

Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana

Adir Ubaldo Rech
(Org.)



EDUCS

Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana

Adir Ubaldo Rech
(organizador)

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL**

Presidente:

Roque Maria Bocchese Grazziotin

Vice-Presidente:

Orlando Antonio Marin

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Prof. Isidoro Zorzi

Vice-Reitor:

Prof. José Carlos Köche

Pró-Reitor Acadêmico:

Prof. Evaldo Antonio Kuiava

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Gilberto Henrique Chissini (UCS)

Israel Jacob Rabin Baumvol (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

José Carlos Köche (UCS) – presidente

José Mauro Madi (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Paulo Fernando Pinto Barcellos (UCS)

Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana

Adir Ubaldo Rech
(organizador)



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

I59 Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana [Recurso eletrônico] / org. Adir Ubaldo Rech. - Dados eletrônicos. - Caxias do Sul, RS : Educs, 2014.

Apresenta bibliografia.
ISBN: 978-85-7061-726-2
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Meio ambiente e desenvolvimento. 2. Desenvolvimento sustentável.
3. Planejamento urbano – Aspectos ambientais. 4. Desenvolvimento sustentável – Caxias do Sul. 5. Educação ambiental. I. Rech, Adir Ubaldo.
II. Título.

CDU 2.ed.: 502.15

Índice para o catálogo sistemático:

1. Meio ambiente e desenvolvimento	502.15
2. Desenvolvimento sustentável	502.131.1
3. Planejamento urbano – Aspectos ambientais	711.4:502.15
4. Desenvolvimento sustentável – Caxias do Sul	502.131.1
5. Educação Ambiental	502.12

Catálogo na fonte elaborada pela bibliotecária
Márcia Servi Gonçalves – CRB10/1500



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95001-970– Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax PABX (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Sumário

Introdução

- 1** – A sustentabilidade Planetária
Alindo Butzke e Sueli Pontalti
- 2** – O Zoneamento Ambiental como Plataforma de Planejamento e Sustentabilidade Urbana
Adivandro Rech
- 3** – Instrumentos para um urbanismo socioambiental
Adir Ubaldo Rech
- 4** – Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para a os catadores de materiais recicláveis no Brasil
Alexandre Altemann
- 5** – Sustentabilidade urbana em Caxias do Sul – Aplicações de indicadores
Elisangela Bernard, Maria Fernanda de Oliveira Nunes, Maria Carolina Rosa Gullo, Carolina Mayorga e Carlos Eduardo Mesquita Pedone
- 6** – Mobilidade Urbana como instrumento de sustentabilidade
Adir Ubaldo Rech
- 7** – Educação Ambiental para a sustentabilidade
Marcia Maria Dorciatti de Oliveira, Gilson Cesar Borges de Almeida e Michel Mendes
- 8** – O zoneamento dos espaços turísticos como instrumento econômico e socioambientalmente sustentável
Adir Ubaldo Rech e Karine Grassi

Instrumento para um urbanismo socioambiental

Adir Ubaldo Rech*

Introdução

Marx, no seu livro *O Capital*, já demonstrava preocupação com a exclusão social e a degradação ambiental, decorrente da inexistência de normas urbanísticas socioambientalmente sustentáveis. Afirmava que muita gente vivia em cômodos ocupados por 12 pessoas, havendo casos em que um quarto era partilhado por mais que o dobro disso. Uma rua com mais de duzentas casas em geral tinha menos de quarenta lavatórios toscos do lado de fora em locais imundos e degradados,¹ demonstrando as condições habitacionais da classe trabalhadora da Europa, que, aliás, muito pouco mudou nas periferias de nossas cidades atuais, apesar do Estatuto da Cidade e da obrigatoriedade de um Plano Diretor para todo o território do município. Os ordenamentos jurídicos urbanísticos ainda permanecem viciados pelo excesso de liberalismo econômico, sem a preocupação com normas sociais e ambientalmente corretas e justas. Nesse sentido,

as normas urbanísticas não contemplam os pobres, que normalmente não têm condições de adquirir um terreno regular nas nossas cidades, pois não há espaços planejados para os desiguais, porque as normas urbanísticas, que deveriam se pautar pelo princípio da sustentabilidade social e ambiental, são norteadas pelo direito imobiliário, cujo objetivo é o lucro e, em consequência disso, as ocupações irregulares nas periferias das cidades têm sido uma das principais causas da degradação humana, ambiental e a violação de direitos fundamentais.²

Não se trata de destruir a cidade clássica liberal com sua produção e circulação de riquezas, mas prever nela espaços planejados para as classes trabalhadoras, numa visão social e racional do papel da economia como instrumento de construção da dignidade da pessoa humana, tendo como plataforma de planejamento a racionalidade ambiental, com vistas a construir normas urbanísticas socioambientais. Nesse sentido afirma Leff:

Assim poderemos inaugurar um diálogo entre a economia ambiental e a economia ecológica, apresentar algumas idéias a partir de uma visão crítica da racionalidade econômica dominante, e fazer uma proposta para construir outra economia baseada em uma racionalidade ambiental.³

* Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa – Portugal. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Consultor de dezenas de municípios. Advogado.

¹ STRATHERN, Paul. *Marx em 90 minutos*. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 1940. p. 48.

² RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 32.

³ LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 20.

O discurso defendido por Leff da “construção de uma nova economia fundada em princípios de racionalidade ambiental,⁴ traz luz e uma reflexão sobre a forma de ocupação urbana das periferias de nossas cidades, onde a miséria, a degradação ambiental e humana apresentam-se como uma realidade de difícil solução. A concretização desse discurso ocorre mediante a adoção de políticas públicas concretas, ambientalmente corretas, economicamente viáveis e justas.

A nossa Constituição assegura, no seu art. 6º, a moradia como direito fundamental e social. Mas ao mesmo tempo no seu art. 225 garante um ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental subjetivo do cidadão, fundamentos do urbanismo socioambiental. O grande desafio é como transformar esses dois direitos em políticas públicas concretas, efetivas e plenamente garantidas. É o que nos propomos nesta reflexão.

O direito a um ambiente ecologicamente equilibrado

A racionalidade de um urbanismo socioambiental deve ter presente que a ocupação humana se dá sobre espaços. Essa ocupação não respeita princípios de racionalidade ambiental e, por necessidade ou especulação imobiliária, simplesmente devasta tudo. A degradação ambiental gera degradação humana. A nossa Constituição, em seu art. 1º traz como fundamento da República Federativa o Brasil, a dignidade da pessoa humana e, com vistas a isso, no seu art. 225, assegura que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

A forma de ocupação humana é sem dúvida a causa primeira da degradação ambiental. Os maiores problemas de poluição e degradação ambiental estão localizados no ambiente urbano. A insustentabilidade do modelo capitalista, tendo o ambiente como uma externalidade do sistema econômico,⁵ não se resolve com uma mera abertura para outra racionalidade produtiva, como afirma Leff,⁶ mas passa obrigatoriamente pela racionalidade do ambiente urbano, que se apresenta totalmente insustentável no que se refere ao meio ambiente e à igualdade social de moradia digna.

Leff afirma, nesse sentido:

Ao mesmo tempo que a economia ecológica proclama uma democracia hipistemológica e uma pluralidade cognitiva, fica enredada entre o objetivismo da racionalidade científica e a lenta assimilação de conhecimentos científicos para a consciência social; entre o sentido dos conceitos que sustentam a ciência crítica e sua tradução para os imaginários sociais que habitam o campo da ecologia política, onde geram um poder emancipatório que ultrapassa as aplicações práticas – com sentido ecológico e social.⁷

⁴ LEFF, op. cit., p. 31.

⁵ LEFF, op. cit., p. 36-37.

⁶ LEFF, op. cit., p. 37.

⁷ Idem, p. 53.

Efetivamente, tanto na concretização das normas ambientais, quanto das normas urbanísticas não encontramos políticas públicas de aplicações práticas com sentidos ecológicos e sociais, capazes de resolver a insustentabilidade urbana que se verifica em nossas cidades. Embora a Constituição seja imperativa quando afirma que o meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, essa norma constitucional fica aguardando a lenta assimilação de conhecimentos científicos capazes de dar cabo a sua concretização.

O meio ambiente que não serve à sadia qualidade de vida não é uso do povo. A proteção de uma árvore; a qualidade da água, do ar, dos espaços a serem preservados têm como objetivo primeiro a sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana. A degradação ambiental gera degradação também humana.

A Constituição complementa a proteção do meio ambiente quando remete para a necessidade de preservação da biodiversidade, como patrimônio genético, portanto de proteção à vida nas suas diversidades e formas, o que é também pressuposto da vida humana, da dignidade e de um ambiente ecologicamente equilibrado. Mas a prática do parcelamento do solo em nossas cidades vai na contramão do referido dispositivo constitucional, deixando centenas de retacos de áreas, que não protege a biodiversidade e não assegura um ambiente ecologicamente equilibrado. A biodiversidade necessita de espaços adequados, interligados, pois os animais não costumam tomar táxi para se deslocar de um espaço para outro. Os espaços ocupados pelo homem necessitam de um mínimo de racionalidade ecológica, que significa sustentabilidade ambiental, que garante um ambiente ecologicamente equilibrado. A manipulação do conceito de sustentabilidade por economistas, ambientalistas, juristas, políticos, sociólogos, como se fosse uma mera batalha conceitual, de interesses corporativos e ideológicos, não permite uma construção epistêmica e racional do que seja sustentabilidade.

A nossa Constituição, no inciso III do art. 225, resolve esse discurso conceitual de sustentabilidade ambiental e concretamente remete para a necessidade de preservação de espaços que assegurem a biodiversidade e um ambiente ecologicamente equilibrado. Em outras palavras, ela determina o zoneamento ambiental, em âmbito federal, estadual e municipal, para servir de plataforma de planejamento da ocupação humana. Portanto, o zoneamento ambiental é pressuposto legal do zoneamento urbanístico e agrário. Isto é, a ocupação humana só pode acontecer, se respeitado o zoneamento ambiental. Mas nós insistimos em produzir leis pautados pela batalha conceitual de sustentabilidade, sem preocupação científica e sem observância ao que dispõe a Constituição; produzimos uma profusão de normas, sem efetividade e eficácia.

É necessário ser criativo para colocar em prática a Constituição Federal, de forma a construir uma coalizão ambiental, econômica e social local, onde vive o cidadão. Conforme Leff, a sustentabilidade implica uma mudança de racionalidade.⁸ E acrescenta:

⁸ LEFF, op. cit., p. 51.

Seus princípios abarcam e se fundamentam em uma pluralidade de racionalidades culturais, a partir da qual se constroem diferentes caminhos para a sustentabilidade. Se reivindicamos o direito à existência dos povos e seus processos de reidentificação através de suas formas de reapropriação da natureza, estas não podem ser pensadas como uma adaptação e acomodação a uma globalização da economia ecológica, mas como a construção de novos territórios de vida funcionando dentro de uma nova racionalidade produtiva, na qual seja possível construir uma coalizão de economias locais.⁹

Leff faz referência à necessidade de espaços funcionando dentro de uma racionalidade produtiva, na qual seja possível construir a sustentabilidade e uma coalizão de economias locais. Os Planos Diretores são instrumentos locais capazes de assegurar sustentabilidade, organizar os diferentes espaços para a economia local e concretizar as políticas públicas de construção da dignidade à pessoa humana. A cidade é o espaço mais complexo onde ocorrem os maiores problemas que afetam a sustentabilidade. A simples adaptação e acomodação com a globalização tira o foco da gestão local e da adoção de normas cientificamente corretas de construção de nossas cidades, o que gera falta de compromisso efetivo das nações, com o ambiente onde o homem mora e é a principal causa do desrespeito com questões globais, como o Protocolo de Kyoto, que prevê a redução de gases de efeito estufa.

A preocupação com a proteção do meio ambiente não pode ser um simples discurso de ideologia, que se sensibiliza com a derrubada de uma árvore, mas uma postura científica, de proteção de espaços indispensáveis que garantam um ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção da biodiversidade, que vai muito além de meros protestos e textos legais, para atingir sua finalidade constitucional, cientificamente correta e socialmente sustentável. Nesse sentido afirma Krell:

Torna-se imprescindível uma reflexão pragmática sobre o Direito Ambiental no Brasil, que ultrapasse os confins da norma legal e examine os complexos fenômenos jurídicos, políticos e socioeconômicos, os quais condicionam sua viabilidade e utilidade social.¹⁰

Enquanto se protesta pela derrubada de uma árvore, a cidade cresce nas periferias, sem normas, devastando tudo, inclusive as áreas de preservação permanentes (APP), onde o direito ambiental não tem utilidade alguma. A degradação ambiental na ocupação e o crescimento desordenado de nossas cidades são realidades, e a degradação humana é uma mera consequência.

Fica evidente que a viabilidade e utilidade do direito ambiental necessita de políticas locais concretas. Benjamim afirma “que a implementação da legislação não se separa do fenômeno jurídico, pois uma lei que não tenha nenhum efeito prático induz a se pôr em dúvida o próprio Direito”.¹¹ Não há dúvidas sobre o que dispõe a norma

⁹ LEFF, op. cit., p. 53.

¹⁰ KRELL, Andreas J. *Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 90.

¹¹ BENJAMIM, H. Herman. *O Estado teatral e a implementação do direito ambiental*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 337.

constitucional. O que falta é eficácia da legislação ambiental, que não consegue colocar em prática os dispositivos constitucionais, onde efetivamente é necessário. O direito urbanístico que trata da ocupação do homem, em nível local, é um instrumento que necessita ser construído de forma mais inteligente, para tornar viável o que dispõe o art. 225 da Constituição Federal.

O art. 225 da Constituição Federal, diz respeito a um ambiente ecologicamente equilibrado, com vistas ao homem e onde ele efetivamente mora. As nossas cidades, na realidade, são terras devastadas, num absoluto e total desrespeito ao meio ambiente. As matas ciliares foram totalmente destruídas e, em seu espaço, construídos avenidas ou prédios; inclusive os arroios, que poluídos, são simplesmente canalizados para amenizar o mau-cheiro. As encostas foram ocupadas por favelas, e os banhados aterrados. A periferia cresce sem normas socioambientalmente sustentáveis.

O Plano Diretor não racionaliza a destinação de áreas verdes, com vistas a cumprir o que determina a Constituição, isto é, um ambiente ecologicamente equilibrado para todos e a preservação da biodiversidade. Esta tarefa, equivocadamente, fica a cargo da lei do parcelamento do solo, que destina um percentual para áreas verdes e institucionais, mas que normalmente são ocupadas por prédios públicos, quando não são invadidas e depois regularizadas como moradia. A falta de identificação de espaços de preservação da biodiversidade e de moradia para as classes pobres gera um crescimento cientificamente incorreto e injusto.

A educação ambiental, sem definição, no Plano Diretor, de zoneamento ambiental que proteja áreas verdes para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado e preservar a biodiversidade, é uma utopia. Educar para preservar sem ter o que preservar não encontra sequer lógica. Os espaços verdes, a serem preservados, devem ser definidos antes do parcelamento do solo, tanto na área urbana, quanto na área de expansão urbana e rural, buscando evitar o surgimento de pequenos retacos de áreas verdes, espalhadas em cada parcelamento, que não cumprem a finalidade prevista na Constituição.

O direito fundamental de moradia

Após localizados os espaços necessários para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado e a biodiversidade, isto é, o zoneamento ambiental, passa-se a definir as diferentes formas de ocupação humana, entre elas o direito fundamental à moradia digna, assegurada pelo art. 6º, da Constituição Federal. Aqui também não basta que o direito seja reconhecido pela Constituição. É necessário que, efetivamente, seja garantido, mediante políticas públicas e instrumentos inteligentes e específicos que assegurem espaços em nossas cidades, para todas as classes sociais. Além disso, a ideia de desenvolvimento mudou de um modo que afeta a ideia de direito e desenvolvimento. Trubek, nesse sentido, afirma:

Antes, o desenvolvimento podia ser equiparado ao crescimento econômico. Depois, essa idéia foi retificada para enfatizar crescimento com equidade. Hoje a idéia de desenvolvimento expandiu-se. Crescimento e equidade permanecem, mas o desenvolvimento tem sido definido de modo a incluir metas como alívio direto da pobreza, emancipação das mulheres, proteção das minorias, liberdade política, acesso à justiça e segurança jurídica.¹²

Na realidade a academia fica teorizando sobre o porquê de alguns países serem extremamente pobres e outros muito ricos, sem priorizar o direito como instrumento de construção da igualdade. Como se explica que países como o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan tiveram algumas taxas mais rápidas de crescimento econômico jamais vistos, no mesmo tempo em que mantinham graus substanciais de equidade. Ocorre que o direito, nesses países, teve um papel de planejamento do futuro, com diretrizes a longo prazo, buscando o desenvolvimento com inclusão social.

Desprovidas de normas urbanísticas, focadas como alívio direto da pobreza, as nossas cidades, apesar da modernização das últimas décadas, têm improvisado formas urbanas, contribuindo para a degradação ambiental e fabricando miséria nas periferias. Na visão de Osório e Menegassi, “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”.¹³ Apesar do crescimento econômico ser uma realidade, o direito urbanístico não construiu instrumentos de inclusão social, sendo que as periferias de nossas cidades abrigam a miséria e geram degradação ambiental e humana. Portanto, a miséria tem espaço específico, ambiente definido, que é objeto de nossa reflexão. Essa miséria acontece nas periferias, não por culpa do desenvolvimento econômico ou do capitalismo, mas por falta de políticas concretas, viáveis, de inclusão e equidade, não construídas pelo direito. O direito, segundo Trubek, tem participação decisiva sobre a distribuição de renda, o sistema moderno de capitalismo e os espaços destinados às diferentes classes sociais.¹⁴

O planejamento sustentável de nossas cidades passa também pela definição de espaços de inclusão e justiça social. A própria cidade de Brasília, planejada pelo nosso reconhecido arquiteto Oscar Niemeyer, abrigou apenas o poder político, ignorando as classes mais humildes que chegariam depois, para as quais não estavam previstos espaços planejados, com normas urbanísticas que atendessem às necessidades de morar, de acordo com suas possibilidades econômicas e em respeito ao meio ambiente. Em decorrência surgiram dezenas de outras *brasílias* no entorno da dita *cidade planejada*, sem regras urbanísticas socioambientalmente sustentáveis e com graves consequências sociais e ambientais.

¹² RODRIGUES, José Rodrigo (Org.). *O novo direito e desenvolvimento: textos selecionados de David M. Trubek*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 221.

¹³ OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jaqueline. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*: Porto Alegre: S. Fabris, 2002. p. 43.

¹⁴ RODRIGUES, op. cit., p. 4.

O desafio para reverter a situação, afirmam Osório e Menegassi, “é combinar a adoção de medidas e estratégias de inclusão, valorizando-se o aspecto de desenvolvimento local”.¹⁵ O Estado brasileiro sempre concentrou receitas e competência para legislar, pouco valorizando os municípios e os aspectos do desenvolvimento local. A expansão urbana no Brasil prescinde de normas urbanísticas cientificamente corretas, que devem ser contempladas no Plano Diretor, para assegurar desenvolvimento socioambientalmente sustentável.

Nesse sentido, afirma Sarlet:

O Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável expresso no art. 170 (inciso VI) da CF88, confrontando com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (caput e inciso II do art. 170), também se presta a desmitificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais.¹⁶

A função socioambiental da propriedade autoriza restrições, formas de intervenções e ocupações humanas, que evitem a degradação ambiental e assegurem espaços para todas as classes sociais.

Não havia e não há, em nossas cidades, espaço destinado às classes mais humildes, de menor poder aquisitivo. Essas classes sempre estiveram e estão exiladas¹⁷ das cidades, por serem consideradas indignas, impuras, para conviver dentro dela.

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”.¹⁸ 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.¹⁹ A plebe (os de fora da cidade de Roma) ocupava uma terra sem caráter sagrado, profana e sem demarcação.²⁰ Eram os fora-da-lei.

Os patrícios e plebeus²¹ das antigas cidades romanas repetem-se nos dias atuais, na figura do cidadão e do favelado ou do morador em loteamento irregular, distante, nos cinturões de pobreza que surgem ao redor das cidades, além do perímetro urbano legalmente concebido.

¹⁵ OSÓRIO; MENEGASSI, op. cit., p. 42.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 22.

¹⁷ FUSTEL, Colanges. *A cidade antiga*. Trad. de J. Cretela Júnior e Agnes Cretela. São Paulo: RT, 2003. p. 183, afirma: “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.”

¹⁸ FUSTEL, op. cit., p. 175.

¹⁹ FUSTEL, op. cit., p. 174-175.

²⁰ FUSTEL, op. cit., p. 221.

²¹ FUSTEL, op. cit., p. 129-223. Define *patrício* como aquele que mora na pátria, na cidade; plebeu é aquele que mora fora da cidade, que não tem pátria, não é cidadão.

Mumford, referindo-se ao crescimento desordenado da antiga Roma, afirmou: “Esse gigantismo, fora de controle, é uma lição significativa sobre o que se deve evitar, sinal clássico de perigo a nos avisar sobre quando a vida se move na direção errada.”²² Os problemas, enfrentados por cidades como São Paulo, são alertas do que se deve evitar.

A lei considera todos iguais, mas leis iguais não servem para desiguais. A inexistência de normas adequadas e não excludentes sempre foi regra na ocupação das cidades. A própria Europa viu surgirem, fora do núcleo central, bairros maiores do que a própria cidade em que moravam pessoas sem nenhuma condição de vida digna, constituindo-se num verdadeiro caos urbano. Foi somente em 1909, em Londres, que 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 imundícies devem 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.²³

Hall acrescenta seu comentário ao discurso de Burns, lembrando 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, que continuavam inacessíveis à grande maioria, do que propriamente em definir a ocupação e a organização de espaços adequados e acessíveis para todos. A terra é mais cara do que a casa, tornando inatingível a muitos o sonho da casa própria.

Na realidade, isso continua acontecendo. O programa “Minha Casa Minha Vida” do governo federal, apesar de louvável, não assegura, em nossas cidades, zoneamento de áreas destinadas e acessíveis às diferentes classes sociais, especialmente às mais pobres. Os espaços continuam supervalorizados e comercializados por força da especulação imobiliária, sem nenhuma preocupação com a moradia para todos, ignorando que é preciso também garantir a construção de bairros mais humildes, em espaços adequados, através de zoneamentos especiais, de forma ordenada e planejada, para que ofereça aos moradores o mínimo de dignidade.

Há, no Brasil, mais de 16 mil favelas cadastradas. Some-se a isso o fato de que mais de 42% dos lotes ocupados na área urbana são irregulares,²⁴ o que demonstra que as nossas cidades não foram nem são planejadas, no que se refere a sua expansão e, portanto, não existe espaço para essa grande parcela da população brasileira, que vive excluída da cidade formal e legal.

²² MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 266.

²³ BURNS apud HALL, Peter. *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Trad. de De Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996. p. 63.

²⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 2º, ratifica o direito à moradia e, nos incisos XIV e XV, estabelece a necessidade de regularização fundiária, isto é, de melhorar as condições de moradia nas áreas ocupadas irregularmente, bem como determina a simplificação da legislação e das normas de edificação, de modo que permita a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e Unidades Habitacionais (UHs), especialmente destinadas às classes excluídas do direito de moradia, visto que os mais abastados encontram facilmente, e de forma abundante, espaços organizados e adequados para construir suas casas.

Tanto no Estatuto da Cidade quanto na Lei Federal 6.766/79, encontramos o instituto das *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*. Esse instrumento, porém, tem sido usado de forma restritiva, apenas como paliativo, na regularização fundiária, quando deveria ser um mecanismo preventivo, de planejamento e de reserva de espaços em nossas cidades, para as classes mais pobres, possibilitando e multiplicando o surgimento de loteamentos populares, quer por iniciativa do Poder Público, quer por parte das incorporadoras privadas.

Os municípios não têm recursos para incrementar loteamentos ou moradias populares. Além de não haver espaços, no Plano Diretor, especificamente reservados às classes mais pobres, os que existem seguem a mesma ordem do mercado imobiliário, ou seja, são supervalorizados. Quando isso se soma à infraestrutura mínima necessária para construir loteamentos ou moradias populares, o empreendimento se torna inacessível às classes menos abastadas.

Aos pobres só resta morar nas periferias, em loteamentos irregulares, nas encostas ou em locais inadequados, ambientalmente degradados e que, normalmente, colocam em risco, inclusive, a vida das pessoas. Essa realidade é perfeitamente possível de ser revertida, quando asseguramos espaços específicos para todas as classes sociais.

Das Zonas Habitacionais de Interesse Social

O que se necessita é encontrar uma forma de reservar, no Plano Diretor, espaços suficientes para atender às diferentes classes sociais e, ao mesmo tempo, baratear de modo efetivo os lugares destinados à moradia da classe pobre, buscando cumprir o que dispõe a Constituição Federal de 1988, quando determina que a moradia é um direito fundamental e social do homem.

A solução é simples e revolucionária: compreende uma efetiva reforma urbana. Todas as classes sociais devem ter seus espaços no projeto das cidades. Estatisticamente, os dados são bastante conhecidos, mas nas cidades só há zoneamento urbano para a classe rica ou para a classe média ou, no máximo, para a classe média baixa. Para a classe pobre não há destinação de lugares. Hoje os pobres são segregados nas periferias, em loteamentos irregulares, em áreas ambientalmente inadequadas, quando deveriam ter o direito de ocupar espaços planejados.

Para que as classes menos abastadas tenham acesso à moradia, primeiramente, é necessário que fiquem definidas, no Plano Diretor, as *Zonas Habitacionais de Interesse*

Social (ZHIS). Essas zonas são espaços do perímetro urbano ou da área de expansão urbana destinadas, exclusivamente, a loteamentos e moradias populares, cujos custos, especialmente da infraestrutura, sejam financiados pelo Poder Público.

Nesse sentido, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos deixou expresso no HÁBITAT II:

Grande parte da população mundial carece de moradia. Nosso objetivo é conseguir que todas as pessoas disponham de uma moradia adequada, especialmente os pobres, mediante um critério que favoreça o desenvolvimento, a melhoria da moradia, sem prejudicar o meio ambiente, como ocorre nas expansões urbanas, que geram o caos socioambiental.²⁵

Essa conferência faz referência à necessidade de planejamento de espaços específicos para os pobres. Na prática, esses são zoneamentos específicos em nossas cidades, os quais devem ser proporcionais ao percentual da população pobre que não tem condições de acesso à casa própria.

Para consolidar esses zoneamentos e conseguir recursos para subsidiar o valor da infraestrutura, do terreno e mesmo da moradia, é necessário:

– estabelecer, através do Plano Diretor, as ZHIS, destinadas à construção de loteamentos ou moradias para as classes que normalmente não têm recursos econômicos para pagar o custo elevado de terrenos urbanizados e, por isso, essas são impedidas a morar nas periferias, em loteamentos irregulares ou invadem áreas de risco, como: encostas, matas ciliares, lixões, aterros, etc.;

– sobre esses espaços da cidade ou zoneamentos definidos no Plano Diretor, deve ser fixado um índice construtivo básico, o real percentual que será efetivamente permitido construir, de acordo com a infraestrutura e o tipo de habitação; e

– devem ser estabelecidos os índices excedentes ou o máximo que será permitido transferir dos mesmos para outras áreas nobres de alta especulação imobiliária, previamente definidas no Plano Diretor, para receber acréscimo de índices construtivos. Esse excedente de índices construtivos será objeto de Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento previsto no art. 28 do Estatuto da Cidade, também denominado “solo criado”.

Nesse sentido, afirmam Rech e Rech:

O coeficiente básico é a quantidade de área que se pode construir sem ônus ou sem pagamento à municipalidade, enquanto a fixação do coeficiente máximo deve ser pago e os valores investidos no barateamento do custo da moradia para as classes pobres. Parece-nos que o instrumento propicia uma melhor justiça social, assegurando investimentos em infraestrutura da cidade, especialmente onde é necessário diminuir os custos dos lotes.²⁶

Esses índices excedentes em relação ao índice básico serão colocados no mercado, para venda, à iniciativa privada para serem utilizados em áreas especificadas no Plano

²⁵ HABITAT II. Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos.

²⁶ RECH, Adir; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educ, 2010.

Diretor. Os recursos arrecadados da Outorga Onerosa do Direito de Construir, oriundos do excesso de índices construtivos sobre o coeficiente básico, retirados dos diferentes zoneamentos, deverão constar de um fundo específico, criado por lei e com a finalidade de ser investido na infraestrutura e no barateamento do custo dos terrenos e das moradias populares.

Dallari, quanto à outorga onerosa do direito de construir, fundamenta:

O alicerce fundamental da instituição da outorga onerosa do direito especial ou adicional de construir acima da metragem correspondente ao solo natural é, sem dúvida, o princípio constitucional da função social da propriedade. A propriedade imobiliária, atualmente, além de atender aos justos anseios do proprietário deve, também, cumprir uma função social.²⁷

A viabilidade econômica e social dos instrumentos: ZHIS e Outorga Onerosa do Direito de Construir, além do índice básico, é confirmada duplamente:

Primeiramente, se apenas fossem definidas, no Plano Diretor, as ZHIS, teríamos uma desvalorização das referidas áreas no mercado imobiliário, o que geraria processos de indenização, que, somados à falta de recursos do Poder Público municipal, inviabilizaria qualquer empreendimento mais popular. No entanto, a criação das ZHIS, somada à venda de índices construtivos, não desvaloriza as áreas previstas no Plano Diretor, pois elas mantêm seu valor econômico, mesmo em vista dos elevados índices construtivos, tornando rentável o negócio também para a iniciativa privada.

Nesse sentido, essa ferramenta multiplicará os meios de construção de moradias populares, tendo em vista que o Poder Público, nesse particular, não tem se mostrado eficiente e, fundamentalmente, não tem encontrado formas de buscar recursos para tornar acessível a moradia a toda a população. Prova disso é a grande quantidade de loteamentos e de construções clandestinas que há nas cidades e o *deficit* habitacional brasileiro.

Em segundo lugar, a venda de índices, por parte do Poder Público, gera uma receita de recursos abundantes e necessários à construção da infraestrutura indispensável à urbanização, fator básico do elevado preço dos lotes e das moradias. Além disso, será capaz de subsidiar e financiar, através do fundo, a aquisição de lotes ou moradias, por parte dos cidadãos, que normalmente não têm acesso a áreas regularizadas.

A viabilização econômica das ZHIS gera sustentabilidade econômica, social e ambiental e evita o surgimento de loteamentos irregulares, que tanto têm onerado o Poder Público e transformado o entorno das cidades num verdadeiro caos socioambiental, violando a própria dignidade humana, fundamento do Estado brasileiro.

Nesse raciocínio, ensina Bosselmann:

Sempre que ocorre um dano ambiental, o gozo de direitos humanos está potencialmente comprometido. Nesse caso, a abordagem dos direitos humanos é francamente antropocêntrica, mas pode afetar um amplo espectro de direitos humanos reconhecidos. A violação do meio ambiente compromete

²⁷ DALLARI, Adilson Abreu. *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 43.

o direito à vida, o direito à saúde e ao bem-estar, o direito à família e à vida privada, o direito à propriedade e outros direitos gravemente comprometidos.²⁸

A degradação ambiental nas periferias das grandes cidades, nas muitas encostas de morros e margens de rios, em vista do crescimento desordenado, especialmente nas áreas de localização da população mais pobre, é uma verdadeira desolação. É a forma de crescimento que necessita ser evitada urgentemente. Freitas afirma “que na dimensão social da sustentabilidade não se pode admitir um modelo excludente ou, no novo paradigma da sustentabilidade, um modelo de miserabilidade consentida ou imposta”,²⁹ especialmente pela subordinação da dimensão econômica de forma a desvirtuar o próprio conceito de sustentabilidade.

O Plano Diretor é o instrumento de planejamento de que dispõe o município, o qual deverá regulamentar esses dispositivos, acabando com o monopólio dos loteamentos populares, exclusivos do Poder Público, de modo a multiplicar as iniciativas, mediante instrumentos legais e economicamente vantajosos, tanto para o Poder Público quanto para a iniciativa privada.

Não é possível assegurar direitos sociais por discurso ou simples existência da norma constitucional. É necessário, fundamentalmente, que sejam destinados espaços para todas as classes sociais e recursos econômicos, viabilizados através de instrumentos jurídicos e socialmente justos, à urbanização desses espaços.

O Poder Público não tem nenhum vintém³⁰ se não tirar de alguém. E, nesse caso da compra de índices construtivos, não tira, mas propicia um negócio lucrativo, que gera trabalho e desenvolvimento. É, sem dúvida, uma forma inteligente de gestão de um dos mais graves problemas enfrentados pelas cidades.

A execução dessa política que envolve o Poder Público e a iniciativa privada é uma parceria que encontra amparo legal no instituto: *Operação Urbana Consorciada*, prevista no art. 32 do Estatuto da Cidade. Lomar afirma que “a legalidade da realização de operação urbana consorciada mediante obras de urbanização ou de renovação urbana, deve estar prevista no Plano Diretor”.³¹

Nesse sentido, os recursos arrecadados pela venda Onerosa do Direito de Construir sobre essas áreas devem ser priorizados para a concretização das ZHIS, pois se trata de recursos da venda do solo criado, para serem transferidos a áreas específicas, com índices básicos previamente determinados no Plano Diretor, por conta de estruturas já existentes nas áreas às quais serão destinados, tendo o perfil de planejamento voltado à cidade sustentável.

De outra parte, o Poder Público poderá reservar para si parte da execução desses programas habitacionais sobre ZHIS, utilizando o Direito de Preempção, previsto no art.

²⁸ BOSSELMANN apud SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 77.

²⁹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 55.

³⁰ Antiga moeda brasileira e portuguesa.

³¹ LOMAR apud MUKAI, Toshio. *Direito urbanístico e ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 103.

25 do Estatuto da Cidade. É uma das finalidades desse instrumento a reserva fundiária, podendo, nesse caso, licitar a execução do projeto, com vistas a cumprir a finalidade da área que era objeto de preempção.

O que se constata, nas centenas de Planos Diretores que já foram estudados é que as políticas públicas de determinação de lotes ou construção de moradias populares é sempre monopólio do Poder Público. No máximo, os Planos Diretores criam algumas áreas denominadas *Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)* com Direito de Preempção pelo município. Como o Poder Público não tem recursos para executar os referidos planos, o *deficit* habitacional é uma realidade em todos os municípios brasileiros, e o crescimento desordenado das periferias das cidades gera um ambiente caótico e a exclusão social.

A proposta articulada neste estudo vem resolver vários problemas enfrentados, como a inexistência de espaços suficientes do território do município reservados às classes menos abastadas, a falta de recursos que possam subsidiar a diminuição dos custos de lotes ou moradias populares e a necessidade de multiplicação de iniciativas de criação lotes e moradias populares, através da iniciativa privada, mediante custos acessíveis às diferentes camadas sociais.

Um Estado forte não é aquele que faz tudo, como um super-homem, mas aquele que, de forma inteligente, coordena políticas acessíveis a todos os cidadãos. As leis são instrumentos de planejamento, pois o Poder Público está vinculado à lei. No entanto, o que se tem observado é a falta de leis inteligentes, que atendam às necessidades e ao espírito do povo.

Nesse sentido, já afirmava Montesquieu:

Todos os seres têm suas leis. Mas falta muito para que o mundo inteligente seja tão bem governado quanto o mundo físico. Possuem leis naturais, porque estão unidos pelo sentimento, mas não possuem leis positivas, porque não estão unidos pelo conhecimento. E conclui o pensador: As leis estão relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade e necessidades. Essas relações formam, juntas, o espírito das leis.³²

O Estatuto da Cidade é uma lei inteligente, mas o que se tem verificado é a pobreza de interpretações e de adaptação às realidades locais, fruto da falta de pesquisa, de aprofundamento dos valiosos instrumentos que estão disponibilizados e a pouca iniciativa do Poder Público municipal, que são evidenciados nos seus Planos Diretores, que normalmente são elaborados apenas para atender a uma exigência legal.

A cidade não pode ser apenas um instrumento de desenvolvimento, mas deve ser um local de construção da dignidade humana e de aplicação dos princípios de justiça.³³

O Estatuto da Cidade e demais ordenamentos legais são indicadores de caminhos, mas, nos municípios onde as políticas públicas, efetivamente acontecem, através da

³² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. de Alberto da Rocha Barros. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 71.

³³ FREITAS, Juarez. *A substancial inconstitucionalidade da lei injusta*. Porto Alegre: Vozes, 1989. p. 15.

autonomia municipal, deve ser um instrumento de criação de leis inteligentes, justas, efetivas e eficazes, sob pena de incorrer na inconstitucionalidade da lei injusta.³⁴

A degradação humana, a que são relegados os moradores dos loteamentos irregulares, situados nas periferias das cidades, clama por leis justas, mas fundamentalmente por leis inteligentes, capazes de assegurar um urbanismo socioambiental, como fundamento de uma cidade preocupada com o desenvolvimento, a equidade, a segurança jurídica e a dignidade das pessoas.

Mumford afirma, nesse sentido, que “há alternativas para esse destino urbano, desde que seja entendida a real função da cidade, interpretados adequadamente os processos orgânicos e incentivado o desenvolvimento e o respeito à vida humana”.³⁵ Mas para isso precisamos ser capazes de colocar a especulação imobiliária, também, a serviço da construção da igualdade e da dignidade humanas, priorizando o meio ambiente e a função social da terra.

Referências

- BENJAMIM, H. Herman. *O Estado teatral e a implementação do direito ambiental*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
- BURNS apud HALL, Peter. *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Trad. de De Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- FREITAS, Juarez. *A substancial inconstitucionalidade da lei injusta*. Porto Alegre: Vozes, 1989.
- _____. *Sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FUSTEL, Colanges. *A cidade antiga*. Trad. de J. Cretela Júnior e Agnes Cretela. São Paulo: RT, 2003.
- HABITAT II. Extraído da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos.
- HALL, Peter. *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Trad. de De Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Trad. de Manuela Pintos dos Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1997.
- KRELL, Andreas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- LEFF, Enrique. *Discursos sustentáveis*. Trad. Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.
- MONTESQUIEU, Charles L. de S. *O espírito das leis*. Trad. de Alberto da Rocha Barros. 2. ed. São Paulo: Vozes, 1999.
- MUKAI, Toshio. *Direito Urbanístico e Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. 4. ed. Trad. de Neil R. da Silva. São Paulo: M. Fontes, 1998.
- OSÓRIO, Leticia Marques; MENEGASSI, Jaqueline. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectiva para as cidades brasileiras*: Porto Alegre: S. Fabris, 2002.
- RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007.
- _____; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

³⁴ FREITAS, op. cit., p. 17-34.

³⁵ MUMFORD, op. cit., p. 598.

RODRIGUES, José Rodrigo (Org.). *O novo direito e desenvolvimento: textos selecionados de David M. Trubek*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SOLANO, Francisco. *Estudios de la ciudad iberoamericana*. 2. ed. Madrid: C.S.I, 1983.

STRATHERN, Paul. *Marx em 90 minutos*. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 1940.

STRATHERN, Paul. *Marx em 90 minutos*. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.