

# OS MOTIVOS PELOS QUAIS O HOMEM BUSCA VIVER EM CIDADE DEVEM SER ASSEGUADOS PELO DIREITO URBANÍSTICO

*REASONS THROUGH THAT MAN SEEKS TO LIVE IN A  
CITY MUST BE ENSURED BY URBANISTIC LAW*

*Adir Ubaldo Rech*<sup>1</sup>

Universidade de Caxias do Sul/RS

## RESUMO

A cidade é uma construção antropológica, que deve ser entendida como casa, lugar de convivência, moradia, segurança, bem-estar e qualidade de vida ao homem. A cidade deu origem ao poder político convertido em forma, energia, cultura, matéria inanimada, símbolos vivos de arte, reprodução biológica, criatividade social, diversidade vivida e transformada, identidades, espaços de convivência e civilidade. Os motivos que levam o homem a querer viver em cidade é, sem dúvida, o objeto do seu planejamento, preocupação atual, que clama por uma postura epistêmica. O Direito Urbanístico é um instrumento indispensável para garantir segurança jurídica de que, efetivamente, o que foi planejado acontecerá ao longo do tempo. As realidades locais e sua diversidade precisam ser respeitadas, dando autonomia às cidades para legislarem, pois o Direito é o principal instrumento de planejamento, assim como os recursos para financiar políticas públicas de cidadania.

## PALAVRAS-CHAVE

Cidade. Planejamento epistêmico. Direito Urbanístico. Instrumento de planejamento. Autonomia.

## ABSTRACT

*The city is an anthropological construction, which need to be understood as a house, dwelling, acquaintanceship place, security, welfare and life quality to the man. The city gave origin to the political power turned into form, energy, culture, inanimate matter, art living symbols, biological reproduction, social creativity, lived and transformed diversity, identities, civility and acquaintanceship spaces. Reasons that lead the man to want to live in a city is undoubtedly, the object of his planning, present concern that cries out for an epistemic stance. Urbanistic Law is an indis-*

---

<sup>1</sup> Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito da UCS/RS.

*pensable instrument to guarantee juridical safety from that, in fact, what it has been planned will happen over time. Local realities and their diversity must be respected, giving to the cities autonomy to legislate, because Law is the main planning instrument, as well as the resources to finance citizenship public politics.*

**KEYWORDS**

*City. Epistemic planning. Urbanistic Law. Planning instrument. Autonomy.*

## 1 INTRODUÇÃO

A cidade é uma construção antropológica que transcende o próprio tempo, pois deve levar em consideração o passado, o presente e o futuro. Por isso, para se conhecer a cidade e projetar seu futuro, remete-se à necessidade de uma reflexão epistêmica acerca de sua origem.

A *cidade sustentável* é um conceito que necessita de uma construção científica, que vai muito além de um conceito urbanístico ou jurídico, visto que é epistêmico, fundamentalmente antropológico, ontológico, histórico e social, questão essa que o Direito Urbanístico não tem tratado de forma plena.

Os indivíduos, em sua fragilidade em querer proteger suas famílias, naturalmente buscavam a convivência para se protegerem de animais e intempéries, garantindo, assim, a ela segurança, alimento e bem-estar.

## 2 ASPECTOS ANTROPOLÓGICOS E ONTOLÓGICOS DA ORIGEM DAS CIDADES

Conforme Munford afirma que, apesar de a origem das cidades estar ainda obscura, de estar enterrada, ou irrecuperavelmente apagada, grande parte do seu passado. Também é difícil pesar suas perspectivas futuras, mas, mesmo

assim, se o desejo é lançar novos alicerces para a vida urbana, é preciso compreender a natureza histórica da cidade e distinguir, entre suas funções originais, aquelas que dela emergiram e aquelas que podem ser ainda invocadas.<sup>2</sup>

A verdade é que a forma de ocupação do homem, muito antes da intervenção do Estado, estabelecendo regras de ordenamento dos espaços ocupados pelas cidades, nasceu de necessidades antropológicas, que não podem ser ignoradas pelo Direito Urbanístico, sob pena de serem criadas normas sem efetividade e sem eficácia, que acabam gerando graves problemas urbanos de sustentabilidade.

Sob o aspecto antropológico, a cidade busca, primeiramente, atender a algumas necessidades do homem como convivência e segurança.

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais.<sup>3</sup>

Na lição de Munford,

a pequena colônia individual se achava à mercê dos elementos, podia ser varrida numa tempestade ou morrer de fome numa seca, sem ser capaz de buscar auxílio

---

<sup>2</sup> MUNFORD, L. *A cidade na história*. Trad. de Neil da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 9.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 68.

de seus vizinhos mais próximos, a poucos quilômetros de distância. Essas condições se alteraram quando a cidade pôde analisar a força de trabalho e exercer o controle centralizado. Na transferência da autoridade para a cidade, o aldeão perdia em grau pequeno seu autogoverno, mas era recompensado com a prosperidade e com a segurança que jamais gozara antes.<sup>4</sup>

Construídas no alto das colinas, as cidades eram cercadas de muralhas. As muralhas, segundo Aristóteles, eram necessárias para evitar a violência que vinha dos vales.<sup>5</sup> Não há dúvidas de que elas exerciam um verdadeiro fascínio, o que lhes dava prestígio e domínio sobre as planícies, os campos e as aldeias vizinhas. As grandes edificações – o palácio, o celeiro e o templo – concentravam os poderes temporal, econômico e divino. Mostravam-se aos olhos da maioria da população que vivia nos campos como algo majestoso, misterioso e indestrutível. A fragilidade dos homens e dos campos tinha segurança nas cidades. A origem das cidades teve, como essência, “a visão comum de uma vida melhor e mais significativa, ao mesmo tempo que, esteticamente atraente, uma boa vida em embrião”.<sup>6</sup>

Aristóteles afirma que a cidade é a comunidade, procedente de várias aldeias perfeitas que se reúnem para viver bem, e que, à margem das cidades, vivem as bestas, sendo a cidade o ente das grandes transformações políticas das tribos bárbaras e o auge da

---

<sup>4</sup> MUNFORD, op. cit., p. 69.

<sup>5</sup> ARISTÓTELES. *Política*. Trad. de Carlos García Gual e Aurelio Pérez Míménez. Madrid: Alianza, 2000. p. 287.

<sup>6</sup> ARISTÓTELES, op. cit., p. 81, o autor faz referência ao encanto das cidades construídas nas colinas, sendo que cada dia era um dia de festa, de encontro de encantamento. É, sem dúvida, um contraste com as cidades instaladas nas colinas do Rio de Janeiro, onde a festa e a dança são comandadas pelo crime organizado, fazendo as pessoas pularem sob a mira de armas e tiros, transformando os morros em local sagrado dos fora-da-lei.

civilização.<sup>7</sup> A convivência em cidades decorre da própria natureza social do homem. Mesmo antes de os homens viverem em aldeias, sonhavam com uma vida em comum, em local maravilhoso, organizado, misterioso, eterno e indestrutível. Os cemitérios e templos, encontrados antes das primeiras aldeias, demonstram “que a cidade dos mortos antecede à cidade dos vivos”.<sup>8</sup>

O túmulo, segundo Fustel de Coulanges, é a segunda morada, onde repousam várias gerações de antepassados, que continuam agrupadas na cidade eterna.<sup>9</sup> O fato comprova a visão natural e ontológica que os homens já tinham sobre a necessidade de terem uma vida em comum, limitada por um território e adequadamente organizada, projeto e desejo que se consolidaram historicamente nas cidades. Essas, segundo Fustel de Coulanges, passaram a existir a partir do dia em que várias tribos puderam associar-se entre si, com a condição de que o culto de cada uma delas fosse respeitado.<sup>10</sup> As várias tribos reunidas passavam a adotar um santuário comum chamado *urbe*.<sup>11</sup>

Por isso, a cidade é uma ideia ontológica, apesar de sua construção ser antropológica. Antigamente, a cidade era o lugar onde as pessoas podiam se reunir para reverenciar o mesmo Deus, se proteger e criar condições de sobrevivência. Um lugar sagrado, no qual a proteção ia muito além da convivência humana, mas um lugar onde o homem mantinha uma comunicação direta com o ente.

O universo é a origem natural de tudo, inclusive do homem. No universo tudo está em comum, tudo se move de forma harmoniosa em comunicação com o ente. Esse espírito consolida-se na cidade e no desejo de cidade eterna, em que, de uma forma ou outra, todos acreditam.

---

<sup>7</sup> ARISTÓTELES, op. cit., p. 47-48.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>9</sup> FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 115.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 117.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 123.

Nodari entende que o ser humano, mesmo na sua relação com Deus, não quer mais se deixar limitar por instituições e dogmas, passando a ter consciência de sua própria e de sua força criadora. Mesmo sendo necessário voltar ao ente para descobrir algumas verdades, constrói sua própria cidade e seu bem-estar, porque dotado de razão, que é o seu maior poder e o fundamento de sua liberdade.<sup>12</sup> A cidade é a nova casa do homem, lugar de civilidade e meio de defesa do seu interesse comum.

A cidade foi e é, sem dúvida, um lugar para convivência idealizado pelo homem. “A principal função da cidade é converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos de arte, a reprodução biológica em criatividade social.”<sup>13</sup> Para Aristóteles a cidade representa o fim da evolução da sociedade e da natureza humana.<sup>14</sup> Realmente, uma cidade bem-organizada e que efetivamente assegure bem-estar a todos é o desejo máximo de civilidade. Esse desejo ensejou o crescimento e a transformação das pequenas cidades em grandes metrópoles, fora de controle, para além dos muros que estabeleciam regras e limites. Os interesses do poder político passaram a dominar a razão e os indivíduos. O interesse público não é, hoje, mais o interesse dos indivíduos, da coletividade, mas da ideologia, dos partidos, dos governos e do poder pelo poder. A cidade afasta-se de sua natureza e se transforma em caos, pois fica desfocada de sua essência ontológica e antropológica e passa a ser uma construção de poder e não mais social e ética e de bem-estar para todos.

O ser humano é racional por natureza e político por força de um contrato social, que deve estar alicerçado em razões e necessidades de viver em sociedade. A política é apenas um instrumento de proteger o cidadão e a sua vida em comunidade. Mas a forma de proteção é uma construção epistêmica, que decorre de uma postura

---

<sup>12</sup> NODARI, Paulo Cesar. *Ética, direito e política*. São Paulo: Paulus, 2014. p. 28-29.

<sup>13</sup> MUNFORD, op. cit., p. 616.

<sup>14</sup> ARISTÓTELES, op. cit., p. 10.

científica, que não pode ser cooptada pela política, da forma como tem ocorrido.<sup>15</sup>

A cidade tem também um profundo sentido familiar. A família natural é antropológica e ontológica como a cidade. Até Cristo nasceu de uma família. A cidade, nesse sentido, tem um profundo significado de *terra dos pais, terra-pátria, terra prometida*.

Fustel de Coulanges afirma:

A pequena pátria era o recanto fechado da família, com túmulo e fogo sagrado. A grande pátria era a cidade, com a prítanes e os heróis, com o recinto sagrado e com o território, assinalado pela religião. Tudo o que o homem podia ter de mais caro se confundia com a pátria. Nela ele encontrava o bem, a segurança, o direito, a fé e Deus. Ao perdê-la perdia tudo.<sup>16</sup>

Exilar significa colocar alguém para fora da cidade, além dos muros, tornando-o impuro e indigno.<sup>17</sup> Esse espírito legado pela história continua impregnado nos sentimentos de homens e mulheres de nosso tempo. Todos querem estar dentro da cidade, querem se sentir dignos e dela poder participar, não só do mesmo culto, como nas antigas cidades, mas do mesmo espírito, do bem-estar e da segurança. Todos buscam sustentabilidade, cujo conceito deve ser construído a partir da origem da necessidade que o homem tem de se reunir em cidade.

Esse espírito que fez nascerem as cidades foi ignorado no decorrer da história pelos urbanistas, mas fundamentalmente pelo

---

<sup>15</sup> REVISTA VEJA, ano 49, n. 3, p. 17, 20 jan. 2016. Entrevista concedida pelo Senador Cristovam Buarque.

<sup>16</sup> FUSTEL DE COULANGES. *A cidade antiga*. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 182.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 183.

Direito, que não conseguiu preservar o que é naturalmente direito e passou a transformar o ambiente natural em ambiente criado por padrões políticos de poder, alheios ao espírito da cidade e sem respeitar o que é justo e, por isso, deve ser respeitado.

Platão, no seu livro *A República*, cuja tradução exata da obra seria *O regime de governo da cidade*, lembra que a cidade foi a unidade social última do antigo mundo grego. Designava, primeiramente, a fortaleza no alto da montanha, ou na colina, que se estendeu depois ao conjunto edificado. Tal centro veio a submeter e incorporar as aldeias circunvizinhas. Platão faz referência ao fato de que a estrutura da cidade helênica foi favorecida pela disposição do território, com cordilheiras e golfos, distribuindo-se em pequenas comarcas. Alude, também, à necessidade de adequação do crescimento ao espaço físico, ou geográfico, fato que é ignorado ainda em nossos dias, pela ineficiência de um ordenamento jurídico que defina o zoneamento dos espaços a serem ocupados pelas cidades contemporâneas. Trata a cidade como um princípio da vida social, único vínculo que liga os indivíduos à necessidade do Estado.

O homem não necessita de um Estado distante, mas de um que considere suas diversidades e necessidades. De outra parte, Aristóteles afirma que a cidade não se formou com vistas apenas ao necessário, senão também ao bom e honesto,<sup>18</sup> o que nos remete à necessidade de definir, com base no indivíduo, com vista às suas necessidades ontológicas e antropológicas, o que efetivamente é bom e honesto para o homem, o que leva a um planejamento jurídico do Estado que priorize as normas locais de sustentabilidade.

A cidade continua exercendo, como há cinco mil anos, o mesmo fascínio, a mesma influência mágica sobrenatural e de controle sobre os homens.<sup>19</sup> Tanto é verdadeiro que a maior parte dos homens do Planeta vive nas cidades. Mas, diferentemente das

---

<sup>18</sup> ARISTÓTELES, op. cit., p. 676.

<sup>19</sup> O termo *cidade* refere-se a um núcleo urbano, independentemente, de sua organização política.

antigas cidades construídas sobre colinas, cercadas de muralhas que davam segurança à fragilidade dos homens do campo, hoje transformamos nossa residência numa muralha para nos proteger da própria cidade que não garante mais segurança, nem o que é bom, pois a convivência perdeu a credibilidade, e o cidadão se sente só no meio da multidão.

Platão afirmou:

A cidade nasce, em minha opinião, pela circunstância de que nenhum de nós basta-se por si mesmo e que necessita de muitas coisas. Assim, pois, cada um vai buscar determinado homem para satisfazer uma necessidade e outro para outra, deste modo, ao necessitar de muitas coisas comuns, reúnem-se numa única vivenda muitas pessoas, com qualidades de associados e auxiliares diferentes. [A] Este lugar denominamos com o nome de cidade. Creio que essa é a razão pela qual se fundam as cidades.<sup>20</sup>

Acredita-se, como Platão, que ainda seja essa a razão pela qual os homens fundam e vivem em cidades. O descrédito na convivência e a insegurança evidenciada diante da violência, dos alagamentos, dos desabamentos, do trânsito caótico, das periferias fora de controle, etc. geram anomalias nas cidades modernas, cujo remédio está na necessidade de serem adotados um planejamento jurídico de sustentabilidade e uma construção científica e não apenas discursos político-partidários que fazem promessas de novos projetos de cidade sem consistência, que não passam pelo respeito à história, ao meio ambiente, à geografia, à economia e às diversidades olvidando direitos garantidos por normas urbanísticas de longo prazo.

*A República*, de Platão, não é um projeto de construção de uma sociedade perfeita, mas o remédio que se entendia necessário ao

---

<sup>20</sup> PLATÃO, op. cit., p. 139.

regime de seu tempo, para que a cidade “enferma” pudesse recuperar sua “saúde”.<sup>21</sup> O estabelecimento de normas de Direito Urbanístico de ocupação, convivência, segurança e sustentabilidade é, sem dúvida, o remédio para os problemas enfrentados pela cidade contemporânea. Os administradores não racionalizam o crescimento e nossas universidades precisam produzir conhecimento útil para servir de base para projetos de cidades sustentáveis. Pereira e Calgaro afirmam “que a crise ambiental verte de uma irracionalidade ecológica dos padrões humanos de consumo, poder, produção e capital,”<sup>22</sup> o que evidencia a despreocupação com todos os elementos da sustentabilidade incorporados pelas diversas ciências de forma epistêmica.

Além da necessidade de segurança e garantia de justiça, buscadas pelo homem nas primeiras cidades, segundo Platão, essas tinham três finalidades básicas: a “primeira necessidade e a maior é a provisão de alimentos para manter a existência da vida, a segunda é a habitação, e a terceira, o vestir”.<sup>23</sup> Acrescenta o autor que “a cidade organizada deve regular as atividades também das pessoas que não conseguem desempenhar qualquer ofício”,<sup>24</sup> fazendo alusão à necessidade de criar e garantir condições de emprego às pessoas desocupadas. Aristóteles, nesse sentido, também afirma “que a vida nas cidades requer previamente o encaminhamento das necessidades básicas de sobrevivência, devendo evoluir para o bem-estar, mediante o desfrute do ócio e da arte,”<sup>25</sup> graus mais elevados da civilidade.

Na realidade, os pensadores afirmam o caráter antropológico da cidade, um lugar de bem-estar, de convivência e sustentabilidade. São constatações antigas, mas preocupações atuais. No entanto, nem Platão revela como isso deveria ser organizado e concretizado. O planejamento das cidades é uma preocupação atual, que tem

---

<sup>21</sup> PLATÃO, op. cit., p. 9.

<sup>22</sup> PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. *Direito Ambiental e biodireito*. Caxias do Sul: EducS, 2007. p. 23.

<sup>23</sup> PLATÃO, op. cit., p. 149.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>25</sup> ARISTÓTELES, op. cit., p. 23.

como base as questões antropológicas, mas que envolve outros conhecimentos. Portanto, o planejamento é epistêmico, sendo o Direito Urbanístico um elemento indispensável para garantir segurança jurídica ao cidadão de que efetivamente o que foi planejado acontecerá ao longo do tempo.

As normas atuais de Direito Urbanístico são conceitos isolados que precisam ser codificados num projeto de cidade sustentável. São conceitos construídos sem cientificidade. Mesmo o Estatuto da Cidade comporta conceitos diversos, mas genéricos, não se constituindo num sistema objetivo para a concretização de um projeto de cidade sustentável. São regras gerais que são utilizadas para propor uma estrutura de planejamento jurídico de cidade sustentável, mas que perpassa por diversos conhecimentos para se tornarem efetivas.

Já no princípio, Platão afirmava que a cidade precisava organizar-se, com relação a tantos aspectos, como atividades e infraestrutura, de modo que fosse capaz de atender às necessidades pelas quais os homens se reuniam. Esta é, aliás, uma pergunta ainda atual e não respondida. *Por que os homens buscam a cidade para viver?* Não há dúvidas de que, nos dias atuais, precisam-se buscar respostas para os motivos que levam tanta gente a viver nas cidades, muitas vezes, em situação de miserabilidade.

Nesse sentido, afirma Schaedel “se impõe com urgência a necessidade de iniciar uma investigação antropológica acerca dos fatores humanos, ecológicos, econômicos que têm contribuído e seguem contribuindo para o desenvolvimento das cidades da forma que vem ocorrendo”.<sup>26</sup> Na realidade, a ocupação humana já não é mais uma escolha, mas uma decorrência de onde se nasceu. É muito pouco provável que hoje o homem possa, como no passado, fazer escolhas de ocupação em locais sustentáveis (com água, alimentos, segurança, belezas naturais, etc.), mas já nasce em cidades com grande densidade demográfica, com inúmeros problemas, o que reforça a necessidade de elaboração de outras

---

<sup>26</sup> Apud SOLANO, F. *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*. 2. ed. Madrid: CSTC, 1983. p. 76.

(novas) normas de Direito Urbanístico, que definam a forma adequada, racional e científica de ocupação, disciplinando o crescimento tanto na área urbana como na rural dos municípios.

É preciso, afirmava o filósofo, que cada um se dedique à sua atividade, segundo as necessidades da cidade e de suas aptidões. Ele aduz, dessa forma, que as atividades comunitárias que interessam à cidade devem fazer-se segundo as normas estabelecidas pela própria cidade, e que somente as atividades particulares, restritas ao interesse e no recinto do lar devem ficar a critério do homem,<sup>27</sup> deixando clara a necessidade de um planejamento jurídico local que transcenda as limitações de competência impostas pelo nosso sistema federativo ou, ainda, por desconhecimento jurídico não é construído em âmbito local.

Segundo Platão, “a cidade às vezes fica grande demais, com habitantes a mais do que o suficiente, com profissões a menos do que o necessário”,<sup>28</sup> causa do desequilíbrio e da pobreza. Além de as cidades crescerem na sua infraestrutura sem normas de direito, desrespeitando o meio natural e criado (meio ambiente), não há normas que contemplem o crescimento demográfico. Esse é mais um fator que deve ser acrescido à construção do conceito de sustentabilidade. O planejamento do crescimento das cidades, nos dias atuais, é uma questão de sustentabilidade, o que autoriza os prefeitos a investirem na conscientização do cidadão, relativamente à paternidade responsável e à educação para que haja um planejamento familiar capaz de assegurar famílias sustentáveis. Não há cidade sustentável sem famílias sustentáveis.

A diversidade das famílias, suas ideias, sua cultura, seus valores, sua religião, etc. são elementos indispensáveis na formação do cidadão, que é ignorado pelas nossas escolas. A educação não pode ser usada como instrumento para transformar os alunos em seguidores apenas das ideologias dominantes, contextuais, efêmeras, mas é necessário solidificar a identidade familiar para

---

<sup>27</sup> PLATÃO, op. cit., p. 140.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 148.

garantir a independência intelectual e tornar o cidadão autossuficiente, ético e consciente de sua identidade e dignidade.

Platão faz referência à necessidade de educar homens e mulheres, como base para o encaminhamento dos problemas enfrentados pela cidade da época. “Não existe coisa mais vantajosa para uma cidade do que ter suas mulheres e homens dotados de educação.”<sup>29</sup> E continua o filósofo: “Nós diremos que é por ignorância, má educação ou má organização política que se dá ali essa classe de gente”,<sup>30</sup> referindo-se à pobreza de espírito e de bens. O mesmo é evidenciado por Aristóteles ao afirmar que “o homem sem virtude é o animal mais ímpio e mais selvagem que existe”.<sup>31</sup> Portanto, a escola é lugar de construir virtudes, ética, reforçar a identidade e a capacidade de trabalho, para evitar a desagregação da família e a pobreza de espírito e de bens.

Não há dúvidas de que uma cidade não se constrói apenas com ruas, praças, prédios, fábricas, etc., mas também e principalmente, com virtudes, valores éticos, morais e religiosos, que devem ser acrescidos ao conceito de sustentabilidade das cidades. As favelas do Rio de Janeiro, tomadas pelos traficantes, são exemplos do caos. O tráfico de drogas, a prostituição e a criminalidade organizada são questões mais de construção de uma hierarquia de valores no processo de educação do que propriamente um problema econômico.

Conforme afirma Ávila, “não é possível avaliar qual comportamento humano é adequado à realização de um estado ideal de coisas sem considerar comportamentos passados e sua relação com um estado de coisas já conquistado”.<sup>32</sup> Como se verifica, os problemas enfrentados pelas cidades são históricos. Mas nem sempre as lições da história são trazidas cientificamente para

---

<sup>29</sup> Ibidem, p. 300.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 476.

<sup>31</sup> ARISTÓTELES, op. cit., p. 49.

<sup>32</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 68.

os dias atuais, para servir de embasamento ao encaminhamento de problemas de ontem e de hoje. Especialmente na América Latina, a história tem sido interpretada ao gosto da ideologia de esquerda ou de direita, um debate que tem durado séculos e que não tem contribuído para avançar numa postura científica na construção de um planejamento jurídico de desenvolvimento sustentável.

O Urbanismo é uma das ciências humanas que busca orientar a ocupação, mas não há regras de direito que tornem obrigatórias e efetivas as normas de sustentabilidade. Na maioria dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, sequer existe em seus currículos uma disciplina direcionada e que trate de Direito Urbanístico, assim como nos cursos de Direito, o que torna impossível a efetivação de um planejamento jurídico de cidades sustentáveis no longo prazo.

### **3 DA INEXISTÊNCIA DE NORMAS URBANÍSTICAS QUE DEFINAM UM PROJETO DE CIDADE PARA TODOS**

Apesar de a cidade nascer da própria necessidade de convivência e do desejo do homem de construir um local ideal para viver, a elite dominante sempre estabeleceu informalmente a ocupação e a organização do seu espaço, excluindo e relegando os demais a um segundo plano e para fora dos “muros” da cidade. O atual perímetro urbano é uma linha imaginária que substitui o antigo muro que protegia os cidadãos de malfeitores, assaltantes e controlava a entrada de camponeses desempregados. O traçado do perímetro urbano deixa, hoje, fora dos limites da cidade, aqueles que não têm recursos para pagar por sua moradia, segundo o que estabelece o Direito Administrativo Urbanístico, previsto nos Planos Diretores ou na Lei de Parcelamento e Ocupação do Solo.

A ampliação legal do perímetro urbano, prática adotada depois que encostas, morros e arredores foram ocupados de modo informal e desordenado, tem mais a finalidade de 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 dessas populações.

A verdade é que os municípios nunca tiveram grandes preocupações em estabelecer normas de Direito que significassem o ordenamento da cidade para oferecer bem-estar a todas as classes sociais.

O próprio Direito, conforme afirma o Professor Nicz,

teve sempre a predominância privatística que, por influência romana, impera de um modo geral no pensamento dos juristas, uma vez que o direito privado alcançou o mais completo grau de elaboração doutrinária, tendo o direito público sofrido ingerência em seu campo, o que traz, muitas vezes, a insegurança e a incerteza na perfeita definição de seus institutos.<sup>33</sup>

Assim sendo, as relações jurídicas nas cidades sempre foram de ordem privatista, visto que foram construídas sob a ótica dos interesses da classe dominante, da especulação imobiliária, sem nunca, portanto, formar institutos jurídicos criadores de um sistema também jurídico de Direito Público, que estabelecesse, de forma efetiva, legítima e eficaz, regras de Direito, de modo a ordenar a forma de crescimento e contemplando a ocupação de espaços para todas as classes sociais, com vistas à construção de uma cidade sustentável e geradora de bem-estar para todos.

---

<sup>33</sup> NICZ, Alvacir Alfredo. *Estudos de Direito Administrativo*. Curitiba: JM, 1995. p. 8.

O planejamento urbanístico municipal tem, como principal instrumento, a lei. No entanto, nas Secretarias Municipais de Planejamento, sequer há uma divisão especializada que trabalhe de maneira epistêmica, hermenêutica, sistemática e permanente o planejamento jurídico da construção da cidade e da própria área rural dos municípios, que, historicamente, nunca tiveram regras de ocupação. A profusão de normas sem efetividade, sem unidade e que conduzem a nenhum lugar ou não significam a construção de um projeto de cidade sustentável, é um exemplo da insignificância que a lei tem como instrumento efetivo de organização das cidades.

A construção das cidades na América Latina e, particularmente no Brasil, não prescindiu totalmente da inexistência de projeto urbanístico. Sempre houve projetos, mas sem planejamento jurídico com normas cogentes de Direito Público, pois se trata de cópia de um modelo clássico, construído por particulares, sem a intervenção do Estado, para abrigar a classe dominante. Tais projetos estabeleciam apenas uns traçados, que previam um único centro, com praça, igreja, prédios para a Administração Pública da cidade e um entorno quadriculado destinado à residência dos colonizadores.

Os colonizadores não tinham uma legislação que definisse um projeto de cidade, mas apenas um mapa que traçava o modo de ocupação de um espaço limitado, cópia das cidades clássicas da Europa, tendo o tamanho das suas necessidades e seu conforto. As construções não seguiam nenhuma legislação, mas eram reproduções de uma arquitetura tradicional e histórica. Não havia preocupação em garantir direitos para todos, em projetar o futuro, mas apenas em contemplar o presente, especialmente o bem-estar dos colonizadores.

Nesse compasso, afirma Hardoy: “A forma urbana das cidades coloniais se ajustava a um traçado quadriculado que atendia aos interesses dos colonizadores.”<sup>34</sup> Não havia espaço destinado às classes mais humildes, trabalhadores, escravos, entre outros, que

---

<sup>34</sup> HARDOY, E. Jorge. *Estudios sobre la ciudad*. Apud SOLANO, op. cit., p. 316.

sempre estiveram exiladas<sup>35</sup> das cidades, por serem consideradas indignas e impuras para viver dentro delas.

E complementa esse autor “que a cartografia colonial raras vezes expressava 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>36</sup> Ao se verificar, por exemplo, o Plano Diretor da cidade do México, datado de 1522, constata-se a existência de uma praça central, com a localização da igreja, de prédios do governo e de uma dezena de quadras idênticas, sem nenhuma preocupação com a ocupação dos arredores, que acabavam sendo invadidos pelas classes mais humildes, como as de escravos, trabalhadores, ou mesmo de imigrantes e migrantes que iam chegando depois.<sup>37</sup> O mesmo aconteceu com as cidades brasileiras, como: Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e tantas outras.

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 norteadores sobre o desenvolvimento das cidades. Com o tempo, especialmente com a industrialização, elas foram crescendo no entorno de um único centro planejado, de forma espontânea e sem critérios.

---

<sup>35</sup> FUSTEL DE COULANGES, op. cit., 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”.

<sup>36</sup> HARDOY apud SOLANO, op. cit., p. 317.

<sup>37</sup> HARDOY apud SOLANO, op. cit., p. 320. (Ver a cartografia da cidade do México.) Já nas p. 326-329, afirma que a coleção contemporânea consta de planos de cidades antigas e pouco numerosas. Existem coleções de cartografia das cidades de Lima, Cartagena, Caracas, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Buenos Aires, México, etc. o que dá a ideia exata de como nasceram e se desenvolveram as mais recentes cidades. Mas, dos 134 planos conhecidos, a maior parte segue o modelo clássico, sendo que apenas 14,95% não têm esquema definido. O fato de não ter nem o projeto inicial definido demonstra a despreocupação com a definição de normas, nem de nascimento e muito menos de crescimento.

## Hardoy apud Solano lembra 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 destinado aos colonizadores, mas não existe nenhum mapa que reserve espaços destinados aos escravos, trabalhadores, índios, imigrantes, bem como à forma de sua ocupação.<sup>38</sup>

Conforme Fustel de Coulanges, 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>39</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>40</sup> A plebe e os de fora da cidade de Roma possuíam terras sem caráter sagrado; era profana e sem demarcação.<sup>41</sup> Eram os fora-da-lei. Da mesma forma, hoje, as normas urbanísticas não contemplam os pobres, que normalmente não têm condições econômicas para adquirir um terreno regular nas cidades. A eles só resta construir fora do perímetro urbano, porque não são cidadãos.

---

<sup>38</sup> Ibidem, p. 343.

<sup>39</sup> FUSTEL DE COULANGES, op. cit., p. 175.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 174-175.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 221.

Os patrícios e plebeus <sup>42</sup> das antigas cidades romanas estão presentes ainda nos dias atuais, na figura do cidadão e do favelado ou do morador em loteamento irregular, distante, nos bairros que surgem ao redor das cidades, sobre morros, em áreas irregulares, porque as normas urbanísticas adotadas pelas cidades são excludentes.

O plebeu podia tornar-se patrício, assim como o favelado, ou morador em loteamentos irregulares, pode virar cidadão. Mas a realidade historicamente pouco se alterou. Substituíram-se apenas os figurantes, já que a lei considera todos iguais, mas leis iguais não servem para desiguais. A inexistência de normas adequadas e não excludentes sempre foi regra de ocupação das cidades. A própria Europa viu surgir, fora do núcleo central, o crescimento de bairros sem nenhuma condição de vida digna, maiores do que a própria cidade, constituindo-se num verdadeiro caos urbano. Somente em 1909, em Londres, foram aprovadas as primeiras normas de planificação.

Conforme Hall, em defesa da lei, Burns, presidente da Junta do Governo Local, referia:

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>43</sup>

---

<sup>42</sup> 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, que não é cidadão.

<sup>43</sup> HALL, Peter. *Cidades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX.* Trad. de Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996. p. 63.

Hall acrescentou, 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>44</sup> As autoridades locais, conforme e especialmente no Brasil, sempre tiveram mais responsabilidades do que poder. Poder significa não apenas a possibilidade de iniciativa em definir um projeto de cidade, mas as condições reais de construí-lo, o que implica competência em legislar e, ao mesmo tempo, de financiar a infraestrutura adequada, tema dependente da devolução do poder necessário aos municípios.

O fato é que aquela legislação adotada em Londres previa muito mais a edificação e uma campanha de reconstrução das sub-habitações do que normas de um projeto de cidade com inclusão social e previsão de espaços adequados para a classe pobre.<sup>45</sup> O próprio discurso do presidente da Junta do Governo Local é discriminatório, ao afirmar que “precisava evitar a construção de bairros humildes”, ignorando que o que precisava era exatamente o contrário, isto é, garantir a construção de bairros humildes, em espaços adequados através de zoneamentos especiais, de forma ordenada, planejada e que garantisse um mínimo de dignidade aos moradores.

Nesse sentido, Osório e Menegassi explicam que

a ausência de planejamento urbano para as cidades, ou melhor, para uma significativa porção do território das cidades,

---

<sup>44</sup> HALL, op. cit., p. 40, 63.

<sup>45</sup> OSÓRIO, Leticia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 63-64.

intensificou o crescimento das periferias, principalmente metropolitanas. A legislação cumpria a função de estabelecer padrões de qualidade elevados para determinadas áreas da cidade, geralmente centrais e bem localizadas, cujo preço só podia ser pago pela elite. Se não havia como pagar o preço, a solução era construir onde a legislação não era tão exigente: na periferia, nos rincões.<sup>46</sup>

Conclui a estudiosa: “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>47</sup> A maior parte das cidades coloniais ajustava-se a um traçado quadriculado, quando dotadas de normas formais; já as cidades espontâneas foram construídas ao longo dos caminhos, seguindo o seu próprio traçado, conformando-se em alguns aspectos com o modelo clássico, especialmente por conta da praça, da igreja e dos prédios públicos.<sup>48</sup>

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

Hardoy reforça o já dito, afirmando que

a origem dos centros urbanos, planejados ou espontâneos e as funções que cumpriam estavam intimamente relacionadas com sua colonização. Foram

---

<sup>46</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>47</sup> OSÓRIO; MENEGASSI, op. cit., p. 43.

<sup>48</sup> HARDOY apud SOLANO, op. cit., p. 316-321.

os fatores que mais influenciaram para desviar as cidades colônias de uma legislação que pretende se orientar, mediante certos princípios urbanísticos, adequados a nossa estrutura geográfica e social.<sup>49</sup>

Continua o pensador:

O modelo clássico, sem dúvida, não foi simplesmente transplantado da Europa para a América. Mas foi um produto de um processo de aperfeiçoamento de certos conceitos isolados que pela primeira vez foram integralmente utilizados na América. A legislação respaldou inicialmente o modelo, mas não foi capaz de adequá-lo às novas modificações da sociedade.<sup>50</sup>

Conclui o estudioso: “As ordenações não trazem nenhum parágrafo que permita variar as formas urbanas em relação às características geográficas.”<sup>51</sup> As Ordenações Filipinas (L. 1, t. 1, § § 6, 13, 14 e 17), assim preceituam:

Na fundação das cidades, determinareis o lugar mais próprio para servir de Praça fazendo levantar no meio delas o Pelourinho: assinalando área para se edificar uma Igreja capaz de receber um competente número de fregueses quando a Povoação se aumentar, como também as outras áreas

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 344.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 345.

<sup>51</sup> Ibidem, p. 344.

competentes para as casas das Vereações e Audiências, Cadeias, e mais Oficinas públicas; fazendo delinear as casas dos moradores por linha reta, de sorte que fiquem largas e direitas as ruas.

Muito pouco tem evoluído o Direito Urbanístico nesse sentido. O modelo atual de cidade apenas ampliou o projeto das Ordenações, sem haver uma preocupação epistêmica e sustentável. As periferias e a área rural continuam sem atender às regras de ocupação, mesmo após o advento do Estatuto da Cidade, que manda planejar todo o território do município.

O Direito português, na realidade, valorizava muito os espaços públicos, os prédios institucionais, como: a igreja, a prefeitura, o pelourinho, etc. Os portugueses buscavam sempre um equilíbrio entre os interesses individuais e os do coletivo nos centros urbanos que implantavam. Exemplo disso é a cidade de Ouro Preto, mas a independência do Brasil modificou a ordem jurídica, adotando um ideário do legalismo liberal clássico, do direito de propriedade absoluto, deixando sua função social relegada a um segundo plano, gerando um padrão excludente e espoliatório.

Nessa seara, o Direito Imobiliário antecedeu ao Direito Urbanístico e continua pautando-o, o que é determinante e responsável pelo avanço da ocupação e do desenvolvimento informal no Brasil, a cujos resultados estamos assistindo: alagamentos, trânsito caótico, falta de infraestrutura, invasões, favelas, ocupações clandestinas das periferias e encostas, desmoraamentos e novas ordens jurídicas implantadas pelos traficantes e bandidos dos morros das grandes cidades.

A fundação das cidades foi um dos principais instrumentos de colonização e a garantia de renda à Monarquia portuguesa e continua sendo no Brasil atual. Da produção de riquezas pelas cidades, muito pouco fica com os municípios. A cidade pode

definir seu Plano Diretor, seu projeto de cidade, mas não tem recursos para incrementá-lo, pois, na repartição do bolo tributário, fica ele sempre com as migalhas. Por isso, apesar da modernização das últimas décadas, as cidades têm improvisado formas urbanas, fabricado miséria nas periferias e amargado com o caos.

#### **4 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL ESTÁ FORA DO CONTROLE DAS AUTORIDADES**

Na visão de Osório e Menegassi, “o processo de urbanização brasileiro, experimentado nos últimos 50 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>52</sup>

Efetivamente, o processo de urbanização no Brasil está fora de controle das autoridades, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter resgatado a noção de função social da propriedade, renovando antigos princípios e institutos jurídicos. O Estatuto da Cidade é um novo paradigma de Direito Urbanístico, embora ainda careça de um doutrinário interpretativo juridicamente correto. Enquanto isso não ocorre, o caos urbano é uma realidade crescente em nossas cidades, e as soluções apontadas são paliativas. Apesar de estar se produzindo uma abundância de normas, as mesmas não significam um projeto de cidade sustentável e carecem de efetividade, legitimidade, eficácia e bases científicas. Essas normas urbanísticas em comento não significam um planejamento jurídico capaz de tornar obrigatório o desenvolvimento sustentável, mas um amontoado de regras sem diretrizes, o qual apenas assegura a especulação imobiliária.

Aranovich advoga que “o processo de urbanização na América Latina, sua forma acelerada de crescimento, sua mudança violenta de um país agrícola e atrasado para um país industrializado,

---

<sup>52</sup> OSÓRIO; MENEGASSI, op. cit., p. 43.

criou uma série de problemas, que exigem o encaminhamento de soluções atuais”.<sup>53</sup> 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”.<sup>54</sup> Seria oportuno acrescentar, um planejamento jurídico-local de cidade sustentável.

Uma cidade sustentável também pressupõe uma relação ética com o meio ambiente natural. Butzke e Dalla Rosa lembram que o homem não é o centro do meio ambiente, mas cabe a ele estabelecer uma relação ética, para assegurar uma cidade ecologicamente equilibrada.<sup>55</sup> Um futuro socioambientalmente sustentável, consoante Leff, “implica definir metas que levem a vislumbrar uma mudança de tendências para restabelecer o equilíbrio ecológico e instituir uma economia sustentável”.<sup>56</sup>

As consequências do desrespeito ao meio ambiente natural são amplamente conhecidas nos graves problemas (como alagamentos em São Paulo e no Estado de Santa Catarina e deslizamentos em Angra dos Reis, Rio de Janeiro e Niterói), problemas de ocupação sem sustentabilidade ambiental, que estão dando apenas os primeiros sinais da reação da natureza. A degradação ambiental decorrente da forma inadequada de ocupação humana é também uma das causas da degeneração humana, o que vai à contramão da finalidade, que leva o homem a querer morar na cidade.

Quando se fala no princípio da precaução e no da prevenção no Direito Ambiental, nada mais se está afirmando senão de que é preciso ocupar corretamente as terras onde é possível, estabelecer restrições onde é cientificamente necessário

---

<sup>53</sup> ARANOVICH apud SOLANO, op. cit., p. 383.

<sup>54</sup> OSÓRIO; MENEGASSI, op. cit., p. 42.

<sup>55</sup> BUTZKE, A.; DALLA ROSA, Mardióli. *Queimadas dos campos*. Caxias do Sul: EducS, 2011. p. 16.

<sup>56</sup> LEFF, E. *Discursos sustentáveis*. Trad. de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 79.

e não permitir que a ocupação gere consequências ambientais, sociais e econômicas.

O planejamento jurídico sustentável não diz mais respeito apenas a um determinado lugar, mas tem relação com a ocupação no *orbe*, o que leva a concluir que não se trata mais de urbanismo, mas de *o urbanismo*, pois os efeitos da ocupação geram consequências não apenas em determinado lugar ou país, mas em todo o Globo. É o caso do efeito estufa, das mudanças climáticas, chegando a alagamentos e desabamento de encostas.

É importante observar que não há cidadania e tampouco dignidade da pessoa humana com o caos urbano que se verifica nas grandes cidades, com ocupações urbanas ou rurais sem sustentabilidade ambiental, social e econômica. É preciso equilibrar saneamento ambiental com moradia, com trabalho, com infraestrutura urbana, com lazer, com qualidade de vida para a atual e as futuras gerações. É preciso estabelecer cientificamente um padrão ideal de qualidade de vida e construir um planejamento jurídico que garanta que todos os empreendimentos do homem assegurem esse padrão de qualidade e sustentabilidade. É preciso organizar e redefinir a forma de destinação final dos resíduos sólidos e líquidos, decorrentes do consumo e da industrialização.

Não há dúvidas: se somos capazes de utilizar tecnologia para dar novas formas, agregar novos elementos e mais utilidade aos bens potencialmente existentes na natureza, somos também capazes de fazer o mesmo ao devolvê-los à natureza de forma correta.

O Estatuto da Cidade representa um avanço, pois editou instrumentos e normas gerais de Direito Urbanístico, os quais buscam orientar a construção de um projeto de cidade, mas esse projeto se constrói através do Plano Diretor e das demais leis municipais, como Parcelamento do Solo, Código de Posturas, Código de Obras, Código Tributário, Zoneamento Ambiental, o que significa construir, planejar um doutrinário de Direito

Urbanístico municipal de forma científica, que assegure um projeto de cidade sustentável, de dignidade e qualidade de vida a todos.

## **5 A CIDADE É O INSTRUMENTO QUE GARANTE DIREITO E DIGNIDADE HUMANA**

Apesar da evolução e superação de erros históricos, na verdade, o Estado contemporâneo se transformou numa organização distante do homem cujos resultados são sentidos mais na carga tributária do que na presença efetiva de seus serviços. Um Estado, que se mostra distante dos cidadãos, dificilmente, conseguirá suplantar a ordem burocrática e socorrer o cidadão no momento em que esse necessita. Quando chega, o faz com anos de atraso. O Estado distante, apesar de gerencial, conforme pretende a reforma de 1990,<sup>57</sup> somente vai administrar a cidade se adotar normas definidoras do projeto de cidade, em nível local, o que implica utilizar obrigatoriamente o sistema federativo, para delegar competências legislativas e financeiras aos municípios.

O distanciamento do Estado em relação ao povo revela como consequência a perda de legitimidade, a ineficácia das políticas públicas, o sentimento de um Estado inútil e desnecessário. A quem interessa e serve esse Estado? É um Estado que, até, tem garantido a ordem jurídica, mas não tem conseguido assegurar bem-estar a todos os indivíduos; está longe de ser um instrumento de convivência social e garantia da dignidade humana. Aplicar direitos iguais para desiguais não é sinônimo de justiça social tampouco de direito justo. Usar as mesmas normas para realidades distintas nem sempre dá os mesmos resultados e não é nada científico. Cada município, cada cidade tem suas próprias

---

<sup>57</sup> Sobre a reforma do Estado de 1990, consultar o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995. Lá estão explicitadas as medidas que introduzem a forma gerencial na Administração Pública.

características e necessita de autonomia para conseguir tratar as diversidades.

Os neoliberais acreditam que não há lugar para a autonomia municipal num mundo globalizado.<sup>58</sup> Mas os primeiros sinais de que isso não procede é a afirmação de um dos mais eficientes consultores de empresas multinacionais, Johansen, quando diz “que o sonho da aldeia global cedeu lugar à diversidade global. Seremos globais e locais”.<sup>59</sup> O mundo dos negócios não entende muito de filosofia ou ciência política, mas está atento e sabe como ninguém das novas tendências e da necessidade de mudanças, buscando ir ao encontro do comportamento e atender às demandas de mercado manifestadas pelo homem. A preocupação com os mercados locais deve, ao menos, servir de referencial às mudanças que já estão ocorrendo e antecipar providências jurídicas em defesa do cidadão.

O Estado, apesar de suas lentas adequações, também e sem dúvida, terá que ser global e local. E aqui, para enfatizar essa reflexão, é oportuno repetir os questionamentos iniciais: *Qual a estrutura de Estado será capaz de cuidar das questões globais e qual cuidará das questões locais? É possível à União, ao poder central cuidar de tudo?* Quais questões são globais e quais são locais? A resposta a essas questões deve estar alicerçada numa investigação científica, dotada de racionalidade e não apenas embasada em interesses econômicos, políticos ou ideológicos, que não refletem epistemologicamente a verdade.

---

<sup>58</sup> MARTINS, Hans Peter; SCHUMANN, Haroldo. *A armadilha da globalização*. Trad. de Rose Waldtraut e Clara C. W. Sackiewicz. 5. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 259-268. Os autores afirmam que o neoliberalismo está falindo os governos, e o dinheiro encontra-se nas mãos de poucos abastados, enquanto o sistema global é dirigido por um modelo autoritário, isto é, por tecnocratas. A autonomia política, com a participação do povo, fica cada vez mais afastada.

<sup>59</sup> JOHANSEN, R. *Depois da reengenharia*. Trad. de R. Jungman. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996. p. 34.

Como afirma Díaz, “não basta que o poder seja legal, ele deve estar alicerçado na realidade e se construir de legitimidade”.<sup>60</sup> Os Estados absolutistas eram legais. As ditaduras firmavam-se sob o Estado de Direito. O Estado comunista era legal. O Estado nazista também. Mas, sem dúvida, o desrespeito aos direitos fundamentais, às identidades e diversidades locais, sociais, culturais, religiosas, entre outras, levou-os, com o tempo, à perda de legitimidade, ao afastamento da realidade e ao caos. Para ilustrar tais afirmativas, cita-se Habermas, quando ensina a respeito do final trágico do comunismo na Alemanha Oriental e do sonho que virou pesadelo:

Eu creio que nós ainda não temos uma idéia correta sobre as proporções da decomposição da infra-estrutura moral da vida do dia-a-dia entre conhecidos e parentes, na família e na escola, na vizinhança e no meio comunal, no trabalho, etc., produzida pela suspensão e intervenção administrativa. A destruição de relações informais, de grupos sociais, a dissolução de identidades sociais, a doutrinação planejada de novos valores, a erosão de normas de comportamentos costumeiros, a paralisação da iniciativa e da atividade autônoma, a insegurança quanto ao direito – eles destruíram a lógica das condições de entendimento público e privado, introduzindo a devastação dos domínios da reprodução cultural, da integração social e até da própria socialização. Por tudo isso, na República

---

<sup>60</sup> DÍAZ, Elías. *De la maldad estatal y la soberania popular*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 27.

Democrata Alemã, por enquanto, o passado domina o futuro.<sup>61</sup>

As cidades são dominadas por uma política de poder, alheias às diversidades e realidades locais. Não há, como na origem das cidades, autonomia local para decidir, planejar e incrementar, como viver e garantir novos direitos. O futuro delas é discutido e decidido por intervenções administrativas de um Estado centralizador, resultado do imperialismo, que ainda pensa que é capaz de administrar o dia a dia de cada comunidade a distância. O passado domina o futuro pela forma superada de Estado. Na prática, apenas mudou-se a capital de Lisboa para Salvador, Rio de Janeiro e Brasília, porque, de resto, tudo continua igual, distante, centralizado, por um Estado intervencionista e afastado da realidade. O Estado não pode agir impondo regras de cima para baixo, resultado de alguns interesses ou de iluminados, por mais eficientes e brilhantes que sejam, pois tentam criar uma sociedade sem respeito para com a diversidade ou impondo normas e controles burocráticos que impedem a organização espontânea da sociedade.<sup>62</sup>

As sociedades locais (cidades) estão onde deve acontecer o Estado. Essa diversidade de realidades e bem problemáticas devem ser tratadas pelo consenso democrático, pelo respeito à forma de vida livremente estabelecida, por um pacto de poder que garanta autonomia local, novos direitos individuais e sociais. Os homens não podem ser cobaias para experiências, pois, quanto mais próxima a organização do Estado estiver da realidade, mais se aproximará da Justiça. O Estado comunista tentou igualar todos os homens, impondo as mesmas normas de comportamento, ignorando a realidade de cada um e a diversidade cultural, religiosa, moral, étnica e histórica. Isso acabou destruindo a própria identidade que, depois, desesperadamente, tentou recompô-la,

---

<sup>61</sup> HABERMAS, Jürgen. *Passado como futuro*. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 24. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1993. p. 87-88.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 88.

partindo do tempo em que foi destruída. A respeito disso, refletiu Habermas: “O passado domina o futuro na República Democrática Alemã.”<sup>63</sup>

Ninguém é conduzido a lugar algum se não consentir e não participar, pois, ao reconquistar a liberdade, ele retoma o caminho de onde foi impedido de caminhar por conta própria. O homem é depositário e defensor de sua própria dignidade e liberdade, mas precisa do Estado exatamente para impor a todos o respeito a esse direito e não para obrigá-lo a fazer o que não considera digno. É o que preceitua Moraes quando afirma que “não temos o direito de obrigar os outros a agirem segundo nossa própria maneira de ver a verdade”.<sup>64</sup>

Díaz não deixa dúvidas quando afirma:

Todo sistema de legalidade, de imediato, incorpora uma realidade e através de suas normas, um determinado sistema de legalidade. Não há legalidade neutra, por trás de todo o direito, há sempre uma concepção de mundo. Em toda legalidade deve se encontrar uma legitimidade.<sup>65</sup>

As amarras impostas às cidades nada têm de legitimidade e, por isso, carecem de legalidade, porque não significam o mundo específico de cada cidade. Essa concepção de mundo, de realidade, deve estar contemplada no ordenamento jurídico, contemplando um Estado presente e não um Estado afastado da forma de vida do cidadão. A legitimidade não está no simples fato de as competências serem decorrentes da Constituição brasileira, da lei, mas uma lei legítima é aquela que atende à diversidade, às necessidades e ao bem-estar do povo onde ele efetivamente mora.

---

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> MORAES, A. de. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1998. p. 682.

<sup>65</sup> DÍAZ, op. cit., p. 27.

Não há dúvidas de que centralizar o poder no Estado moderno prejudica a autonomia das cidades, mas, fundamentalmente, limita a competência dos homens de construir sua própria dignidade e exercerem a democracia de forma mais plena.

A ideia de necessidade de um Estado todo-poderoso intervindo na vida das pessoas, especialmente naquilo que elas necessitam fazer e fazem de forma muito mais eficiente, é um equívoco histórico, que nasceu no imperialismo quando a cidade passou a dominar dezenas de outras cidades, subjugando-as e transferindo o poder à cidade-capital.

Montesquieu resolveu, de forma contextualizada, um conflito de poder existente na época, entre a nobreza, a burguesia e os senhores feudais, pregando a divisão do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, mas não devolveu o poder da capital do império às cidades, na proporção da real necessidade, no sentido de que os homens pudessem ter liberdade e condições para construir sua dignidade. O poder apenas foi dividido horizontalmente, porém verticalmente, permaneceu concentrado na cidade-capital. Isso tirou a autonomia no planejamento e na gestão das cidades.

Apesar de a concentração de poder ter começado com o Imperialismo e se consolidado com o Absolutismo, perpetuando-se até os dias atuais, num sistema federativo, cuja capacidade política de legislar e tributar não se realiza nas cidades, onde é visível a necessidade de políticas públicas, pois é onde mora o povo, a prática de exclusão social 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>66</sup> na formação das cidades, historicamente e até hoje, sempre houve, na verdade, um pacto de exclusão social, tendo como instrumentos normas urbanísticas informais adotadas pela elite dominante e transformadas em direito nos municípios.

Por isso, a correção dessa prática deveria começar nas próprias cidades e não pode ser apenas atribuída ao centralismo, como desculpa de que a iniciativa deve partir da União e não dos municípios. A falta de criatividade, conhecimento e visão de longo prazo por parte dos municípios tem também contribuído para aumentar o caos que se verifica nos centros urbanos. Na realidade, a exclusividade da União, em alguns campos do Direito, restringiu a atuação dos municípios, especialmente no que tange à disponibilidade de recursos para financiar o projeto de cidade e políticas públicas em favor da população.

Não se pode negar que o Estado moderno foi muito eficiente em definir direitos, mas ainda não conseguiu encontrar formas de garanti-los. Ocorre que a definição de direitos pode acontecer em local distante, na cidade-capital, mas a garantia de direitos deve se efetivar na cidade onde vive o cidadão. A necessidade de conhecer, definir e respeitar a diversidade e a realidade local, a fim de poder incrementar políticas públicas e assegurar direitos, é o grande desafio do Estado contemporâneo. Os municípios até podem organizar um projeto de cidade sustentável, mas ele será apenas um projeto, ao qual faltarão recursos para incrementá-lo ou, com o passar do tempo, se transformará num caos urbano, porque seus habitantes não conseguem sequer fazer a manutenção.

As cidades são como casas grandes, mas poluídas, sem conforto, sem garantia de bem-estar, por absoluta falta de recursos. Nós pagamos condomínio (impostos) para manter o poder distante de nós e, por isso, sem condições de priorizar o que é necessário para cada realidade distinta. As cidades são realidades distintas, que necessitam de poder e recursos para ter autonomia, ser livres e decidir quais são suas prioridades. A reforma do Sistema Federativo

---

<sup>66</sup> ROUSSEAU, J.-J. *O contrato social*. São Paulo: M. Fontes, 1996. p. 30.

será a principal reforma do Estado brasileiro, visto que devolverá ao povo a liberdade e as condições necessárias para que lhe sejam assegurados os direitos e respeitados os motivos pelos quais busca viver em cidades.

## 6 CONCLUSÃO

Cidades sustentáveis é um tema atual. No entanto, a modernidade e a tecnologia ignoram os principais motivos pelos quais o homem busca viver em cidades. As questões antropológicas, ontológicas, sociais, ambientais, etc. são ignoradas em face de os interesses econômicos serem ainda a plataforma de planejamento das nossas cidades. É preciso uma postura epistêmica de planejamento, tendo o Direito Urbanístico como principal instrumento de segurança jurídica, indispensável para construir um projeto de longo prazo com sustentabilidade. Além disso, é necessário complementar com uma reforma do Sistema Federativo, para devolver às cidades a sua capacidade de legislar e de financiar a concretização de políticas públicas de cidadania planejadas.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ARISTÓTELES. *Política*. Trad. de Carlos Garcia Gal e Aurelio Pérez Jiménez. Madrid: Alianza, 2000.

BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli. *Queimadas dos campos*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

DÍAZ, Elias. *De la maldad estatal y la soberania popular*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FUSTEL DE COULANGES, N. D. *A cidade antiga*. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

HALL, Peter. *Cidades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Trad. de Consol Feixa. Barcelona: Serbal, 1996.

JOHANSEN, Roberto. *Depois da reengenharia*. Trad. de Ruy Jungman, Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

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

MARTINS, Hans P.; SCHUMANN, Haroldo. *A armadilha da globalização*. Trad. de Rose Waldtraut e Clara C. W. Sackiewicz. 5. ed. São Paulo: RT, 1999.

MORAES, Alexandre de. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1998.

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

NICZ, Alvacir Alfredo. *Estudos de Direito Administrativo*. Curitiba: J. M., 2010.

NODARI, Paulo Cesar. *Ética, direito e política*. São Paulo: Paulus, 2014.

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

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. *Direito Ambiental e biodireito*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

PLATÃO. *La República*. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000.

REVISTA VEJA, ano 49, n. 3, 20 jan. 2016.

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

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