

Pastoral Urbana da IECLB na Nova Realidade Constitucional Brasileira

Evaldo L. Pauly

Dedico este texto à Secretaria de Formação da IECLB por permitir minha participação no curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Habitacional na ULBRA.

1. Introdução

Em sua tese de mestrado sobre a pastoral urbana, o colega Arzemiro Hoffmann detecta com precisão os limites da atuação paroquial no meio urbano. Esta tese foi apresentada em março de 1988, sendo, portanto, anterior à nova constituição brasileira. Com a nova constituição, teoricamente, estão previstas novas regras para o jogo democrático brasileiro. É evidente que entre a realidade constitucional e a prática social existe uma distância formidável. Mas é bom lembrar que, dentro da visão liberal (a famosa modernidade do Estado), quem deve determinar a realidade é a lei.

Neste artigo parto da hipótese liberal de que a inexistência da prática democrática é decorrente da falta do seu exercício pelos cidadãos(ãs) legalmente capacitados para tal, mas que — por muitas razões — eximem-se dos seus deveres e direitos democráticos constitucionais. Ou seja, antes de criticar a sociedade, o Estado, o governo ou o que quer que seja, é preciso que nós, a cidadania, realizemos uma autocrítica de nós próprios. O que nos impede de exercer poder político? O poder político numa sociedade que se pretenda democrática emana do povo e em seu favor é exercido. O que nos impede de exercer o nosso próprio poder em favor de nós próprios?

O objetivo do artigo é levantar algumas possibilidades legais para a atuação de comunidades urbanas da IECLB nesta nova realidade legal.

A IECLB, registrada como sociedade civil em cartório público (Constituição da IECLB, artigo 1), tem o *dever legal* de empenhar-se pelo exercício adequado da democracia (capítulo 1 da Constituição Federal). A nossa Igreja, além disso, possui o *dever moral* advindo de sua doutrina cristã (Constituição da IECLB, artigo 11, alínea “e”, CA 16, Rm 13.1-7, *Da Autoridade Secular*, etc...) de defender a democracia e lutar por ela.

Por causa da presença do pecado em cada um de nós, na nossa sociedade e nas nossas leis, os cristãos precisam saber aclarar mais alguns pontos sobre sua doutrina de obediência às autoridades. De que autoridade se trata? De pessoas que detêm poder ou das leis que distribuem o poder? A

constituição não é infalível. Ela mesma prevê formas diferentes de corrigi-la. A crítica cristã será sempre calcada no princípio democrático de que a maioria das pessoas deve determinar os rumos da sociedade, através do mais amplo debate em igualdade de condições. É o que prevê o artigo 14: a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto secreto e direto com valor igual para todos”. Apesar disso, por causa da legislação eleitoral herdada do regime militar brasileiro, os votos dos brasileiros e brasileiras têm valores diferentes. Veja esta tabela:

01 Deputado federal de	representa
Rondônia	16.600 pessoas
Amapá	32.800 pessoas
Rio Grande do Sul	301.800 pessoas
Rio de Janeiro	303.700 pessoas
Minas Gerais	310.500 pessoas
São Paulo	551.600 pessoas

Fonte: TSE/1989 — resolução nº 16336

Isso contradiz a igualdade do voto, prevista na constituição e em qualquer democracia decente. Ou seja, com esse exemplo eu gostaria de corrigir uma leitura ingênua de Romanos 13 e da CA 16! Claro que devemos obedecer à autoridade! Mas para qual autoridade devemos obediência? Eu acho que, no Brasil hoje, devemos obedecer a constituição e fazê-la efetiva na sociedade!

2. As Questões Urbanas na Constituição Federal

2.1. Artigo 23

O artigo 23, alínea IX estabelece como competência comum à União, aos estados e aos municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Desta forma é possível que os municípios atuem nesta área, que antes era competência exclusiva da União e dos estados. É possível que o município incentive a organização de uma cooperativa habitacional sem que o erário público gaste um centavo. Basta que ofereça respaldo jurídico para a formação de cooperativas habitacionais por pessoas que não possuem moradia. É evidente que é muito mais barato comprar material para mil casas do que mil pessoas comprarem o material de uma casa para cada uma! A experiência do conjunto Kephas em Novo Hamburgo é um exemplo conhecido

nacionalmente apenas por causa disso. Com uma simples concorrência, com o simples controle dos futuros moradores sobre esta concorrência, pela estocagem organizada do material, pelo planejamento bem organizado, pela boa assessoria técnica, este conjunto conseguiu construir o melhor conjunto habitacional do extinto projeto João de Barro do ex-BNH. É também possível que o município desapropriasse uma gleba de terra e a loteie, junto com a cooperativa, barateando o custo da terra. O preço de terrenos urbanizados é sempre maior que o da gleba toda. Há exemplos de compra de terra em regime de condomínio. Num edifício cada proprietário de apartamento recebe na sua escritura uma parte do terreno que é comum ao prédio. É a quota ideal do terreno. Ele não tem um pedaço do terreno concreto que ele sabe ser seu. Tem um pedaço ideal que pode vender junto com o apartamento. Em Porto Alegre uma Associação de Moradores comprou em regime de condomínio toda a área que a vila ocupava irregularmente neste sistema. Cada “vileiro” passou a ser dono de uma quota ideal do terreno, que o condomínio administra. Essa decisão barateou o terreno e, além disso, evitou a especulação imobiliária entre os próprios moradores da vila.

Outra possibilidade desta intervenção municipal é o incentivo fiscal à indústria de material de construção. Por exemplo, uma olaria poderia pagar seus impostos municipais com tijolos no valor do custo de produção. Uma marcenaria ou uma serralheria poderia oferecer as aberturas. Além disso, as áreas faveladas, quando urbanizadas, trazem um valor para as áreas adjacentes. Os proprietários dessas áreas adjacentes ganham pela valorização das suas propriedades sem que invistam nelas; portanto, poderiam retribuir através da contribuição de melhoria para a Prefeitura. Outra idéia simples: a Prefeitura poderia intermediar a construção de casas através de empresas privadas. No início do século era muito comum que as fábricas criassem vilas operárias. As casas eram vendidas aos operários. Com isso as empresas conseguem evitar a grande rotatividade da mão-de-obra e os operários passam a ter um aumento real de salário (pela economia no transporte, por exemplo). Todas essas gestões são muito mais eficazes sendo realizadas através da Prefeitura e da sociedade civil organizada.

Um dos grandes problemas do BNH foi a sua excessiva centralização burocrática. Tudo vinha de Brasília e era projetado em Brasília. Uma cooperativa habitacional municipal, garantindo a participação direta de cada futuro morador do conjunto, garantirá que não ocorram corrupções, roubos dos empreiteiros, etc... Também a tecnologia de construção pode ser mais adequada e barateada — como, por exemplo, a proposta do solo-cimento de custo baixo e de tecnologia muito conhecida, pelo menos desde 1941 (veja Eduardo S. N. Taveira, *O Solo-Cimento*, 2ª ed., Ícone, São Paulo, 1987). Pode-se pensar em bancos de material de construção usado, como em Lages. O banco facilita a vida de quem demole ou reforma e de quem quer construir a sua casa.

A partir deste artigo nenhum prefeito pode colocar o problema habita-

cional do seu município apenas nas costas do governo estadual ou federal. É um problema também do prefeito e de seus cidadãos.

2.2. Artigo 29

Talvez seja o mais importante artigo dos referentes às questões urbanas. A alínea X determina que “associações representativas” participem do planejamento municipal. Embora muito genérico e passível de manipulação por prefeituras antipopulares, este artigo abre um espaço enorme para a sociedade civil, como é o caso das comunidades locais da IECLB. É no setor de planejamento da Prefeitura que se faz a política de desenvolvimento do município e se executam os planos diretores (caso com mais de 20 mil habitantes). A constituição anterior não exigia este setor de planejamento municipal. Normalmente este setor era a cabeça do prefeito. Hoje pode-se exigir que haja tal setor e que nele estejam presentes associações de moradores, igrejas, OAB, CREA, etc...

Participando do planejamento municipal, a cidadania garante para si o direito de intervir no cérebro do município. Pode atuar junto ao Plano Diretor, ao Código Municipal de Posturas, de Obras e outros que houver. Até no sistema de arrecadação, no sistema de controles de gastos, na proposta orçamentária enviada pela Prefeitura à Câmara, etc...

Vale a pena intervir e preparar essa intervenção. Apenas lembro o fato de que os moradores de loteamentos clandestinos são milhões no Brasil. (Só na minha paróquia de 150 famílias, são mais de 30 morando em lotes deste tipo.) Uma pessoa passa a morar num loteamento clandestino quando compra um terreno mais barato que o normal. Para baratear o terreno, a empresa privada vende os lotes sem cumprir as condições legais; certamente, corrompendo a fiscalização da Prefeitura, que é a única responsável pela fiscalização dos loteamentos. São milhões de pessoas que compraram seu terreno, pagaram por ele e não conseguem a escritura. É uma tragédia para milhões de trabalhadores, que pode ser evitada com a participação popular no planejamento municipal, por onde passa a legalização dos loteamentos.

Lembro também que o transporte coletivo municipal é concessão exclusiva da Prefeitura. O planejamento municipal é que estabelece trajetos, tarifas, horários, estado de conservação dos veículos. Ao planejamento compete prever a rede escolar, etc., etc...

Para os moradores do município se equiparem com informações adequadas sobre o seu município, as comunidades locais da IECLB podem ajudar. Por exemplo, procurando a FIBGE e solicitando duas coisas: a) os mapas do município com a indicação dos setores censitários; b) os dados tabulados por setores censitários. Estes dados estão disponíveis apenas nos computadores da FIBGE, pois são os dados preliminares à totalização municipal. De posse destes dados, podem-se ter — praticamente para cada quadra da cidade, ou cada vila do município — os dados básicos para o plane-

jamento. Por exemplo, os dados dos setores censitários vão indicar quantas crianças e em que idade moram em determinada vila ou quadras do município.

A alínea XI permite a iniciativa popular de projetos de lei de interesse municipal, a partir de 5% do eleitorado municipal. Assim não é mais exclusividade do poder legislativo a iniciativa de projeto de lei. Toda pessoa, assim, tem o poder de ser um vereador! Veja, por exemplo, o que uma OASE poderia fazer em favor da instalação de uma creche municipal. Por que não a comunidade buscar o interesse escolar do município introduzindo nas escolas municipais disciplinas que sejam de interesse do bem comum: agricultura ecológica? Talvez! Ou a urbanização da praça na frente da igreja? A partir deste texto legal, a cidadania não tem apenas o caminho da reivindicação, mas tem o caminho de legislar, desde que o projeto seja aprovado pela Câmara.

Aqui uma sugestão bem simples. Nossas comunidades têm contatos com muitas pessoas e igrejas na Alemanha. Que tal a gente solicitar dessas pessoas e igrejas a legislação municipal delas? Seria uma forma de criar uma espécie de direito internacional público comparado. Lembro-me de um exemplo trazido por meu professor de Economia Urbana. Há municípios na Alemanha que leiloam entre as empresas interessadas o direito de recolher o lixo municipal. Ninguém paga taxa de recolhimento de lixo, e o município ganha dinheiro com isso. De outro lado, os cidadãos se obrigam (sob pena de pesadas multas) a entregar o lixo adequadamente embalado e selecionado. Não precisamos pensar que isso é impossível no Brasil: nossa cidadania é tão boa quanto a deles, basta que haja lei e punição rigorosa aos infratores, como é praxe na democracia. Acho difícil uma empresa pagar para recolher nosso lixo, mas uma usina de reciclagem daria emprego para pessoas desempregadas, evitaria poluição e desperdício. Mas a comunidade deveria ajudar na seleção e embalagem do lixo.

2.3. Artigo 31

O parágrafo 3 determina que as contas do município ficarão por 60 dias à disposição de qualquer contribuinte, a cada ano. É direito do contribuinte examiná-las, apreciá-las e questionar sua legitimidade. Ou seja, os auditores do município passam a ser todos os contribuintes. Assim, se você acha que o prefeito gastou demais na compra das pedras para calçar sua rua, veja a nota fiscal do fornecedor e pergunte a um concorrente dele se o preço foi justo, se estava de acordo com o mercado na época, etc... A partir disto não poderá haver nenhuma corrupção contábil no município que não conte com a conivência dos contribuintes! Se a Prefeitura permitiu alguma corrupção, todos os contribuintes foram corruptos juntos! Tinham os meios de evitar e não o fizeram! Pelo menos a corrupção pelo superfaturamento será muito fácil de verificar. Basta que o contribuinte use e incentive a concorrência entre as firmas fornecedoras de material e serviços para

a Prefeitura.

Mas não é só isso que este artigo permite. Ele permite discutir, preto no branco, com números claros, qual é a política da Prefeitura. Se ela gasta 10 em saúde e 100 em decoração para o carnaval, então a gente sabe que o carnaval tem um peso orçamentário 10 vezes maior que a saúde. Isso é uma política bem clara do poder público municipal. Avaliando a prestação de contas da Prefeitura, os contribuintes poderão ter um quadro muito preciso das prioridades estabelecidas pela Prefeitura e, com isso, terão condições de fazer contrapropostas. Quem sabe, no exemplo absurdo que usei, no ano que vem gastamos 100 com saúde e 10 com a decoração para o carnaval?

2.4. Artigo 156

O parágrafo 1 dá competência municipal para estabelecer, entre outros, imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), que poderá ser progressivo para garantir a função social da propriedade. Conforme o artigo 5, XXII e XXIII, o direito de propriedade é garantido desde que a função social da propriedade seja respeitada. Assim, por exemplo, se um terreno não recebe edificação adequada pelos critérios municipais (Plano Diretor, Código de Obras, etc.), incidirão sobre ele impostos progressivos, coagindo assim o proprietário a edificar. Nessa definição do que seja interesse social da propriedade privada é imprescindível a participação da cidadania, da sociedade civil, no planejamento municipal. Esta participação é que dará conteúdo específico a esse direito difuso da propriedade, qual seja, a função social da mesma.

2.5. Artigos 182 e 183

Desenvolvem o entendimento constitucional da política urbana. É competência do município atender as “funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes”. Torna obrigatória a adoção do Plano Diretor em municípios com mais de 20 mil habitantes. A propriedade privada é passível de controle pelo poder público municipal, apesar deste controle ser bastante prejudicado pelo termo “sucessivamente”. A propriedade privada deve atender as exigências que lhe fizer o Plano Diretor. Por exemplo, ao lado do terreno onde eu moro, meu vizinho não pode construir uma fábrica de pólvora. O meu direito de propriedade limita o direito de propriedade do meu vizinho. Este é o princípio do uso social da propriedade privada. O direito de determinar esse uso social pertence à Prefeitura, através do Plano Diretor e também mediante lei específica sobre determinada área. Em função do uso social da propriedade privada, a Prefeitura pode “sucessivamente” mandar o proprietário parcelar a área (transformar em terrenos urbanos para a venda) ou edificar. Pode instituir imposto progressivo no tempo.

Desapropriar mediante títulos da dívida pública (não pagando com dinheiro vivo). A restrição de impor essas sanções em caráter sucessivo é que impede uma maior eficácia da ação pública. Nos EUA e na Europa Ocidental essas penalidades podem ser simultâneas, obrigando o proprietário a subordinar seu direito legítimo à propriedade privada ao direito social da propriedade. No entanto, mesmo assim, estes artigos são um avanço em relação à legislação anterior.

2.6. Artigo 225

Estabelece o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, sendo dever do poder público e da *coletividade* (a paróquia faz parte da coletividade) preservá-lo. Entre outras, estabelece que é preciso um estudo prévio do impacto ambiental e a sua publicação para a instalação de atividades potencialmente poluidoras. Este estudo deverá ser divulgado, e as pessoas poderão estudá-lo para aprová-lo ou contestá-lo. Isso é muito importante para que o direito à propriedade privada seja preservado.

Este artigo também determina que os infratores, sejam pessoas físicas ou jurídicas, além de repararem o dano que causaram, sofram sanções penais e administrativas a serem definidas em lei. Em tese, a Prefeitura pode reparar o dano causado e cobrar os custos do infrator.

3. Plano Diretor, Planejamento Urbano e Pastoral

Basicamente os planos diretores são um conjunto de leis municipais que estipulam zoneamentos nas cidades. Existe uma estrutura mínima (as zonas), mas cada Plano tem sua estrutura própria e deve ser estudado em particular pela comunidade local. De uma forma geral, o Plano Diretor estabelece a vontade política do município em determinar de forma genérica o seu projeto de desenvolvimento urbano. É a opção do município para o futuro. O Plano diz o que o município quer para seus moradores. Possuir uma cópia do Plano Diretor e os mapas (principalmente estes) é um direito de cada cidadão (Artigo 5, XXXIII). Talvez, devido ao custo da cópia, seja mais interessante a paróquia ter uma disponível para as pessoas interessadas.

3.1. Índices

Para facilitar a leitura e a compreensão dos dados técnicos, apresento alguns parâmetros simples e objetivos. Eles são retirados de minhas anotações do curso. Estes e outros parâmetros podem ser obtidos na literatura especializada ou junto a profissionais da área que as comunidades locais podem contatar.

Um dos critérios do Plano Diretor é estabelecer o Índice de Aproveitamento (IA), que mede a ocupação de determinada zona. Ele é obtido por duas divisões:

$$a) \text{ Cota Ideal do terreno: } CI = \frac{\text{média familiar}}{\text{densidade líquida}}$$

$$b) \text{ IA} = \frac{\text{Área construída média por habitação}/CI}{CI}$$

Outro índice importante é a Taxa de Ocupação (TO):

$$TO = \frac{IA}{\text{número pavimentos}}$$

Parâmetros indicativos para equipamentos públicos:

Água (uso residencial): 200 litros/dia por habitante;
80% retorna em esgoto cloacal

Eletricidade (CEEE/RS): 30 KW/H/casa/mês;
1.500 habitantes → sub-estação

Saúde (informação de Sérgio Bertolo, técnico da METROPLAN):

Uso como exemplo o cálculo do número de leitos hospitalares para uma cidade de 5.000 habitantes:

* Em média cada pessoa faz duas consultas por ano. Então seriam 2 x 5.000 = 10.000 consultas por ano.

* Em média, nos países ricos, de 7 a 10% das pessoas que consultam precisam de internação hospitalar. Então seriam 10.000 consultas x 10% = 1.000 internações por ano.

* Em média cada cama hospitalar abriga o doente durante seis dias. Então cada cama de hospital abriga 365 dias do ano : 6 = 60. Ou seja, num ano uma cama de hospital, em média, pode atender 60 pacientes. Então seriam as 1.000 internações por ano : 60 = 16,7. Ou seja, para essa cidade seriam precisos 17 leitos hospitalares.

Essas médias deveriam ser calculadas, para serem exatas, para cada cidade. Para isto peça ao hospital as informações do ano anterior. E faça as contas. É fácil.

Educação: Para utilizar estes índices é preciso ter em mãos o mapa da cidade, o mapa de setores censitários e as tabulações por setores do IBGE para o município.

a) Para escolas pré-primárias (atingem uma população de 3 a 6 anos) deve-se considerar um raio de 200 a 300 metros, a partir da escola. Tendo a população desta idade neste círculo, calcula-se o tamanho da escola, observando que a área construída deve ser a de 10m²/aluno.

b) Escola de 1º grau atinge um raio de 500 m, e a área construída deve ser de 7,5 m²/aluno.

c) Escola de 2º grau atinge um raio de 1.000 m, e requer também uma área construída de 10 m²/aluno.

Esses são índices baixos; o índice internacional para escolas varia de 30 a 35 m²/aluno. E neste padrão internacional não se consideram áreas administrativas e esportivas. Com esses parâmetros, tendo-se nas mãos os dados do IBGE por setores censitários, é muito simples projetar uma rede ideal de atendimento escolar numa cidade. Basta ter atenção para as faixas etárias e sua projeção nos anos próximos.

Lazer: Parque infantil (para crianças de 0 a 5 anos) atinge um raio de 300 m e deve possuir 2,25 m²/pessoa nessa faixa, nesta área.

Parque de recreação (para pessoas de 5 a 15 anos) atinge um raio de 1 km, e deve possuir uma área de 4,5 m²/pessoa nessa faixa, nesta área.

3.2. Instrumentos do Plano Diretor

Um Plano Diretor como lei de disciplinamento do zoneamento urbano se vale destes instrumentos:

a) Delimitação das áreas e definição dos tipos de uso. Estes usos normalmente são: residencial, comercial, institucional, industrial, misto e — quando não incidir lei federal ou estadual — área de preservação especial. Em cada uma destas áreas se definem um índice de ocupação e coeficientes de edificação, ou se proíbem determinados usos, ou se proíbe qualquer uso (áreas de preservação). Desta forma os terrenos têm seus preços alterados por tais índices. Um terreno para indústria custará mais ou menos, dependendo do uso que se pode fazer dele e em que extensão dele se pode construir.

b) Delimitação do tamanho mínimo de lote. A lei federal atual define o mínimo do lote com 125 m², com 5 de testada, no mínimo. O usual, normalmente, são terrenos de 300 m² com 10 de testada. O tamanho permitido para lote determina que tipo de bairro a cidade terá em determinada zona.

c) Taxas de edificação e de ocupação em cada zona e os recuos frontais, laterais e de fundos exigidos de cada edificação. Esses recuos são calculados em função da insolação, da luminosidade e da salubridade das moradias.

Para que o Plano Diretor ultrapasse a mera formalidade legal e cumpra seu papel de definir, em traços gerais e mínimos, o tipo de cidade em que a cidadania deseja morar, é necessária a intervenção organizada e democrática das pessoas, especialmente das entidades da sociedade civil, onde a Igreja — por lei — também toma parte. Aqui entra a pastoral. O Plano Diretor não é algo que deva ser confinado aos escritórios dos burocratas. Ali ele apenas é sepultado. É algo que diz respeito a todas e cada uma das pessoas que são a razão de ser da cidade. Normalmente um Plano Diretor possui um Conselho onde participam associações profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados, médicos, etc.), associações de classe (comerciais, prestadoras de serviço, industriais, sindicatos de trabalhadores, etc.) e asso-

ciações civis (associações de moradores, CPM, APAE, igrejas, etc.). Destas cabeças deve nascer a cidade, e não exclusivamente da cabeça da Prefeitura ou dos vereadores. O dever cívico não é exclusividade do prefeito, do funcionalismo público e dos vereadores e seus partidos. O dever cívico é de todas as pessoas da cidade. E, destas pessoas, aquelas que são cristãs compreendem esse dever também como fidelidade ao senhorio de Jesus Cristo.

3.3. Algumas Dicas de Criatividade Cívica

3.3.1. Loteamentos

Normalmente acontece que o loteador privado vai a um arquiteto para que este desenhe, pelo preço mais barato, o loteamento. Ele, então, desenha ruas e quarteirões em linha reta, num xadrez bem desenhado. Nem visita o sítio do loteamento. O loteador põe o projeto embaixo do braço e vai registrá-lo na Prefeitura. Obtida a licença da Prefeitura, o loteador contrata um trator que aplaina o terreno, destruindo a vegetação ciliar, os pequenos cursos de água, as pequenas vertentes. E faz as ruas. Se a Prefeitura for organizada, o loteador colocará a infra-estrutura urbana e vende os lotes. Se o loteamento for iniciativa pública, alguém da capital faz o tal de quadriculado e continua o mesmo caminho.

Essa forma burocrática de pensar é uma burrice antieconômica das mais trágicas. Os europeus, que são mais econômicos do que nós, fazem diferente. Eles primeiro contratam o arquiteto, que faz um estudo demorado e caro do sítio. Um topógrafo faz o levantamento e um cartógrafo desenha as curvas de nível. A equipe estuda demoradamente a topografia da área, a sua vegetação, os cursos e vertentes de água. E desenha o loteamento conforme o terreno! Assim se evita erosão futura. Assim é possível aproveitar a gravidade para o escoamento dos esgotos e para a distribuição da água, economizando muito na energia para os bombeamentos. Traçam-se as ruas de uma forma hierarquizada. Essa hierarquia de vias permite um enorme barateamento na pavimentação (que custa de 65 a 75% de toda a urbanização). Uma via de acesso rápido, com pistas largas e sem permissão de estacionamento. Vias secundárias mais estreitas e com estacionamento. Ou ainda se criam também vias de fluxo lento e sem saída para o interior das casas. Ou seja, becos sem saída que terminam numa pequena praçinha, de onde se atingem as casas e onde se pode deixar o carro estacionado. Com isso as casas ganham uma certa privacidade; somente alguns vizinhos mais próximos utilizam aquela via. Ganha-se em segurança de trânsito. Evita-se a monotonia burocrática de casas iguais num terreno plano. As moradias no terreno com a topografia mais próxima da natural e com mais vegetação natural tornam o ambiente mais agradável e menos poluído. No Brasil se procura economizar no salário do arquiteto, do topógrafo, do desenhista, e se perde milhares de vezes mais em energia, cimento, asfalto, e o padrão

da moradia fica abaixo daquele modelo europeu mais barato e inteligente.

Outro elemento do planejamento que barateia a urbanização é tão simples quanto brincar com um quebra-cabeças. É simplesmente determinar que, antes de asfaltar uma via, estejam prontas as redes urbanas que existem debaixo da via (esgoto cloacal e pluvial, abastecimento de água) e que essas redes sejam projetadas — pelo menos — para suportar a demanda futura. Normalmente o custo de quebrar uma via asfaltada é mais alto do que a própria rede instalada. Por isso os europeus e americanos, em suas cidades maiores, determinam a localização exata e a bitola de cada rede antes mesmo de começar a abrir a rua. Outra forma mais econômica é projetar todas essas redes por baixo da calçada, o que nem sempre é possível. Aqui também se deve pensar na tecnologia barata. Por exemplo: a distribuição de gás feita por caminhões e pequenos bujões é mais cara, mais perigosa e muito mais trabalhosa. Sistemas de distribuição por tubulação precisam de mais investimentos no início, e depois praticamente não precisam de mais nada.

No planejamento das cidades é preciso reconhecer que o mais barato é pagar bem aos profissionais e não economizar imgalhas (como no salário do arquiteto, do engenheiro, do topógrafo...), para economizar grandes fatias no longo prazo. Não adianta para a cidade um prefeito fazer uma nova via asfaltada, para fazer uma homenagem ao seu avô, sem que haja um longo planejamento anterior. Por isso, nas democracias avançadas, os cargos eletivos não afetam os setores de planejamento. Os cargos de confiança são pouquíssimos. Os profissionais do planejamento têm estabilidade, para evitar perseguições políticas; mas também são responsabilizados pelos erros que cometem, através do controle da cidadania. Assim se evita que a estabilidade do servidor público conduza à preguiça e ao desleixo. Desta forma o bom planejamento coloca os políticos no lugar dos políticos: a discussão dos rumos gerais, das propostas. Os técnicos se encarregam de avaliar estas propostas e, quando aceitas pela sociedade, dar-lhes forma científica. Sem cargos de confiança, sem nomeação de parentes, sem pistolões, etc., os incompetentes são afastados do poder executivo, para o bem de toda a coletividade.

3.3.2. Rendas Alternativas para a Prefeitura

Já é conhecido no Brasil o leilão de índices feito por prefeituras. São Paulo e Porto Alegre já realizaram tais leilões. São as que eu conheço; talvez haja mais. No caso de Porto Alegre a renda destes leilões está sendo aplicada na construção de casas populares. Algo semelhante acontece sistematicamente em Paris e Nova Iorque ou qualquer cidade inteligente. Como funciona este leilão?

É bem simples, precisa apenas de um planejamento profissional bem feito. Num determinado bairro a Prefeitura desapropria uma área para construir uma praça. Com isso essa área receberá pouca ou nenhuma edificação. No entanto, no Plano Diretor, a área estava prevista para moradias. Assim,

toda a infra-estrutura urbana (água, esgoto, luz, tráfego, etc.) instalada na área fica aquém da capacidade. Se o esgoto, por exemplo, estava dimensionado para suportar a carga de 10.000 moradias, com a praça — por exemplo — só receberá uma carga de 8.000. E assim para cada rede fica sobrando capacidade. Então a Prefeitura faz um “estoque” dessa capacidade e pode vender tal estoque. Ela, no nosso exemplo, poderá vender as 2.000 moradias que faltam. E faz isso em leilão público. Assim, se alguém tinha um terreno com capacidade legal de construção de um prédio de cinco andares e 20 apartamentos, pode comprar o índice para construir um prédio de dez andares e 40 apartamentos. A idéia é essa, mas é preciso organizar um trabalho técnico muito exato; é também preciso uma assessoria jurídica muito séria, transparência administrativa e controle popular. Caso contrário, o prefeito desapropria uma área perto do terreno de um amigo dele para vender, por baixo do pano, os índices ao amigo. Este tipo de procedimento é conhecido como direito do solo criado, existente em qualquer democracia há muito tempo e ainda pouco explorado no Brasil.

O arquiteto Moojen Marques, de Porto Alegre, com experiência de 31 anos em planos diretores na cidade, têm essa opinião sobre o solo criado: “Dessa forma o município passa a estocar direitos de edificar, índices que foram indenizados e agora estão em seu poder. Esse potencial construtivo pode ser vendido para terceiros que irão somar aos seus índices. O município irá se ressarcir dos seus gastos, tornando a operação viável e um instrumento de desenvolvimento urbano. Isso incentiva o município a aplicar e aumentar áreas verdes” (entrevista aos alunos do curso de pós-graduação). Os planos diretores podem legislar sobre essas transferências de índices.

3.3.3. Exemplos de Administração Municipal no Exterior

A França criou a lei de prelação (18.7.85). Sobre determinada área onde se detecta uma especulação imobiliária violenta a Prefeitura decreta a lei de prelação. Com isso qualquer pessoa que queira vender seu imóvel nesta área deve primeiro ofertá-lo à Prefeitura. Caso não se acertem no preço, as partes vão ao judiciário, que decide o preço tido por justo. Desta forma mantém-se o respeito pela propriedade privada, mas — de forma democrática — evita-se a especulação, que é danosa para o próprio direito de propriedade. Se a especulação imobiliária se torna dona de uma área muito grande, isso impede que muita gente consiga para si o direito de propriedade privada. Assim o direito de propriedade privada de uns não impede — de forma muito forte e violenta — o direito à propriedade privada de outras pessoas. Parece absurdo, mas esta lei é uma garantia para o direito de propriedade privada!

Na Alemanha o planejamento urbano é muito rígido. Uma cidade é projetada para, por exemplo, 20 mil habitantes. E esta cidade terá no máximo 20 mil habitantes. Se for preciso ampliá-la, faz-se outra cidade. Os técnicos alemães e os próprios moradores descobriram que é muito mais bara-

to assim. O professor de Urbanismo da USP, Dr. Juan Luis Mascaró, demonstra que o custo médio por pessoa (dados de 1977, no seu livro *Deseñho Urbano e Custos de Urbanização*) para urbanização numa densidade de 60 pessoas/hectare é duas vezes mais barato que numa densidade de 15 hab/ha. Ou seja, numa densidade de 60 hab/ha, eu duplico o investimento mas quadruplico os beneficiados! É muito mais barato, por exemplo, tratar o esgoto e o lixo de 10 cidades com 50 mil habitantes do que os de uma cidade de 500 mil habitantes. O índice de alemães morando em cidades pequenas é muito maior do que o mesmo índice no Brasil. Porque morar assim é mais barato, e — certamente — mais agradável. Os planejadores urbanos alemães têm um critério para o seu planejamento. Este critério é supersimples: eles dividem o custo pelos habitantes. Procuram resolver o problema com uma regra de três simples: estabelecer a melhor relação entre custo e benefício.

3.3.4. A Tributação na Cidade

A questão da justa distribuição dos impostos numa cidade merece atenção. Não é justo todos pagarem igualmente pelo que usam de forma diferente. Por exemplo: somos quatro em minha casa. Ao lado de minha casa, por exemplo, pode existir uma lavanderia. O esgoto da lavanderia equivale a entre 400 e 1.000 pessoas para cada tonelada de roupa lavada. Se eles lavassem uma tonelada por mês, seria justo que a lavanderia pagasse pelo menos 100 vezes mais do que eu, pelo uso do esgoto. Se as taxas de água, luz, telefone são cobradas conforme a utilização desses serviços, por que não cobrar da mesma forma os serviços de coleta do lixo, de esgoto, de segurança pública, de estradas, etc.? O problema é medir este uso. Deveriam os técnicos públicos pesquisar formas, as mais objetivas possíveis, para os diferentes serviços públicos oferecidos. Mas estes serviços, normalmente, são oferecidos pelo Estado ou pela União, um problema mais grave para um país tão centralizado como o Brasil.

Um pouco parecida com este tipo de questão é a contribuição de melhoria. Este é um imposto pago pelos que se beneficiam financeiramente com uma obra pública. Por exemplo, o engenheiro Henrique Fingermann calcula que o metrô de São Paulo custaria 20% mais barato para os contribuintes se houvesse a contribuição por melhoria, imposto muito comum na maioria das democracias. Com esse imposto valendo, o metrô paulista teria 200 m de linha a mais para cada quilômetro sem que o governo gastasse um centavo a mais! A contribuição por melhoria parte de uma idéia bem simples. Se for construída uma estação do metrô ao lado do meu terreno, este, sem que eu gaste um centavo a mais, passa do valor “x” para um valor de “5x”. Eu ganhei de todos os outros contribuintes este valor de cinco vezes mais. Certamente é mais justo que eu pague mais impostos do que outra pessoa cujo terreno passou de “x” para “2x” porque seu terreno fica a cinco quadras da estação. Normalmente este imposto, nos países desen-

volvidos, só é pago no caso da venda do imóvel. Esta forma de tributação por melhoria é praticada no Brasil comumente quando a Prefeitura asfalta uma rua. E todo o mundo paga feliz por essa melhoria na sua rua. Acho que no Brasil a gente se acostumou a entender o imposto como um dinheiro perdido. Se a gente paga INSS e não recebe um bom atendimento por isso, a gente tem razão de reclamar. Mas se a gente paga a tributação por uma melhoria que realmente nos beneficiou, paga com alegria. Afinal, é um ótimo negócio para a gente. Este tipo de imposto por melhoria já é cobrado na Inglaterra, por exemplo, há mais de 250 anos! Lá existem critérios, já computadorizados, do que seja valorização do imóvel por investimento próprio, dos vizinhos e do poder público.

4. Conclusão

Não há como evitar: ou entramos neste jogo democrático proposto pela constituição que aí está, dentro dos marcos que estão dados, ou ficaremos de fora, xingando e reclamando. É evidente que o jogo democrático brasileiro tem cartas marcadas, cartas nas mangas, o baralho é viciado. E normalmente o povo perde a mão. Mas há outra saída?

Eu sei que no Brasil ninguém de bom senso pode admitir que as leis sejam cumpridas, que os infratores sejam punidos. Sei que a população respeita as autoridades apenas por causa do medo, e não porque a autoridade política seja a encarnação do poder popular. Continuar dizendo o que todo o mundo diz, não muda absolutamente nada. É preciso que alguém comece a fazer valer os seus direitos legais cumprindo seus deveres também! Ou há outra saída?

Basta que a gente descubra que, com a nossa participação democrática, vamos acabar levando vantagem, aliás essa é uma das leis mais antigas no Brasil. É preciso perceber que somos capazes de desejar a felicidade e que somos capazes para construir essa felicidade. Basta que percebamos que a Igreja pode ter também — ao lado de outras organizações civis — utilidade prática e imediata. Basta que a gente descubra que, com a nossa participação democrática, vamos acabar levando vantagem. Pena que tão poucos sejam beneficiados por lei tão antiga. Acho que chegamos ao momento em que a lei de levar vantagem em tudo deve ser democratizada. Levar vantagem, tudo bem! Desde que todo o mundo ou, no mínimo, a maioria leve vantagem também. Afinal, se os gols do Gérson foram para a alegria de todos nós, por que a sua lei não pode ser usada por nós e em nosso favor?

Evaldo L. Pauly
Caixa Postal 14
93001 São Leopoldo — RS