

# A CIDADE: UM PROJETO DE EXCLUSÃO SOCIAL

THE CITY : A PROJECT OF SOCIAL EXCLUSION

---

Adir Ubaldo RECH

Mestre e doutor em Direito Público. Professor de Direito Urbanístico Ambiental do Mestrado em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul. Autor de dezenas de trabalhos de planejamento urbanístico.

## Resumo

O presente estudo analisa como as cidades e seus planos diretores ainda são utilizados como formas de exclusão social abordando razões, históricas, jurídicas e sociais. No Brasil, é responsabilidade municipal a iniciativa de criar normas definidoras sobre uma cidade sustentável, e não-excludente. No entanto, a exclusão social persiste, apesar do advento do Estatuto da Cidade. São apontadas algumas razões pelas quais, os novos planos diretores ainda não resolveram o problema de exclusão social, do direito à cidadania e da cidade sustentável.

Palavra-chave: estatuto da cidade; exclusão social; plano diretor.

## Abstract

This study examines how the cities and their director plans are still used as a way of social exclusion addressing, historical, legal and social reasons. In Brazil, it is a municipal responsibility to create standards defining about a sustainable and non-exclusionary city. However, the social exclusion persists, despite the advent of the City Statute. Some reasons why new master plans have not solved the social exclusion problem, the right to citizenship and sustainable city are pointed.

Key Words: city statute; social exclusion; master plan.

A cidade nasce da própria necessidade de segurança, convivência e do desejo do homem de construir um local ideal para viver. Mas, ao longo da história, as elites dominantes sempre estabeleceram 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, mas também não reconhece como cidadãos a grande parcela da população que mora na zona rural, totalmente desprovida de normas urbanísticas.

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 dúvidas, 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, apesar do advento do Estatuto da Cidade, fora ou dentro dos “muros” ou do perímetro urbano, é histórica, cultural. Na realidade, há um pacto de exclusão social, tendo como instrumentos normas urbanísticas informais adotadas pela elite dominante e transformadas em direito nos nossos municípios. Por isso, a correção dessa prática começa nas próprias cidades e não pode ser apenas atribuída ao centralismo.

A construção das cidades na América Latina e, particularmente, no Brasil não prescindiu totalmente de projetos, apesar de inexistir qualquer norma de Direito Público sobre o tema, porque é cópia de um modelo clássico, construído por particulares, tendo o Estado apenas retificado aos Planos Diretores. 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. As construções não seguiam nenhuma legislação, mas eram reproduções de prédios com arquitetura tradicional e histórica. Nesse compasso afirma Hardoy “que a forma urbana das cidades coloniais se ajustava a um traçado quadriculado que atendia os interesses dos colonizadores”.<sup>1</sup> Não havia espaço destinado às classes mais humildes, trabalhadores, escravos entre outros. Essas classes sempre estiveram exiladas<sup>2</sup> 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”.<sup>3</sup>

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

2 COLANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 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*.

3 HARDOY apud SOLANO, Francisco, Op. cit., p. 317.

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.

A própria cidade de Brasília, projetada pelo nosso reconhecido Arquiteto Oscar Niemeyer, foi planejada apenas para abrigar o poder político, ignorando-se as classes mais humildes que chegariam depois, para as quais não estavam previstos espaços planejados com normas urbanísticas que atendessem sua necessidade de morar de acordo com suas possibilidades econômicas. Em decorrência surgiram dezenas de outras Brasília ao redor 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 em torno de um único centro planejado, de forma espontânea e sem critérios. Hardoy observa que;

[...] 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.<sup>4</sup>

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 e campezinos”.<sup>5</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>6</sup> A plebe, os de fora da cidade de Roma, possuía uma terra sem caráter sagrado, profana e sem demarcação.<sup>7</sup> Eram os fora-da-lei. Da mesma forma, hoje a maioria da classe pobre está fora das leis urbanas, porque os desiguais não podem ser tratados como iguais e, além disso,

---

<sup>4</sup>HARDOY apud SOLANO, Op. cit., p. 343.

<sup>5</sup>FUSTEL, Op. cit., p. 175.

<sup>6</sup>Ibidem., p. 174-175.

<sup>7</sup>Ibidem., p. 221.

não existem normas de ocupação para a zona rural. Os patrícios e plebeus<sup>8</sup> das antigas cidades romanas repetem-se nos dias atuais, na figura do cidadão e do favelado ou do morador do loteamento irregular, normalmente fora dos muros da cidade, o atual perímetro urbano.

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 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 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>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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 a inexistência das condições financeiras reais para construí-lo. 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, aos moldes da antiga COHAB.<sup>11</sup> O próprio discurso do presidente da Junta do

---

8 Ibidem., 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.

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

10 HALL, Op. cit., p. 40 e 63.

11 Ibidem., p. 63-64.

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, que garantisse um mínimo de preservação do meio ambiente e dignidade.

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.<sup>12</sup>

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.”<sup>13</sup>

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.

Apesar da modernização das últimas décadas, as cidades têm improvisado formas urbanas, fabricado miséria nas suas periferias e amargado com o caos. Na visão de Osório & 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”.<sup>14</sup>

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 judiciais. 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.<sup>15</sup> 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

12 COSTA apud SOLANO, Francisco, Op. cit., 399.

13 Idem.

14 OSÓRIO & MENEGASSI, Op. cit., p. 43.

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

industrializado, criou uma série de problemas, que exigem o encaminhamento de soluções atuais”.<sup>16</sup> O desafio para reverter a situação, afirmam Osório & Menegassi, “é combinar a adoção de medidas e estratégias de inclusão, valorizando-se o aspecto de desenvolvimento local”.<sup>17</sup> 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.

A nossa legislação 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 e de qualquer forma.

O que se percebe, na realidade, é que os nossos governantes têm 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 respeitem 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”,<sup>18</sup> mas que “sem a sensibilidade, nenhum objeto nos seria dado; sem o entendimento, nenhum seria pensado”.<sup>19</sup> As referências, contextualizadas no presente, nos 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 nos 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

---

16 ARANOVICH apud SOLANO, Francisco, Op. cit., p. 383.

17 OSÓRIO; MENEGASSI, Op. cit., p. 42.

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

19 Ibidem., p. 89.

mediante princípios”.<sup>20</sup> Princípios, para o Direito, são normas permanentes, superiores, que se perpetuam no tempo e dão segurança jurídica.

Na realidade, as nossas leis municipais são uma profusão de normas, sem unidade, que não levam para lugar algum. Kant, nesse sentido, afirma que “de fato, a diversidade das regras e a unidade dos princípios é a exigência da razão para levar ao entendimento”.<sup>21</sup>

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

## Referências

BRASIL. Lei Federal 10.267, de 10 de junho de 2001.

COLANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Rt, 2003.

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

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> Ibidem., p. 300.

<sup>21</sup> KANT, Immanuel, Op. cit., p. 302.

