



Exclusão territorial: Uma análise em face da lei de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979)

Territorial exclusion: An analysis in face of law of parcelment of urban soil (Law 6,766 - 19 december 1979)

Caio Rafael Santos Sousa Lima¹, Aprígio Francisco da Silva Júnior², Alia Mirles Alves Pinheiro³ & José Júnior Santos Silva⁴

Resumo: A inclusão social é direcionada no sentido de que todos os habitantes gozem efetivamente dos bens da vida social, sem discriminação por qualquer motivo de raça, religião ou condição social; igualdade garantida pela Lei Maior, a Constituição Federal de 1988. O direito à cidade, conceito proposto pelo filósofo francês Henri Lefebvre, é entendido como um salutar direito humano de encontro, cenário de efetivação de direitos de uma coletividade, de eliminação e combate às desigualdades, não como promotor destas. Este trabalho terá como foco, analisar a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979) identificando os seus possíveis silêncios, no sentido de propiciar uma hermenêutica de exclusão, indicando possíveis soluções.

Palavras-chave: *Exclusão territorial; Cidade; Moradia; Violação.*

Abstract: Social inclusion is directed in the sense that all inhabitants effectively enjoy the goods of social life, without discrimination on any ground of race, religion or social condition, which is guaranteed by the Greater Law, the Federal Constitution of 1988. The right to city, a concept created by the French philosopher Henri Lefebvre, is understood as a salutary human right of encounter, a scenario of realizing the rights of a collectivity, eliminating and combating inequalities, and not as a promoter of them. This work will focus on analyzing the Urban Land Taxation Law (Law 6,766, dated December 19, 1979), identifying its possible silences, in order to provide a hermeneutic of exclusion, indicating fateful solutions.

Keywords: *Territorial exclusion; City; Home; Violation.*

*Autor para correspondência

Recebido para publicação em 15/07/2019; aprovado em 30/06/2020.

¹ Graduando em Direito pela UFCG, e-mail: caiorafaelfs@hotmail.com; *

² Graduando em Direito pela UFCG, e-mail: aprigio.ufrn@yahoo.com.br;

³ Graduanda em Direito pela UFCG, e-mail: pinheiroalia00@gmail.com;

⁴ Graduando em Direito pela UFCG, e-mail: juniorsantos714@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O direito à cidade é um dos mais importantes direitos humanos existentes, porém, na atualidade, deveras negligenciado. As cidades precisam ser locais de efetivação de direitos coletivos, de supressão de diferenças, de desigualdades, onde todos os cidadãos possam livremente habitar e usufruir de forma justa de todo o aparato necessário para uma sobrevivência digna, tal como educação, saneamento básico, lazer, entre outros, não restringindo esses importantes direitos a determinadas classes sociais ou ao centro, para dessa forma, concretizar os planos de felicidade. Os habitantes, cientes dos seus direitos, devem ser protagonistas de suas histórias, autores das mudanças nos municípios.

A par, portanto, de que a (não)ocupação territorial resvala em grandes desigualdades, é necessário que a legislação Brasileira disponha de forma clara sobre a necessidade de um melhor aproveitamento dos territórios, avanços nos programas de políticas públicas inclusivas habitacionais, entre outros tantos. Desta forma, ante à relevância que envolve a temática e a urgência pela busca de soluções, que de forma concreta consubstanciem em uma efetivação de direitos de toda uma coletividade, bem como de um bem-estar social, será objeto de análise, neste artigo, a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, fazendo-se, pois, um estudo crítico, apontando silêncios que possam ocasionar interpretações puramente patrimoniais, suprimindo totalmente o existencial, e neste contexto, resultando em enorme violência, instabilidade e injustiça social, tal como apontando possíveis respostas para a problemática.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A exclusão territorial perpassa, de forma histórica, pela formação e construção das cidades brasileiras, sendo o cerne a má distribuição do solo urbano, donde quem possuía condições economicamente reduzidas buscava as regiões periféricas das cidades, sem quaisquer fiscalizações sobre os impactos ambientais ou possibilidade de construção nas áreas. Aliada a isto está a prática lamentável de concentração de desenvolvimento urbanístico nas regiões centrais dos municípios ou em “áreas nobres”, deixando à mercê grande número de pessoas, impossibilitadas de usufruir efetivamente do direito à cidade. Os efeitos da exclusão são inúmeros, sentidos por todas as pessoas que são atingidas por ela, propiciando uma habitação arriscada, impedindo ou dificultando momentos educacionais, culturais, de lazer, atingindo inclusive o desenvolvimento do mercado de trabalho, corolário da ausência ou pouca atuação estatal.

Direito à cidade e segregação urbana

Partindo-se do entendimento que a sociedade contemporânea se organiza de acordo com as práticas econômicas vigentes, compreende-se que estas têm a força suficiente para dirigir os rumos da economia, da política, e de várias realidades da esfera do cidadão, quais sejam, educação, saúde, moradia, etc.

Nesta perspectiva, a construção do espaço urbano obedece à lógica ditada pelas forças econômicas, e funda-se na contradição entre produção social da cidade e sua apropriação privada. Encontra-se, pois, a tensão envolvida entre a cidade como valor de troca que se impõe ao seu uso social. Na vivência socioespacial, a cidade é encarada com estranhamento, tornando-se um lugar de constrangimentos, interditos e regras, no qual somente um estrato específico está “ímmune” a estas realidades.

Este movimento de mercantilização dos espaços urbanos impulsiona uma onda de segregação urbana muito forte, deixando boa parte da população privada de serviços essenciais, impedindo, pois, o acesso digno a direitos básicos, como moradia, mobilidade, lazer, a convivência.

Neste sentido,

A segregação vivida na dimensão do cotidiano (onde se manifesta concretamente a concentração da riqueza, do poder e da propriedade) apresenta-se, inicialmente, como diferença, tanto nas formas de acesso à moradia (como expressão mais evidente da mercantilização do espaço urbano), quanto em relação ao transporte urbano como limitação de acesso às atividades urbanas (como expressão da separação do cidadão da centralidade), bem como através da deterioração/cercamento/diminuição dos espaços públicos (como expressão do estreitamento da esfera pública). [...] Deste modo, a segregação surge em contradição à reunião (sentido mais profundo da prática urbana) como porta de entrada para a compreensão da condição urbana [...] (CARLOS, 2016, p. 96).

Para compreender essa dinâmica controversa de construção do espaço urbano brasileiro, sobretudo o das grandes metrópoles, deve-se lançar um olhar para o histórico quadro de dependência em relação às forças econômicas do capitalismo. A formação de grandes centros urbanos impulsionados pelo desenvolvimento do processo de industrialização, lastreado na exploração de forças de trabalho deixou de fora uma grande porção de mão de obra que se viu compelida a buscar refúgio nas economias informais, fato que obrigou muitas pessoas a ocuparem locais que fossem compatíveis com sua renda ínfima.

Restou, portanto, a periferia da cidade como destino para a moradia de tal parcela da sociedade, com lotes a preços baixos em virtude da ausência total de infraestrutura e serviços, ocasionando uma expansão nem sempre ordenada do tecido urbano, resultando num amontoado de pessoas em habitações precárias. Como resultado, grandes favelas em áreas onde não vigia a propriedade do solo urbano, ou seja, terrenos sobre os quais pendiam litígios ou mesmo terrenos de propriedade do poder público. “Para uma imensa parcela da sociedade, a vida urbana constitui-se pela precariedade absoluta, envolvida num processo de trabalho dividido e sem conteúdo, numa cidade que não lhe pertence e com a qual não se identifica” (CARLOS, 2016, p. 98).

Deste modo, o sentido da cidade como reunião de todos os elementos definidores da vida humana e simultaneidade dos atos e atividades de sua realização, como possibilidade do uso dos espaços-tempos que compõem a vida, contém aquilo que a nega: a produção da segregação como separação e apartamento implicando uma prática social cindida como ato de negação da cidade (CARLOS, 2016, p. 100).

Nesse aspecto, o tão importante e ao mesmo tempo tão desprezado direito à cidade tem se tornado verdadeiro desafio nas atuações políticas, com vistas a propiciar aos munícipes condições dignas de moradia, saneamento básico, segurança, iluminação pública, lazer, mobilidade urbana, dentre outras tantas, bem como aos próprios cidadãos, de forma a efetivar uma concreta conscientização de seres protagonistas e promotores de mudanças nas ruas, bairros e em toda a cidade.

Para Henri Lefebvre, o habitar é uma condição revolucionária, posto que deve ser exercida de modo a combater os movimentos de homogeneização do capital. Destarte, habitar não se confunde em ter um local de moradia, mas trata-se do direito à cidade em seu valor político, no sentido mais autêntico da palavra.

O direito à cidade perpassa por uma luta por condições dignas, que assegurem o seu exercício a todos e de modo efetivo. Busca-se, portanto, uma cidade que ofereça transporte, saneamento, moradia, creche, água. A cidade contemporânea tornou-se o principal lugar da reprodução social.

As cidades precisam ser locais plúrimos, onde desigualdades sejam combatidas. Nas diferenças que existem em sociedade, a cidade precisa abarcar a todas elas, dentro da legalidade e da possibilidade dos entes administrativos, com logística e coerência, resultando em uma convivência onde direitos coletivos são efetivados e instaurando o tão desejado bem-estar social.

Urbanismo e segregação

Durante o transcorrer do século XX, o urbanismo se desenvolveu como técnica relacionada ao estudo, regulação e planejamento da cidade, sobretudo em decorrência do crescimento urbano que se afigurava e se fazia promissor. Nesta seara, em meio a conflitos decorrentes de desigualdades, a reflexão sobre a cidade começa a se desenvolver, tomando forma na elaboração de planos de intervenção.

Assentadas em pretensões reguladoras, com vistas a ordenar edificações, conjuntos habitacionais e novos bairros, de início; as intervenções nos desenhos urbanos ocorreram fundadas nas necessidades sanitárias. Seguindo a tônica higienista e de modernização, muitas intervenções foram praticadas em periferias de cidades, combatendo habitações coletivas, fechando-as ou demolindo-as.

Quanto mais a urbanização se intensificava e se espraiava, tanto mais o urbanismo foi se consolidando como discurso ideológico, reafirmando o poder da técnica e do saber parcelar de exercer o domínio e o controle sobre a cidade, de modo geral, por meio da substituição de bairros ou moradias populares por parques, praças ou edificações de maior valor, pelas quais os antigos moradores não conseguem pagar (ALVAREZ, 2016, p. 116).

Neste diapasão, o urbanismo assume uma prática de intervenção na cidade pela qual se cria uma nova cidade, deixando de lado muitos sujeitos, em benefício de uma pequena parcela. “Excluir do urbano grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora (LEFEBVRE, 2008, p. 32).

Nota-se, portanto, que o urbanismo segue favorecendo uma produção da cidade como lugar de troca. No movimento de criar mercados e abrir fronteiras de valorização, o urbanismo visto como hegemônico não se perfaz naquele cuja intenção é regular a cidade tornando-a funcional, mas aquele que está a serviço das forças econômicas, que requalifica parcelas do espaço urbano. Todavia, a qualidade essencial almejada do espaço urbano é a centralidade, a possibilidade da reunião de todos os objetos e sujeitos.

O cenário atual do Brasil, ao qual nos circunda, demonstra de forma muito clara, a permanência de contrastes nas condições de vivência nas cidades, marcada pelo urbanismo de risco. Desta forma, assinala Raquel Rolnik (1999):

O urbanismo é de risco para a cidade inteira: por concentrar qualidades num espaço exíguo e impedir que elas sejam partilhadas por todos, os espaços mais bem equipados da cidade sentem-se constantemente ameaçados por cobiças imobiliárias, por congestionamentos, por assaltos (ROLNIK, 1999, p. 100).

Destarte, toda a cidade é comprometida quando há ausência de planejamentos de inclusão territorial. “Portanto, a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco” (ROLNIK, 1999, p. 100).

Preceitos legais

Pela relevância com o qual deve ser tratado, a Carta Magna de 1988 prevê direitos e deveres concedidos aos cidadãos, bem como normas encaminhadas diretamente aos administradores, cuja finalidade é a inclusão social e a eliminação de barreiras. “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano,

executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consolidou-se como importante dispositivo legislativo para aprimoramento da política urbana nas cidades, traçando diretrizes, como prevê o art. 2º, *verbis*: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (BRASIL, 2001).

METODOLOGIA

O objeto do trabalho é analisar possíveis silêncios que a Lei Brasileira de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979) que resvalam em uma hermenêutica de exclusão, gerando com isso insegurança e inquietação na vida dos que por ela são atingidos. Método de pesquisa: a pesquisa fundamentar-se-á no método hipotético-dedutivo, tendo como ponto de partida a análise da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Técnicas de pesquisa: o artigo realizar-se-á basicamente por meio de (1) pesquisa bibliográfica com a utilização de fontes acadêmicas, tese de doutorado, sobre o direito à cidade; (2) documental, como base a legislação brasileira vigente e doutrinas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O espaço urbano é pensado a partir de três elementos: o lote, a quadra e via; definindo o modo de estruturar as cidades. O Parcelamento do Solo é entendido como sendo a estruturação do espaço das cidades nestas três condições.

Conceito de lote e gleba (legislação: implícito e explícito)

A importância do parcelamento do solo está nas formas de intervir sobre as cidades, e no entendimento de como planejadores, políticos e cidadãos devem atuar para produzir uma cidade com melhor qualidade de vida, mais justa e com menor desigualdade social.

A Lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), que traça medidas gerais, as quais devem ser vistas e respeitadas pelos demais entes federativos, preconiza, em seu artigo 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal” (BRASIL, 1979), cabendo, portanto, este importante e necessário papel aos municípios, sendo reesposáveis, através do Plano Diretor,

pela concretização do parcelamento do solo. Se o Plano Diretor não for seguido, gera-se uma distorção da noção do uso do espaço da cidade, afastando-se cada vez mais o equilíbrio entre espaços públicos e privados.

Em muito há de se avançar no sentido do melhor uso do solo urbano. A começar por avanços na legislação de parcelamento, que não dispõe de limites dos valores por tamanhos de glebas, deixando livre aos planos diretores municipais. O que de fato acontece é uma aplicação com finalidades puramente patrimoniais, ao se estabelecer valores exorbitantes, artifício que dirige o modo de estruturar o espaço das cidades, em prejuízo de vias públicas, praças e equipamentos humanos, impedido o bom aproveitamento desses lugares por toda a coletividade.

Outro aspecto do parcelamento do solo sobre o qual recai uma crítica é o tamanho da quadra e do lote, que deveria ser pontuado pela lei federal. Quadras longas dificultam o acesso de pedestres a ruas vizinhas, tornando apenas algumas ruas mais movimentadas em detrimento de outras vazias. Por outro lado, quadras curtas permitem o acesso a várias direções dentro de limites razoáveis de distância, gerando alternativas de percurso e possibilitando que os fluxos se distribuam por ruas, que de outra maneira, permaneceriam desertas. O resultado da boa organização do espaço urbano converte-se na promoção do bem estar, da qualidade de vida e numa construção equilibrada das cidades.

Assim como o Plano Diretor define como o solo será parcelado, também restringe ocupação de algumas localidades, como prevê o parágrafo único, do artigo 3º da Lei nº 6.766/79:

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979).

Entretanto, na prática, o que se tem notado é a ausência de fiscalização por parte do poder público, e em consequência direta disso o meio ambiente sofre ações voltadas a sua degradação, bem como gera insegurança na vida dos cidadãos, que residem nessas áreas irregulares, oriundas da ocupação desordenada.

Existem várias sequelas quando o parcelamento não é feito de forma legítima, não apenas na morfologia das cidades, em seu aspecto físico, mas também na alteração dos direitos dos habitantes e sua

condição social, quando há o parcelamento que favorece a especulação imobiliária e segrega toda a população com barreiras sócio espaciais, aumentando os índices de insegurança na cidade, afetando diretamente a qualidade de vida do cidadão. Ademais, a locação de moradias populares com pouca infraestrutura e acessibilidade, distante dos centros mostram o quão injusto pode se tornar um parcelamento.

É preciso, pois, adequar a legislação às novas realidades, a fim de que não abra espaços para interpretações e atuações singularmente patrimoniais, outrossim, melhor capacitação dos técnicos que põem diretamente em prática os planos diretores municipais e por fim, uma maior fiscalização e rigor por parte do poder público cujo intuito seja de não gerar favorecimentos.

CONCLUSÕES

Para que se garanta o direito à cidade, entendido como efetivação de direitos coletivos, de eliminação de disparidades sociais, deve haver maior empenho do poder público, ao direcionar a sua atuação no sentido de abranger toda a população, em busca de propiciar igualdade no acesso à educação, ao saneamento básico, ao lazer, à mobilidade urbana adequada a todos os munícipes e visitantes.

Assim, mostra-se urgente a necessidade de preterir as práticas ultrapassadas nas quais aquilo que se defende não é o que, de fato, acontece. Com efeito, devem-se engendrar esforços para garantir a efetividade aos Direitos Humanos, Direitos elencados pela legislação vigente, através da união de esforços por parte do poder público, das entidades, sociedade organizada, ciente do imprescindível papel de protagonismo, ao superar egoísmos e individualismos próprios, que por muitas vezes se sobrepõem à condição social e econômica.

E, na busca pela efetividade dos direitos, pela sua extensão e aplicabilidade concreta, é indispensável alcançar a medida justa que consinta adequar o sistema normativo dos direitos que alicerçam a nação às novas realidades, incluindo a todos, mas sem perder de vista o ideal prático que lhe imprime caráter, e lhe delimita o horizonte, concedendo os precisos e necessários suportes para que se possa instaurar de fato uma sociedade justa e fraterna.

REFERÊNCIAS

[1] ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço Urbano. In: A cidade contemporânea: segregação espacial. VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato & PINTAUDI, Silvana Maria (orgs.). São Paulo: Contexto, 2016.

[2] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 1º out. 2018.

[3] _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 1º out. 2018.

[4] _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 1º out. 2018.

[5] CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: A cidade contemporânea: segregação espacial. VASCONCELOS, Pedro de Almeida;

[6] CORRÊA, Roberto Lobato & PINTAUDI, Silvana Maria (orgs.). São Paulo: Contexto, 2016.
LEFEBVRE, Henry. O Direito à cidade. trad. Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

[7] _____. Espaço e política. Minas Gerais: Editora UFMG, 2008.

[8] ROLNICK, Raquel. Exclusão territorial e violência. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a10.pdf>>. Acesso em 30 out 2018.