

PLANEJAMENTO URBANO: AUSÊNCIA DE CONCRETIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A BUSCA PELO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Luis Paulo de Oliveira

Aluno do Curso de Direito do UNIFOR-MG

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento Urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 141-164.

Planejamento urbano aloca-se no Direito Urbanístico, que integra o Direito Público, que por sua vez é um dos conjuntos de ramos do Direito, que em sua essência é uno. Essa ramificação tem por primado, o caráter pedagógico e axiológico. O Direito Urbanístico é o grande responsável por dar meios ao Estado para que este atue na busca pelo bem-estar de todos, de forma a não impedir a livre iniciativa (absenteísmo estatal moderado – neoliberalismo), art. 170, *caput*, CRFB/88. Não há no Brasil, um Código Urbanístico, regulando o tema às seguintes leis: 6.766/79, 10.257/01 e 11.977/09. Não são as únicas espécies legislativas encarregadas do tema.

Os princípios da Administração Pública, de modo geral, deságuam no Direito Urbanístico, podendo nesse ínterim ser citados os seguintes: princípio da finalidade, ou seja, o fim é o bem-estar de todos. O Estado atua através da função pública. Pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, vale dizer que, em sede de Direito Urbanístico, pouco conta o interesse particular.

Anote-se ainda que, segue-se à risca o princípio da legalidade, este em sentido estrito, só se permitindo fazer o que a lei prescrever, e não fazer tudo o que a lei não vedar, art. 37, *caput*, CRFB/88. O urbanismo é exercido através de normas legais e não da vontade discricionária. A vontade é a da lei.

Interessa-nos o primeiro de todos os substantivos vistos até aqui - o “*planejamento*”. Planejamento (*planning*) é o estabelecimento de um conjunto ordenado de ações. Planejar é preparar, visando a consecução de objetivos. O planejamento encontra seu fóssil em 3.500 a.C, quando já se perseguiam ideias de uso ideal da terra e localização de ruas e edifícios nas cidades antigas. Mas é com a

Revolução Industrial, século XVIII e XIX, com a criação de fábricas, que a população urbana expandiu-se, gerando uma inflação populacional urbana.

O ideal de agora continua o mesmo daqueles tempos, com pequenas alterações. Todavia, o cenário é outro, o que se vê são pessoas em moradias irregulares, sem a observância das condições mínimas de salubridade, com trabalhos informais, senão desempregados. Possível notar que os centros urbanos, sejam eles micro ou macros, possuem, de certa forma, observância às normas de urbanismo nos centros, mas não em seu entorno, onde o crescimento é desenfreado, desenhando uma verdadeira urbanização.

A Constituição de 1988 refere-se ao planejamento em diversos dispositivos, entre eles: art. 21, IX; 30, VIII e 182, *caput*; 174, *caput*, e § 1º; 48, IV. O rol não é hermético, mas sim exemplificativo, sendo forçoso reconhecer que dispositivos outros se encarregam da matéria, como por exemplo, o Estatuto das Cidades, lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Planejar é buscar o desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil, título I, art. 3º, inciso II. Deixou de ser instituto técnico, embora sem perder a técnica, passando a condição de instituição jurídica.

É de se perguntar, o que visa o planejamento? Para essa indagação ao menos quatro pontos podem ser citados: habitar, trabalhar, recrear e circular. E transformando esses em um paradigma, ou seja, numa pretendida conquista, ter-se-ia o bem-estar social. A pedra angular de todo planejamento é o bem-estar social.

Dos pontos mencionados é possível extrair a seguinte conclusão: habitar é permanecer de forma regular, habitar bem; já trabalhar, é exercer um ofício e recrear é consequência do anterior, ou seja, é interagir, fugir da monotonia cotidiana. Circular, por sua vez, é locomover-se, é ver, *lato sensu*, garantido o direito de ir e vir, assegurado constitucionalmente, art. 5º, XV.

A respeito dos pontos mencionados diz Mariana Senna Sant'Anna que:

A situação atual das cidades brasileiras demonstra que seus cidadãos não têm condições satisfatórias de convivência, uma vez que a grande maioria da população não habita bem, não apresenta boa condição de trabalho, o transporte é precário e as formas de lazer são bastante precárias. (DALLARI, SARNO, 2007, p. 163).

Por bem-estar social deve-se entender a qualidade de vida sustentável, com a preservação de um meio habitacional, fundado em um meio ambiente saudável, que

garanta o futuro das próximas gerações, art. 173, VI, e 225, *caput*, CRFB/88. Ou seja, o planejamento com evolução, mas de forma sustentável.

Convém lembrar as cantadas palavras de Hely Lopes Meirelles:

O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias (...) o bem-estar social é o escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional. Não é o Estado Liberal, que se omite ante a conduta individual, nem o Estado Socialista, que suprime a iniciativa particular. (MEIRELLES, 2009, p. 605).

Nas palavras do argentino Agustín Gordillo:

A nuestro juicio, La noción de Estado de Bienestar há venido a operar como um correctivo para La noción clásica de Estado de Derecho, revitalizándola, pero em modo alguno suprimiéndola o sustituyéndola. (MEIRELLES, 2009, p. 605).¹

O planejamento pode ser imperativo ou determinante e indicativo. No Brasil é imperativo (ou determinante) para o Poder Público e indicativo para o setor privado, art. 174, *caput*, CRFB/88. Desse modo, funda-se a ordem econômica na livre iniciativa, de modo que o Estado só intervém na atividade econômica quando o interesse coletivo o chama. Nada mais que a expressão do princípio da subsidiariedade. O Estado atua quando o interesse público reclama.

Assim, é de se concluir que o planejamento é função essencial do Estado, dando aos particulares apenas diretrizes de atuação. O planejamento não se limita à esfera de atuação de um ente federativo, podendo ser nacional, ou seja, macroregional, Estadual (ou geral) ou municipal.

Não há dúvida de que quanto maior o campo de atuação do planejamento urbano, menor sua efetivação. Políticas nacionais exigem recursos exorbitantes, cooperação entre entes federativos, ensejando uma relativização no controle gerencial. Melhor dizendo, limitando o campo de atuação do planejamento, melhores serão os resultados.

Se o planejamento é circunscrito à municipalidade, sua materialização é mais eficiente, visível e concreta que os planos nacionais.

Outro não é o posicionamento de José Afonso da Silva:

¹ Em bom português: Em nossa opinião, a noção de Estado de bem-estar tem vindo a funcionar como um corretivo para a noção clássica de Estado de Direito, a revitalização, mas aposentar ou substituição.

A função urbanística, em sua atuação mais concreta e eficaz, como temos dito, é exercida no nível municipal. (SILVA, 2007, p. 99).

A festejada Mariana Senna Sant'Anna conclui que:

Para que o planejamento nacional, regional, estadual e municipal venha a transformar a realidade urbana brasileira, é preciso que os planos diretores municipais garantam a participação popular no planejamento municipal e a gestão orçamentária participativa. (DALLERI, SARNO, 2007, p. 163).

Planejamento pressupõe direito de propriedade, o qual tem *status* constitucional, com previsão entre os direitos e garantias fundamentais, art. 5º, XXII. Mas como é característica de todo direito à relatividade, com a propriedade, o regramento não poderia ser outro. Garante-se o direito de propriedade, mas estabelecendo que esta deverá atender sua função social.

Sobre o tema pontifica Mariana Senna Sant'Anna nos seguintes termos:

O particular não pode mais fazer o que bem entender com sua propriedade, visto que está limitado legalmente a obedecer aos interesses da sociedade na utilização de seu imóvel. (DALLARI, SARNO, 2007, p. 148).

Por atender a função social deve-se entender o uso da propriedade visando o bem-estar da coletividade, isso em decorrência de um princípio elementar de Direito Administrativo, supremacia do interesse público sobre o particular. A propriedade atende sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, art. 182, § 2º, CRFB/88. O plano diretor é instrumento básico de política urbana municipal.

De todo esse emaranhado de informações, algumas conclusões podem ser tiradas. Instrumentos para alcançar o Estado de bem-estar e a qualidade de vida não faltam. Os recursos financeiros, aparentemente, não são o problema, uma vez que o plano diretor não precisa ir além das necessidades da municipalidade. A peça de todo quebra cabeça é a concretização efetiva dos instrumentos disponibilizados pela Constituição da República.

Os instrumentos estão disponíveis: A Constituição da República em âmbito nacional, os Estados-membros com as suas Constituições, e os Municípios com as leis orgânicas. Todos autônomos entre si, art. 18, *caput*, CRFB/88. Falta a reestruturação adequada, corrigindo, passando e delineando o futuro.

É certo que a urbanização cresceu e cresce, e é por tais acontecimentos que se faz necessário levar a cabo as normas de urbanismo, varrendo do cotidiano a urbanização, hasteando a bandeira da urbanificação. Não se trata de estética ou de critério arquitetônico, mas de qualidade de vida. As estatísticas devem ser outras, que não as vivenciadas.

Nunca se legislou tanto como nos últimos vinte anos, registre-se. Não faltam instrumentos, mas correto uso das ferramentas. Uma ferramenta só é eficiente quando empregada corretamente. Por outro lado, falta participação de quem é dono do poder: o povo, art. 2º, parágrafo único, CRFB/88. É indispensável a materialização da participação popular no planejamento, além da gestão orçamentária participativa. Os representantes do povo trabalham melhor, pressionados, disso não há dúvida. A cidadania não se encerra no exercício do voto. O momento é de efetivação da soberania popular.

Maior participação orçamentária e democratização na atuação estatal é maior exercício da cidadania, é melhor gasto dos recursos públicos, é fiscalização de algo que não é do Estado, mas sim dos administrados.

A implementação legislativa já ocorreu. A hora é de implantação, de mudar o cenário atual, dando um novo rumo ao crescimento das cidades. Assim, por todo exposto, não se deve buscar, mas sim alcançar o bem-estar de todos e a sadia qualidade de vida sustentável, concretizando os objetivos consignados na Constituição da República Federativa do Brasil, art. 3º, II, III e IV.