

## Instrumentos de Inclusão Social e Sustentabilidade Urbana

### *Social Inclusion Instruments and Urban Sustainability*

**ADIR UBALDO RECH**

Mestre e Doutor em Direito do Mestrado e Professor de Direito na Universidade de Caxias do Sul.

Submissão: 05.01.2014

Decisão Editorial: 15.05.2014

**RESUMO:** As cidades sempre cresceram em um processo histórico de exclusão social, sem nunca ter sido reservado espaço para as classes menos privilegiadas. O resultado é um crescimento desordenado das periferias, o qual gera o caos socioambiental. O problema que se impõe, na presente reflexão, é como, efetivamente, se pode garantir ao homem o direito fundamental constitucional à moradia digna. Acredita-se que seja construindo instrumentos capazes de assegurar espaços formais dentro da cidade para essas classes e, ao mesmo tempo, garantindo recursos que tornem acessível a moradia para todos. O Estatuto da Cidade tem normas gerais e institutos capazes de resolver o problema da exclusão social. Esses necessitam ser mais bem-interpretados e adequados aos interesses locais. Isso pode ser feito por meio do Plano Diretor, mediante a adoção de instrumentos legais, inteligentes e justos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidade; exclusão social; moradia digna para todos; instrumentos.

**ABSTRACT:** Cities have always grown in a social exclusion historical process, without ever having space for the lower classes. The result is a sprawl of suburbs, which creates environmental chaos. This reflection deals with the following issue: as to ensure the constitutional fundamental right to the worthy dwelling. It might be that be it constructing capable instruments of assuring formal spaces within the city for those classes and, at the same time, ensuring that resources make available dwelling for all. The City Statute has general norms and capable institutes to solve the social exclusion problem. Those need to be more well-interpreted and suitable to local interests. That can be done through Director Plan, by means of legal, smart and equitable instruments adoption.

**KEYWORDS:** City; social exclusion; worthy dwelling for all; instruments.

**SUMÁRIO:** Introdução; Do direito fundamental de moradia; Das zonas habitacionais de interesse social; Conclusão; Referências.

### **INTRODUÇÃO**

Apesar de as cidades nascerem da necessidade de convivência e do desejo próprios do homem no sentido de construir um local ideal para viver, a elite

dominante sempre estabeleceu, informalmente, a ocupação e a organização do seu espaço, excluindo e relegando as demais classes a um plano inferior e para fora dos “muros” ou do perímetro urbano das cidades. O atual perímetro urbano é uma linha imaginária que substitui o antigo muro, que protegia os cidadãos de malfeitores, assaltantes e do qual era controlada a entrada de camponeses desempregados.

O traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade, aqueles que não têm recursos para comprar um terreno ou uma moradia, segundo as normas de parcelamento e ocupação do solo, previstas pelas leis elitistas da cidade. Nunca houve preocupação em definir um projeto de cidade a curto, a médio e a longo prazos, mais abrangente, que contemplasse todos os aspectos do desenvolvimento e indistintamente todas as classes sociais.

A ampliação do perímetro urbano, prática adotada depois que encostas, morros e arredores foram ocupados de forma desordenada, tem mais uma finalidade: cobrar tributos, especialmente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), antes de ser um gesto concreto de inclusão social e de melhoria das condições de infraestrutura e qualidade de vida.

A exclusão social praticada hoje pelos “donos das cidades”, fora ou dentro dos “muros” ou do perímetro urbano, é histórica e cultural. Não começou com o Imperialismo ou com 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<sup>1</sup>, 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 nossos Municípios.

A verdade é que os Municípios nunca tiveram grandes preocupações em estabelecer normas de Direito Público na construção de moradias, mas sempre o tema foi pautado pelo Direito Imobiliário, porém de caráter privado.

O próprio Direito, conforme afirma 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.<sup>2</sup>

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

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

Assim sendo, as relações jurídicas nas cidades sempre foram privatistas, construídas sob a ótica dos interesses da classe dominante, sem nunca formar 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 por parte de todas as classes sociais de espaços com vistas à construção de uma cidade sustentável e geradora de bem-estar para todos.

Não havia e não há, em nossas cidades, espaço destinado às classes mais humildes, como era o caso dos escravos e, hoje, de trabalhadores menos qualificados, entre outros. Essas classes sempre estiveram e estão exiladas<sup>3</sup> 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”<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>. A plebe (os de fora da cidade de Roma) ocupava uma terra sem caráter sagrado, profana e sem demarcação<sup>6</sup>. Eram os foras da lei.

Da mesma forma, hoje, as leis urbanas não existem para os pobres, para os que não podem adquirir um terreno dentro das exigências 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 serem residentes da cidade.

Os patrícios e plebeus<sup>7</sup> 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.

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 em um verdadeiro caos urbano. Foi

---

3 Colanges Fustel 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” (*A cidade antiga*. Trad. de J. Cretela Júnior e Agnes Cretela. São Paulo: RT, 2003. p. 183).

4 *Idem*, p. 175.

5 *Idem*, p. 174-175.

6 *Idem*, p. 221.

7 *Idem*, 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.

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.<sup>8</sup>

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, por meio 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. Soma-se a isso o fato de que mais de 42% dos lotes ocupados na área urbana são irregulares<sup>9</sup>, o que demonstra que as nossas cidades não foram e nem são planejadas e, portanto, não existe espaço para essa grande parcela da população brasileira, que vive excluída da cidade formal e legal.

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”<sup>10</sup>. Os problemas enfrentados por cidades como São Paulo são alertas do que se deve evitar.

---

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

9 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

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

## DO DIREITO FUNDAMENTAL DE MORADIA

A nossa Constituição Federal assegura, no seu art. 6º, o direito fundamental e social à moradia. Mas não basta que os direitos sociais sejam reconhecidos pela Constituição. É necessário que, efetivamente, sejam garantidos, mediante políticas públicas e instrumentos inteligentes e específicos.

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 nº 6.766/1979 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, sem segurança, ambientalmente degradados e que, normalmente, colocam em risco, inclusive, a vida das pessoas. Essa lógica é perfeitamente possível de ser revertida.

## 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 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.

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 Habitat 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.<sup>11</sup>

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, por meio 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 impelidas a morar nas periferias, em loteamentos irregulares ou invadem áreas de risco, como: encostas, matas ciliares, lixões, aterros, etc.;
- sobre esses espaços 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 Dire-

---

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

tor 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.<sup>12</sup>

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 Diretor. Os recursos arrecadados da Outorga Onerosa do Direito de Construir, oriundos do excesso de índices construtivos sobre o coeficiente básico, retirados das ZHIS, 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 moradias populares.

Dallari 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.<sup>13</sup>

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 superdesvalorização 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.

12 RECH, Adir; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

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

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, por meio 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 em um 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 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.<sup>14</sup>

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”<sup>15</sup>, 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

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

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



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 pelo simples fato de pensar ideologicamente diferente. É necessário, fundamentalmente, que sejam destinados recursos econômicos, viabilizados por meio de instrumentos jurídicos e socialmente justos para equacionar esse problema.

O Poder Público não tem nenhum vintém<sup>16</sup> 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”<sup>17</sup>.

Nesse sentido, os recursos arrecadados pela venda onerosa do direito de construir sobre essas áreas devem ser utilizados especificamente 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. 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

16 Antiga moeda brasileira e portuguesa.

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

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, por meio 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.<sup>18</sup>

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<sup>19</sup>.

O Estatuto da Cidade e demais ordenamentos legais são indicadores de caminhos, mas, nos Municípios nos quais as políticas públicas, efetivamente, acontecem, por meio da autonomia municipal, deve ser um instrumento de criação de leis inteligentes, justas, efetivas e eficazes, sob pena de incorrer na inconstitucionalidade da lei injusta<sup>20</sup>.

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 vincular os prefeitos a uma gestão mais inteligente e mais justa.

18 MONTESQUIEU, Charles L. de S. *O espírito das leis*. 2. ed. Trad. Alberto da Rocha Barros. São Paulo: Vozes, 1999. p. 71.

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

20 *Idem*, p. 17-34.

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”<sup>21</sup>. Mas para isso precisamos ser capazes de colocar a especulação imobiliária também a serviço da construção da igualdade e da dignidade humanas. É exatamente isso que estamos propondo para os Planos Diretores nesta reflexão.

### CONCLUSÃO

É possível construir-se espaços urbanos destinados a moradias das classes menos favorecidas e excluídas para fora do perímetro urbano, por meio de instrumento legal já previsto no Estatuto da Cidade e na legislação urbanística, como o ZHIS, desde que adequado às necessidades locais, pelo Plano Diretor.

De outra parte, a definição de Índice Construtivo Básico sobre o ZHIS e a fixação de um excedente, denominado “solo criado”, poderá propiciar a arrecadação de recursos abundantes para baratear o custo desses loteamentos ou moradias populares.

Além disso, se tornará um negócio vantajoso tanto para a iniciativa privada, que passará a investir nesses empreendimentos, quanto facilitará o seu incremento, por meio do Poder Público, mediante a criação de um fundo decorrente da venda dos índices construtivos ou da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Com isso, serão garantidos espaços planejados e moradia digna para as classes mais pobres, evitando a continuidade do surgimento de loteamentos irregulares, favelas e sub-habitações, que geram milhões de excluídos em locais socioambientalmente indignos do ser humano.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

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

FUSTEL, Colanges. *A cidade antiga*. Trad. J. Cretela Júnior e Agnes Cretela. São Paulo: RT, 2003.

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

\_\_\_\_\_. *Sustentabilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

---

21 MUMFORD, Lewis. Op. cit., p. 598.

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 Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996.

MONTESQUIEU, Charles L. de S. *O espírito das leis*. 2. ed. Trad. Alberto da Rocha Barros. São Paulo: Vozes, 1999.

MUKAI, Toshio. *Direito urbanístico e ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

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

RECH, Adir; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010.

ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. São Paulo: M. Fontes, 1996.

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