origem da própria cidade, “a lei das cidades não existia para o escravo como não existia para o estrangeiro”.⁸ Todo aquele que não cultivava o mesmo deus da cidade ou morava fora dos muros ou em outra cidade era considerado estrangeiro. Cidadão era aquele que era admitido na cidade.⁹ A plebe, os de fora da cidade de Roma, possuíam uma terra sem caráter sagrado, profana e sem demarcação.¹⁰ Eram os fora-da-lei. Da mesma forma, hoje as leis urbanas não existem e as que existem não servem para os pobres, para os que não podem adquirir um terreno dentro das normas urbanísticas da cidade. Eles até podem construir, mas sem previsão legal, fora do perímetro urbano, onde não há lei para construir, porque não há cidadãos no sentido de residentes da cidade. Os patrícios e plebeus¹¹ das antigas cidades romanas, repetem-se nos dias atuais, na figura do cidadão e do favelado ou do morador do loteamento irregular, normalmente fora do perímetro urbano, distante ou nos bairros que surgem ao redor das cidades.

O plebeu podia tornar-se patrício, assim como o favelado ou morador dos loteamentos irregulares, pode virar cidadão. Mas a realidade historicamente pouco se alterou. Substituíram-se os figurantes, ontem plebeus, hoje favelados ou moradores de loteamentos ilegais.

A diferença hoje é que a lei considera todos iguais, mas leis iguais não servem para desiguais. A inexistência de normas adequadas e não-excludentes sempre foi regra de ocupação das cidades. A própria Europa viu surgir, fora do núcleo central, o crescimento de bairros sem nenhuma condição de vida digna, maiores do que a própria cidade, constituindo-se num verdadeiro caos urbano. Somente em 1909, em Londres, foram aprovadas as primeiras normas de planificação. Na defesa da lei, Burns, presidente da Junta Governo Local, afirmava:

Precisamos evitar a construção de bairros humildes. Esses lugares que dão guarida a ladrões, a imundices devem

de nascimento, muito menos de crescimento.

⁷HARDOY apud SOLANO, op. cit., p. 343.

⁸FUSTEL, op. cit., p. 175.

⁹Ibid., p. 174-175.

¹⁰Ibid., p. 221.

¹¹Ibid., p. 129-223, define patrício como aquele que mora na pátria, na cidade, e plebeu aquele que mora fora da cidade, que não tem pátria, não é cidadão.

desaparecer. A finalidade desta lei é oferecer condições que permitam a gente melhorar a sua saúde física, seu caráter, suas condições sociais em conjunto. Esta lei pretende e espera proporcionar uma casa bonita, um povo agradável, um bairro saudável e uma cidade dignificada.¹²

Hall acrescenta, em seu comentário ao discurso de Burns, que a lei era contraditória em relação à maneira como as autoridades locais deviam dispor de suas propriedades para organizar a questão habitacional, restringindo-se mais à construção de casas populares do que propriamente em definir a ocupação e a organização de espaços adequados para todos, reclamando que as autoridades locais deviam ter mais poderes para encaminhar soluções.¹³ As autoridades locais, especialmente no Brasil, sempre tiveram mais responsabilidades do que poder. Poder significa não apenas a possibilidade de iniciativa em definir um projeto de cidade, mas as condições reais de construí-lo, o que implica competência em legislar e, ao mesmo tempo, financiar a infra-estrutura adequada, tema dependente de um novo pacto federativo amplamente abordado no Brasil. O fato é que aquela legislação adotada por Londres previa muito mais a edificação e uma campanha de reconstrução das subabitações do que normas de um projeto de cidade com inclusão social e previsão de espaços adequados para a classe pobre.¹⁴ O próprio discurso do presidente da Junta do Governo Local é discriminatório, ao afirmar que “precisava evitar a construção de bairros humildes”, ignorando que o que precisava era exatamente o contrário, isto é, garantir a construção de bairros humildes, em espaços adequados através de zoneamentos especiais, de forma ordenada, planejada e que garantisse um mínimo de preservação do meio ambiente e dignidade.

No Brasil, em decorrência dessa herança cultural e apesar do Estatuto da Cidade, ainda se persiste em seguir os traçados, as linhas, os tipos de quadra, de praça, um único centro, a falta de destinação de espaços para as classes pobres e a total inexistência de normas na zona rural, tudo refletido nos novos Planos Diretores. Costa, ao comentar a urbanização no Brasil, no século XIX, afirma “que a estrutura urbana atual pouco tem variado com respeito a estrutura herdada da colônia, sendo que todas as cidades de maior importância trazem traços da origem colonial”.¹⁵ A preocupação em seguir a forma clássica das cidades européias fazia com que os colonizadores ignorassem a topografia, a nova realidade, fato culturalmente levado ao extremo, encontrando-se ainda hoje modelos de *planos de cidades*, feito a distância, sem grandes preocupações com o meio ambiente, com a cultura, os costumes, a economia e os problemas sociais.

A ocupação desordenada das encostas de forma irregular ou por favelas com todas as suas consequências conhecidas no Brasil, é resultado da visão de que essas áreas eram inúteis, sem valor e nunca foi dado uma ocupação adequada no projeto de cidade e depois

¹² HALL, Peter. **Ciudades del mañana**: historia del urbanismo en el siglo XX. Tradução de De Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996. p. 63.

¹³ HALL, op. cit., p. 40 e 63.

¹⁴ Ibid., p. 63-64.

¹⁵ COSTA apud SOLANO, Francisco op. cit., p. 397.

nas leis de parcelamento do solo. Como não existia e não existe preocupação em planejar espaços para as classes mais pobres essas áreas baratas ou sem destinação, passaram a ser ocupadas pelos excluídos, surgindo as favelas em morros na quase totalidade das cidades brasileiras. Vale observar o que afirma Aranovich “que a topografia impedia a realização de plantas regulares e muitas vezes a forma clássica era implantada exprimida entre morros. Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, cresceram nas encostas de forma espontânea e não planejada”.¹⁶ Costa, entretanto, afirma que “a maior parte dos núcleos urbanos do século XIX caracteriza-se pelo descuido total com as normas, sendo imprecisos os próprios limites da zona rural com a zona urbana”,¹⁷ o que se impõe hoje com o advento do Estatuto da Cidade. Mas, apesar disso, são raras as cidades que adotaram um Plano Diretor que planeje a ocupação de todo o território do município.

Ao seguir rigorosamente a forma clássica e ignorar a topografia local, o meio ambiente, os colonizadores não conseguiram sequer ajustar-se e manter as normas clássicas de urbanização. Na transição de um país agrícola para um industrializado, o processo de urbanização foi acelerado, e os planos de cidades tradicionais não foram adequados e o crescimento foi sem normas urbanísticas e de exclusão social, o que é confirmado por Osório e Menegassi :

A ausência de planejamento urbano para as Cidades, ou melhor, para uma significativa porção do território das cidades, intensificou o crescimento das periferias, principalmente metropolitana. A legislação cumpria a função de estabelecer padrões de qualidade elevados para determinadas áreas da cidade, geralmente centrais e bem localizadas, cujo preço só podia ser pago pela elite. Se não havia como pagar o preço, a solução era construir onde a legislação não era tão exigente: na periferia, nos rincões.¹⁸

A constatação feita é tão velha (mas tão nova), que se verifica, nas atuais legislações, total despreocupação com um projeto de cidade para todos. Nessa mesma direção vai a afirmativa de Costa:

[...] que as transformações ocorridas na segunda metade do século XIX, com o desenvolvimento das linhas férreas, imigrações, crescimento relativo ao mercado interno, industrialização, não foram suficientes para alterar profundamente os padrões tradicionais de urbanização que se configurou no período colonial, que vivia na dependência do meio rural.¹⁹

¹⁶ ARANOVICH apud SOLANO, Francisco op. cit., p. 388.

¹⁷ COSTA apud SOLANO, Francisco op.cit., p. 46.

¹⁸ OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, RS: S. Fabris, 2002. p. 43.

¹⁹ COSTA apud SOLANO, Francisco, op. cit., p . 399.

Conclui a autora “que o estudo do fenômeno urbano brasileiro, no século XIX, prova sua origem no modelo clássico característico de uma economia colonial, ignorando que a periferia cresceu e não se ajusta ao modelo clássico”.²⁰ A maioria das cidades coloniais ajustava-se a um traçado quadriculado, quando dotadas de normas formais, já as cidades espontâneas foram construídas ao longo dos caminhos, seguindo o traçado do próprio caminho, conformando-se em alguns aspectos com o modelo clássico, especialmente a praça, a igreja e os prédios públicos.²¹

Foi nos subúrbios do quadriculado fundado pelos colonizadores, ou ao longo dos caminhos, que cresceram as cidades brasileiras, sem regras, sob o olhar omissivo das autoridades, ou ainda junto a uma igreja, escola ou mina, sem nenhuma preocupação com sua expansão mais ordenada. De outra parte, conforme Aranovich, as primeiras cidades brasileiras representavam para os habitantes a segurança (ou ilusão de segurança), de que pudessem viver ou continuar a viver com os mesmos costumes de sua pátria mãe.

O que se constata é que, durante muitos séculos, insistiu-se no fato de que a cidade restringia-se a um centro urbano culturalmente herdado da colonização, ignorando o entorno que se expandia de forma diversa, espontaneamente subindo morros e descendo vales, sem nenhuma legislação que pudesse ordenar e adequar seu crescimento. Hardoy, reforça o já dito, afirmando que,

[...] a origem dos centros urbanos, planejados ou espontâneos e as funções que cumpriam estavam intimamente relacionadas com sua colonização. Foram os fatores que mais influenciaram para desviar as cidades colônias de uma legislação que pretendesse orientar, mediante certos princípios urbanísticos, adequados a nossa estrutura geográfica e social.²²

Continua o pensador:

[...] o modelo clássico, sem dúvida não foi simplesmente transplantado da Europa para a América. Mas foi um produto de um processo de aperfeiçoamento de certos conceitos isolados que pela primeira vez foram integralmente utilizados na América. A legislação respaldou inicialmente o modelo, mas não foi capaz de adequá-lo às novas modificações da sociedade.²³

Conclui o estudioso: “As ordenações não trazem nenhum parágrafo que permita variar as formas urbanas em relação às características geográficas.”²⁴ O resultado é que durante muitos séculos as cidades cresceram sem normas, nos limites do projeto original

²⁰ Idem.

²¹ HARDOY apud SOLANO, Francisco, op. cit., p. 316, 321.

²² Ibid., p. 344.

²³ HARDOY apud SOLANO, op. cit., p. 344.

²⁴ Idem.

que abrigava os colonizadores. Apesar da modernização das últimas décadas, as cidades têm improvisado formas urbanas, fabricado miséria nas suas periferias e amargado com o caos. Na visão Osório e Menegas, “o processo de urbanização brasileiro experimentado nos últimos cinquenta anos produziu um padrão de crescimento das cidades, de concentração urbana e de uso e ocupação do solo que retrata nossa modernização incompleta e excludente no contexto global”.²⁵

Na realidade, o processo de urbanização no Brasil está fora de controle das autoridades e mesmo com o advento do Estatuto da Cidade, o direito subjetivo da cidade sustentável, não está assegurado, o que é passível inclusive de ações populares. Tem-se produzido uma abundância de normas que carecem de efetividade, legitimidade, eficácia e bases científicas, quer sob o aspecto epistêmico, quer sob o aspecto hermenêutico da construção do ordenamento jurídico. Aranovich advoga que “o processo de urbanização na América Latina, sua forma acelerada de crescimento, sua mudança violenta de um país agrícola e atrasado para um país industrializado, criou uma série de problemas, que exigem o encaminhamento de soluções atuais”.²⁶ O desafio para reverter a situação, afirma Osório, “é combinar a adoção de medidas e estratégias de inclusão, valorizando-se o aspecto de desenvolvimento local”.²⁷ Mas é entendimento que todos conhecem os problemas das cidades, que muitos estudiosos levantam soluções, mas que ninguém conseguiu contemplar tudo isso no ordenamento jurídico local de forma que signifique um projeto de cidade para todos. A epistemologia precisa ser conjugada com a hermenêutica jurídica, pois a interpretação dos fenômenos não é um exercício abstrato, e a construção do Direito não é uma tarefa de leigos, mas de cientistas jurídicos e políticos. Na realidade, o projeto de cidade não contempla toda a realidade sob a visão das diversas áreas do conhecimento, e o ordenamento jurídico não é significativo e eficaz.

A legislação brasileira de parcelamento e ocupação do solo urbano, como exemplo, eliminou os “muros” tradicionais das cidades antigas européias pela adoção do chamado perímetro urbano, incluindo nele todos aqueles que podiam (e podem) pagar um terreno urbanizado, deixando de fora os pobres, os desempregados e os que não tivessem recursos para comprar um “lote” ou área de terra inclusa no perímetro. Como morar é uma necessidade vital, constrói-se em qualquer lugar, fora ou próximo ao perímetro urbano, ou mesmo dentro dele, e especialmente em áreas inadequadas por serem de baixo custo.

Apesar de a moradia ser reconhecida na Constituição Federal brasileira como um direito fundamental, reforçada pelo Estatuto da Cidade que inclusive disponibiliza instrumentos jurídicos para assegurar espaços para as classes mais pobres, como a instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de uso especial para fins de moradia entre outros, ainda se discute como fazer, enquanto milhares de pessoas amargam em ocupações desordenadas nos subúrbios de cidades. O como fazer está na adoção obrigatória de um projeto de cidade de inclusão social, garantido por normas de Direito Público efetivas, legítimas e eficazes. O que se tem é uma profusão de normas que não

²⁵ OSÓRIO; MENEGASSI, op. cit., p. 43.

²⁶ ARANOVICH apud SOLANO, op. cit., p. 383.

²⁷ OSÓRIO; MENEGASSI, op. cit., p. 42.

significam um projeto de cidade para todos e não contempla todo o território do município, mesmo depois do advento do Estatuto da Cidade.

Essa cultura excludente e despreocupada com a maioria da população se reflete nas leis municipais, que não contemplam espaços, zoneamentos para os pobres e não permitem o parcelamento de áreas menores, com menor custo, que buscasse baratear o lote para as classes mais populares. Apesar de a lei federal de parcelamento do solo, chamada Lei dos Loteamentos, possibilitar lotes com área mínima de 125m²,²⁸ a totalidade das leis municipais pesquisadas, fixa como área mínima, sempre acima de 250m² para o tamanho do lote, sendo que a média fica em 360m², muitas vezes acompanhado de outras exigências, como calçamento e iluminação pública,²⁹ o que eleva o custo da terra e impede as pessoas de morarem de forma regular dentro do perímetro urbano. Os municípios estão amparados no art. 4º, inciso II, da referida lei federal, ao estabelecer que os lotes terão área mínima de 125m², salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências.

A inexistência de normas urbanísticas de inclusão social acaba reservando ao poder público a iniciativa de encaminhar loteamentos ou habitações populares, impedindo que seja feito pela iniciativa privada, o que multiplicaria a oferta. Mas, como o município dificilmente tem recursos e, por isso, não tem uma política permanente de habitações populares, a população resolve suas necessidades do jeito que pode, construindo de forma irregular, especialmente em locais inadequados e nas periferias do perímetro urbano e zona rural.

Normalmente, os planos diretores criam as chamadas Zonas Habitacionais, mas, ante as exigências, transformam-se em locais para a moradia da classe média ou dos que tem recursos suficientes para adquirir os lotes, cujos preços são inacessíveis para grande parte da população. Do ponto de vista legal, e agora por força do Estatuto da Cidade, é perfeitamente possível e socialmente necessário que os Planos Diretores destinem locais especiais para a implantação de lotes populares, com áreas mínimas e infra-estrutura básica, como água, luz e com custo acessível através de incentivos fiscais, ou por outras formas de financiamento.

A legislação municipal deve planejar todo o território do município, buscando estabelecer regras de ocupação adequada para todas as classes sociais buscando assegurar o direito subjetivo previsto no Estatuto da Cidade, qual seja o direito a uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações. O planejamento de todo o território do município, com zoneamentos adequados e de interesse local, é obrigação do poder público e direito subjetivo do cidadão, conforme prevê o art. 2º do Estatuto da Cidade. A moradia, a infra-estrutura, como o transporte, estradas asfaltadas, energia elétrica, educação, escolas, faz com que a população rural permaneça no interior, evitando o crescimento excessivo da própria cidade e ordenando o crescimento sustentável em todo o território.³⁰

²⁸ Veja a Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, art. 4º, inciso II.

²⁹ Pesquisa do autor em mais de uma centena de municípios brasileiros. Exemplos: Caxias do Sul-RS área mínima 360m², Curitiba-PR, 360m², Bento Gonçalves, 360m², Farroupilha-RS 360m², Gramado-RS, 360m². Rio de Janeiro, 360m² e São Paulo, 360m².

³⁰ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul, RS: EDUC, 2007. p. 142.

Mas, apesar do advento do Estatuto da Cidade que obriga o planejamento da cidade para todos, constata-se nos novos planos diretores, nenhuma preocupação com espaços destinados as classes mais pobres, o que significa que se vai continuar a ver crescendo nas periferias, novas cidades sem nenhuma norma urbanística.

Também se verifica nos novos planos diretores, por falta de conhecimento, que os municípios brasileiros não tiveram preocupação alguma com a forma de ocupação da área rural, ordenando, por exemplo, o desenvolvimento de vilas, comunidades, capelas, identificando e definindo os pólos produtivos de determinadas culturas, regulando a agroindústria, estabelecendo zoneamentos de interesse local com respeito ao meio ambiente, paisagens e potencialidades naturais e criadas. Sem regras urbanísticas e de ocupação sustentável na maior parte do território do município, simplesmente se está permitindo e incentivando a expansão urbana desordenada, especialmente das classes mais pobres para as periferias.³¹

O que se percebe, na realidade é que os governantes brasileiros tem sensibilidade, mas carecem de entendimento e que nas suas intenções há um enorme idealismo de realizar, mudar, possibilitar bem-estar à população, mas que se defrontam com um realismo brutal, que exige muito mais do que idealismo, mas planejamento concreto e racional mediante normas de direito, que vão muito além do tempo dos seus mandatos, que respeite o espaço, o tempo e as diversidades, reforçando valores permanentes, mas também apontando caminhos cientificamente seguros.

Kant afirma “que o tempo e o espaço são duas fontes de conhecimento”,³² mas que “sem a sensibilidade, nenhum objeto nos seria dado; sem o entendimento, nenhum seria pensado”.³³ As referências, contextualizadas no presente, levam a concluir que os prefeitos demonstram sensibilidade, mas falta-lhes o entendimento. Mas o que é o entendimento? Uma concepção individual de como fazer, que dura enquanto prefeito, limitada, portanto, no tempo, que parte do empírico conhecimento das realidades espacial, cultural, econômica e social desprovidas de racionalidade e cientificidade? Kant dá a resposta: “Se o entendimento pode ser definido como a faculdade de unificar os fenômenos, mediante regras, a razão é a faculdade de unificar as regras do entendimento mediante princípios.”³⁴ Princípios, para o Direito, são normas permanentes, superiores, que se perpetuam no tempo e dão segurança jurídica.

As normas de direito das cidades brasileiras não tem preocupação epistêmica, pecam pela ausência de um processo hermenêutico de construção do ordenamento jurídico, ignoram as diversidades e as normas efetivas de convivência local e não estão alicerçadas em princípios e diretrizes, que possam dar unidade ao projeto de cidade que todos

³¹ Em pesquisa realizada pelo autor, foram encontradas apenas referências a Planos Diretores de distritos, mas nenhum plano efetivo. Com relação à zona rural e comunidades do interior, os Planos Diretores não abordam absolutamente nada, exceto a preservação de algumas capelas históricas. Com o advento do Estatuto da Cidade, trazemos como exemplo de Plano Diretor Municipal, que trata de forma completa a zona rural, o Plano Diretor do Município de Bento Gonçalves, RS.

³² KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Tadução de Manuela Pintos dos Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1997. p. 80.

³³ Idem, p. 89.

³⁴ Idem, p. 300.

sonham e querem. Os novos planos diretores mantêm os mesmos defeitos dos velhos planos e muitas das boas intenções ficarão mofando nas gavetas das prefeituras, exatamente pela falta de efetividade, mas mais do que isso pela falta de técnica jurídica na sua elaboração. E a conclusão do maior pensador que mudou a história da concepção de Estado e de Direito, Kant, auxilia mais uma vez afirmando: “De fato, a diversidade das regras e a unidade dos princípios é a exigência da razão para levar ao entendimento.”³⁵

Kant tornou possível e mais rigorosa a noção de conhecimento. É da reunião da sensibilidade e do entendimento que se obtém o conhecimento. Mas todo o conhecimento termina na razão que é a faculdade de unificar as regras mediante princípios. Essa máxima transferida para o Direito é o primeiro passo para a adoção de normas de direito local eficientes. Os Planos Diretores existentes atualmente podem ser considerados um esforço de definir um projeto de cidade, mas carecem de princípios “como deveres de otimização aplicáveis em vários graus segundo as possibilidades normativas e fáticas”.³⁶ A concretização dos princípios depende de diretrizes e regras, cujo conteúdo só pode ser determinado diante da realidade diagnosticada e prognosticada. As normas de conduta axiológicas, valorativas dos fatos, concebidas como princípios é que vão dar segurança jurídica, unidade e eficácia às leis e as diretrizes é que indicam o caminho, garantem direitos e bem-estar à presente e às futuras gerações.

Por tudo isso, os novos planos diretores ainda não resolvem o problema de exclusão de grande parte da população, do direito à cidadania, pois onde não há normas efetivas não há cidade, e onde não há cidade não há cidadão.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo, SP: Max Limonad, 1998.

BRASIL. Lei Federal 10.267, de 10 de junho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2001.

FUSTEL, Colanges de. **A cidade antiga**. Tradução de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Rt, 2003.

HALL, Peter. **Ciudades del mañana**: história del urbanismo em el siglo XX. Tradução de Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996.

KANT, Emmanuel. **Crítica da razão pura**. Tradução de Manuela Pintos dos Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1996.

³⁵ KANT, op. cit., p. 302.

³⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 29.

NICZ, Alvaciari Alfredo. **Estudos de Direito Administrativo**. Curitiba: JM, 1995.

OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jaquelino (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre, RS: S. Fabris, 2002.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2007.

ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. 5. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1996.

SOLANO, Francisco. **Estudios sobre la ciudad iberoamericana**. 2. ed. Madrid: CSC, 1983.