

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSO EM GESTÃO  
PÚBLICA MUNICIPAL**

**JOSÉ ALDENI MARINHO DE SOUSA**

**AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE:  
Diretrizes e Instrumentos para uma Urbanização Sustentável**

**REDENÇÃO – CE  
2014**

**JOSÉ ALDENI MARINHO DE SOUSA**

**AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE:  
Diretrizes e Instrumentos para uma Urbanização Sustentável**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, sob orientação do Prof. Dr. Ramon Souza Capelle de Andrade.

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira**

**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)**

**Biblioteca Setorial Campus Liberdade**

**Catálogo na fonte**

**Bibliotecário: Francisco das Chagas M. de Queiroz – CRB-3 / 1170**

---

S696f

Sousa, José Aldeni Marinho de.

As funções sociais da cidade: diretrizes e instrumentos para uma urbanização sustentável. / José Aldeni Marinho de Sousa. Redenção, 2014.

58 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador (a): Prof. Dr. Ramon Souza Capelle de Andrade.  
Inclui Referências.

1. Política urbana. 2. Crescimento urbano. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Título.

CDD 354

---

**JOSÉ ALDENI MARINHO DE SOUSA**

**AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE:  
Diretrizes e Instrumentos para uma Urbanização Sustentável**

Monografia aprovada em ----- de ----- de 2014.

**Banca Examinadora**

---

---

---

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais José Pereira de Sousa (in memoriam) e Ana Marinho de Sousa, aos meus amigos, aos meus irmãos e demais parentes, aos meus colegas de trabalho e em especial ao meu amigo Prof. Ms. José Sady Tavares.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais pelo incentivo que sempre dispensaram a mim, aos funcionários da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira pelo esforço direto e indireto na realização deste trabalho, a todos os tutores e professores deste Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal pelo esmero em informar de modo claro e reflexivo.

A história do homem em subjugar a natureza é a própria história da subjugação do homem pelo próprio homem.  
(Max Horkheimer)

## RESUMO

O presente trabalho abordará o tema “As funções sociais da cidade: diretrizes e instrumentos para uma urbanização sustentável”, o método de pesquisa do tipo bibliográfico foi empregado, levantando-se informações através de consultas a livros, revistas, monografias, teses de mestrado, sites especializados, legislação pertinente, que contenham teorias, normas e orientações para a realização deste estudo e do problema levantado. O objetivo principal desta pesquisa foi identificar as dificuldades de implementação da política urbana sob a perspectiva da responsabilidade compartilhada entre governos e sociedade. Abordando assunto como funções sociais da cidade, estatuto da cidade, plano diretor e compatibilidade entre urbanização e sustentabilidade, percebeu-se que as diretrizes e instrumentos da política urbana pressupõem a ação, participação e o controle social para garantir sua implementação efetiva. Não obstante estes aparatos técnicos e legais para o desenvolvimento urbano ainda está longe a resolução de problemas crônicos das cidades como obras de infraestruturas inexistentes ou precárias, moradias quase inabitáveis, saneamento básico deficiente, esgoto a céu aberto, interrupção ou ausência de abastecimento de água, coleta, manejo e disposição de resíduos sólidos insuficientes, trânsito caótico, insegurança e violência, fome, desemprego, subemprego, dentre outros. Ademais se verificou que muito já foi realizado no campo do desenvolvimento urbano, mas que este não “se fecha” nunca dado o caráter dinâmico do processo urbano. Sendo, portanto, um trabalho diuturno e permanente em busca da construção de uma cidade justa, limpa, saudável, segura e propiciadora do bem-estar dos seus habitantes.

**Palavras-chave:** funções sociais da cidade. Bem-estar. Estatuto da cidade. Sustentabilidade. Plano diretor. Urbanização.

## SUMÁRIO

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                     | <b>10</b> |
| <b>2 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E O BEM-ESTAR DO CIDADÃO .....</b>                          | <b>14</b> |
| 2.1 A NOVA CARTA DE ATENAS 2003, SEUS PRINCÍPIOS E DESDOBRAMENTOS .....                       | 18        |
| 2.1.1 As funções Sociais Urbanísticas .....                                                   | 20        |
| 2.1.2 As Funções Sociais de Cidadania .....                                                   | 22        |
| 2.1.3 As Funções Sociais de Gestão .....                                                      | 23        |
| <b>3. UMA REGULAÇÃO FEDERAL PARA A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: O ESTATUTO DA CIDADE .....</b> | <b>25</b> |
| 3.1 AS DIRETRIZES GERAIS E OBJETIVOS DA POLÍTICA URBANA .....                                 | 26        |
| <b>3.2 OS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA .....</b>                          | <b>29</b> |
| 3.2.1 Os instrumentos Urbanísticos .....                                                      | 30        |
| 3.2.2 Instrumentos Jurídicos de Regularização Fundiária .....                                 | 30        |
| 3.2.3 Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana .....                                   | 31        |
| <b>4. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO-BASE REGULATÓRIO PARA DESENVOLVER A CIDADE .....</b>   | <b>32</b> |
| 4.1 AS ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR .....                                            | 33        |
| 4.2 O CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DIRETOR .....                                                  | 36        |
| 4.3 A CULTURA DOS PLANOS .....                                                                | 37        |
| 4.3.1 Plano Municipal de Saneamento Básico .....                                              | 39        |
| 4.3.2 Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos .....                          | 41        |
| 4.3.3 Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil .....                        | 43        |
| <b>5. A URBANIZAÇÃO É COMPATÍVEL COM A SUSTENTABILIDADE .....</b>                             | <b>46</b> |
| 5.1 A URBANIZAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS ATUAIS .....                                        | 49        |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                           | <b>53</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                       | <b>55</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordará o tema as funções sociais da cidade: diretrizes e instrumentos para uma urbanização sustentável, fornecendo elementos para a discussão sobre o desenvolvimento urbano e despertando a consciência do cidadão para o seu papel na participação do processo de implementação da política urbana. Tendo em vista que uma grande parcela da população que vive em áreas urbanas, cabe questionar: como as diretrizes e instrumentos da política urbana podem ser implementadas para garantir, sob a ótica da responsabilidade compartilhada, uma urbanização sustentável?

Na atualidade, os problemas urbanos tem tirado do sono de urbanistas, gestores, setores da sociedade, empresas, governos de todo o mundo e cidadãos. Daí a razão e a necessidade de um esforço colossal de diversos organismos, inclusive internacionais, em buscar soluções práticas e factíveis para sanar problemas que envolvem as cidades. E isto se faz premente e não espera mais. Cerca de 80% das pessoas residem nas cidades. Constitui-se pois, um problema atual, do momento presente e nos chama à responsabilidade.

Este foi o motivo-chave de empreender este trabalho. No entanto, não pretende-se aqui exaurir o tema, até mesmo porque o mesmo é bastante vasto e complexo. É importante ressaltar também que não serão apresentadas aqui soluções mágicas, mirabolantes ou fora da realidade. Não serão sequer apresentadas soluções. Este não constitui escopo deste trabalho. Mas há uma preocupação e um chamado à reflexão para o que está sendo feito pelo estado. Será ainda mostrado o papel da legislação vigente no Brasil sobre o tema. Será a legislação uma panacéia, um fim em si? O fato é que já há um caminho pavimentado com a norma legal a ser trilhado, sendo assim um grande início.

A atitude individual, a ação de cada um como ator social também pode transformar a realidade que o circunda. Isto não é idealismo porque toda ação tem seu papel transformador.

Diante deste problema, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar as dificuldades de implementação da política urbana sob a perspectiva da responsabilidade compartilhada entre governos e sociedade.

Para responder a esse questionamento, foram elaborados e traçados os objetivos específicos a seguir:

- 1) Analisar a legislação pertinente à implementação das funções sociais da cidade;
- 2) Investigar as causas que dificultam a implementação das diretrizes e instrumentos estabelecidos em lei que visam melhorar a qualidade socioambiental nas cidades;
- 3) Identificar problemas na dinâmica da vida urbana que emperram o desenvolvimento sustentável; e
- 4) Demonstrar que a participação e controle social são fatores preponderantes na construção de uma vida urbana justa, saudável e ambientalmente equilibrada para o bem-estar da população citadina.

A metodologia aplicada será a da exploração bibliográfica realizando-se o levantamento de informações através de consultas a livros, revistas, monografias, teses de mestrado, sites especializados, legislação pertinente, que contenham teorias, normas e orientações para a realização deste estudo e do problema levantado.

Desde as primeiras edições dos CIAM's (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) nos anos de 1933, foram vários ciclos de discussões sobre os rumos de desenvolvimento urbano. Anteriormente, via-se a cidade como algo que emperrava a sustentabilidade e como antagônica à preservação ambiental deveria ser relegada a segundo plano.

Hodiernamente, beira quase a unanimidade os autores que defendem uma urbanização sustentável, limpa e saudável. Uma urbanização que respeite as características de cada território onde está inserida e preserve de modo salutar seus habitantes.

O que se pretende é investigar as funções sociais da cidade. Como elas influenciam diretamente na vida das pessoas. Saber quais as direções que suas diretrizes darão às cidades da vida moderna. Questionar se os instrumentos da política urbana são suficientes para, implementados, proporcionar bem-estar à população.

A estrutura do trabalho constitui-se em seis partes, sendo a presente introdução, a conclusão e quatro capítulos. A primeira parte do desenvolvimento do trabalho, o capítulo 2, corresponde a um apanhado geral sobre as funções sociais da cidade e seu papel para o bem-estar do cidadão. Este deve apropriar-se destes conceitos, para a partir deles, cobrar, participar, mudando para melhor o cenário no qual está inserido. Ainda neste capítulo, serão mostrados resumidamente os três grupos de funções sociais que se convencionou estabelecer para o desenvolvimento urbano: as funções sociais urbanísticas, as funções sociais de cidadania e as funções sociais de gestão.

No capítulo 3, o objeto de estudo foi o Estatuto da Cidade, como é conhecida a Lei Federal nº 10.257/2001 de 1 de julho de 2001 que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. A sanção desta lei foi um grande marco não apenas porque regulamentou o capítulo constitucional da política urbana, mas por seu perfil inovador para o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Este capítulo será feito o detalhamento das diretrizes e dos instrumentos, citando cada um deles e como deverão ser implementados. Será ainda defendido o papel do controle social como consolidação da democracia.

O instrumento-base da política urbana é tratado no capítulo 4 deste estudo. Trata-se do plano diretor. Este marco regulatório para o planejamento urbano traz a lume a participação popular na sua elaboração. É mostrado como esse processo de elaboração deve ser realizado e quais o conteúdo mínimo que ele deve ter. Entretanto não há uma receita única e rígida. São princípios gerais que devem ser seguidos uma vez que cada plano manterá as particularidades de cada território.

Ainda neste capítulo trata-se da cultura de elaboração de planos como fim em si mesmo. Sabe-se que eles sozinhos não solucionam problemas. São planos e planejar é uma atribuição indispensável para o gestor ou em qualquer empreendimento que se quer obtenção de sucesso.

Fala-se ainda, dos recentes diplomas legais que exigem dos municípios novos planos em áreas específicas e de acordo com normas condizentes com cada município levando em conta sua população, extensão dentre outros. Elencaram-se três que foram considerados importantes e inter-relacionados com a estruturação da política urbana.

São eles: o plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos; o plano municipal de saneamento básico; e o plano municipal de contingência e proteção e defesa civil. Estes planos são de capital importância para um ambiente urbano que oferece qualidade de vida à população.

Por fim, o capítulo 5 abordará o tema da compatibilidade entre urbanização e sustentabilidade. Buscou-se a uma interpretação dos problemas enfrentados nos centros urbanos como favelização e problemas com transportes para mostrar que os problemas somente serão solucionados com o envolvimento de todos. O senso ético que desperta a empatia com pessoas que sofrem mazelas decorrentes da urbanização desordenada, faz com que aflore a ação política. É neste campo que as coisas acontecem. Tomando emprestada a terminologia marxista, é na práxis que os direitos são plenamente restabelecidos.

Assim também, o sentimento de pertencimento à ordem social, à dinâmica da cidade, às suas complexas redes, a todos os acontecimentos, faz o cidadão sair do estado letárgico e agir para ser o cidadão proativo e responsável pelo seu bem-estar, de sua família e dos seus semelhantes.

## 2. AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E O BEM-ESTAR DO CIDADÃO

O homo sapiens é por natureza, um ser gregário. Remonta a eras quase imemoriais o convívio de pequenos grupos em aldeias paleolíticas de caçadores-coletores. Sua organização era bastante simples não ultrapassando algumas dezenas de pessoas. Segundo Elgin (1993, p. 39), “Apesar de as primeiras armas primitivas de pedra permitirem (...) caçar ampla variedade de animais, a coleta de vegetais era provavelmente a principal fonte de alimento”. E continua explicando o modo de vida a divisão do trabalho na sequência:

(...) A divisão de trabalho entre os sexos foi relativamente específicos do gênero humano: pensa-se em geral que os homens se responsabilizavam pela caça de grandes animais e pela proteção contra os predadores, ao passo que as mulheres coletavam raízes, frutos, nozes, bagas e animais de pequeno porte (que podiam representar até três quartos da alimentação média). (...)

Em posterior estágio, a atividade agropastoril propiciou ao homem abandonar as incertezas e penúrias do nomadismo e fixar-se em regiões férteis e aprazíveis. O modo de vida proporcionado pelo sedentarismo foi responsável pelo grande salto de mudanças para melhor como é possível constatar nas palavras a seguir:

A passagem para a agricultura representou uma transformação gradual e natural. (...) O excedente de alimentos proporcionado pelo cultivo tornou possível, finalmente, o nascimento das civilizações em larga escala. (...) (ELGIN, 1993, p. 68/69)

Nestas plagas, geralmente banhadas por rios caudalosos e bastantes recursos naturais, promoveu-se uma mudança radical na vida das pessoas, com implicações profundas e diretas nas relações econômicas, políticas, culturais e na organização social que passou a ser hierarquizada. Este processo foi lento e pontual como lemos em Morris (1969, p.18):

Às primeiras tentativas urbanas, as primeiras vilas e cidades, apareceram, não como uma súbita erupção na pele da sociedade pré-

histórica, mas como alguns pontos isolados e minúsculos. (...) cada um desses agrupamentos baseava-se numa organização altamente localizada, intimamente relacionada e estreitamente ligadas às terras de cultivo circunjacentes.

Após milênios de intensas transformações no modo de vida, na superação da mera sobrevivência, vencendo guerras por domínios territoriais, adversidades decorrentes das intempéries, de patogenias desconhecidas, ataques de bestas ferozes, dentre outras inúmeras dificuldades, o homem chegou à modernização tecnológica, aos avanços científicos, à era da informação e comunicação instantânea, estabelecido em maior número nas atuais cidades.

Para melhor compreensão da palavra urbano e cidade convém reportar ao clássico *A Cidade Antiga*, onde Coulanges (1998, p. 142) magistralmente expõe:

Cidade e urbe não foram palavras sinônimas no mundo antigo. A *cidade* era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a *urbe*, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário dessa sociedade. Precisamos não fazer das cidades antigas a mesma ideia que nos dão essas outras que vemos crescer nos nossos dias. Constituem-se algumas casas, nasce a aldeia; imperceptivelmente, o número de casas aumenta, temos a urbe; e acabamos tendo necessidade de cercá-las de fosso e de muralha. A urbe, entre os antigos, não se formava ao decorrer do tempo pelo lento desenvolvimento do número de homens e das construções.

Sabe-se hoje que as primeiras cidades surgiram por há cerca de 5.500 anos e era o lugar de encontro por excelência. Havia um certo misticismo na sua fundação. Seu fundador era venerado por seus habitantes. Havia o lado contemplativo e religioso na sua construção. Continuemos com a exposição de Coulanges (1998, p. 142):

Mas era preciso que a cidade estivesse constituída desde o início, e esta foi a obra mais difícil e ordinariamente a mais longa. Quando as famílias, as fratrias e as tribos convencionaram unir-se e terem o mesmo culto comum, era fundada a urbe, para representar o santuário desse culto. Assim, a fundação da urbe foi sempre um ato religioso.

As mudanças são bastante antigas até chegarmos em nossos dias. Para se ter uma noção mais ampla faz-se necessário retroagir no tempo a fim de obtenção de um panorama da vida e forma de organização dos caçadores-coletores pré-

agrários. Elgin (1993, p.59) permite uma visualização de como os homens se organizavam antes das primeiras grandes cidades:

No período entre 9000 a.C. a 7000 a.C., encontramos notáveis evidências de um novo padrão de instalação na Mesopotâmia – a “aldeia”. Com as mudanças acentuadas na base econômica da vida, os assentamentos humanos deixaram de ser um aglomerado circular (forma tribal de organização igualitária) e tomaram a forma retangular (forma de organização da aldeia). O assentamento tradicional dos caçadores-coletores era uma sociedade em escala tribal de várias dezenas de pessoas residentes em um grupo de cabanas dispostas em círculo. O padrão circular espelha uma sociedade aberta, igualitária e solitária. Entretanto, quando a população ultrapassa umas poucas dezenas de pessoas, esse tipo de agrupamento alcança dimensões inviáveis. Tendo passado do agrupamento circular para o formato retangular, ficava fácil para as aldeias crescerem ao longo de ruas e, assim, incluir uma população de centenas de habitantes. Entretanto, o padrão de assentamento retangular implica o fim da economia e da sociedade tribal voltada para si mesma, onde tudo ficava acessível e era compartilhado. Numa sociedade aldeã, ao contrário, a unidade econômica e social básica tende a ser a família ampliada, com sua casa cercada e sua despensa.

Estas formas de organização primitiva servem para uma visualização, uma compreensão do processo lento porém constante de avanço e melhoria desse sistema de vida societária dos seres humanos. Todo esse processo ocorreu de modo diferente no tempo e no espaço nas diversas regiões do planeta, mas com uma característica em comum. O início foi simples com pequenos bandos, evoluindo para agrupamentos circulares, aldeias retangulares, atingindo paulatinamente graus de complexidade cada vez maiores ao longo das eras e dos diferentes momentos históricos.

Este complexo modo de vida citadino está no bojo do escopo deste trabalho. As áreas urbanas são cada vez mais ocupadas demandando uma política específica para estabelecer garantias aos habitantes das cidades. Há conflitos de toda ordem e natureza. Entretanto, optou-se no presente estudo analisar as funções sociais da cidade sob o prisma das diretrizes e dos instrumentos da Política Urbana promotores de uma urbanização sustentável.

No mês de outubro de 1988 o MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana organizou o primeiro Fórum Nacional Pela Reforma Urbana e um seminário de mesmo nome. O Capítulo II da Constituição Federal de 1988 procede das lutas sociais sendo, por conseguinte, oriundo de uma Emenda de

Iniciativa Popular e das ações do MNRU. Este fato, vislumbra uma implementação mais eficaz da política de desenvolvimento urbano que “(...) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar do cidadão.” (Art. 182 da CF/88) cuja promoção cabe ao município como ente federativo.

A qualidade de vida sustentável nas cidades deve ser corolário da participação popular e do controle social. O espaço onde todos convivem não pode ser opressor e excludente, mas concorrer para o bem-estar de todos. A participação é imprescindível das pessoas e de todos os segmentos sociais e econômicos. O Poder Público promove, porém a sociedade, beneficiária direta, precisa manter-se mobilizada tanto no diálogo quanto, inclusive, nas tomadas de decisões, uma vez que:

A política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo poder público no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. (SILVA JÚNIOR e PASSOS, 2006, p.8).

Assim sendo, faz-se necessária a compreensão do arcabouço teórico subjacente à política urbana, bem como da legislação a ela pertinente. Para proficiência deste mister, caberá reportar-se aos princípios da Nova Carta de Atenas 2003, ao Capítulo II e seus Artigos 182 e 183 da Carta da República de 1988, ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001) e legislação correlata quando aprouver.

A população precisa apropriar-se destes conceitos, dos modelos de desenvolvimento, das diretrizes gerais e dos instrumentos com a finalidade de alcançar uma urbanização mais justa, eficiente e limpa fundamentada nos princípios do desenvolvimento sustentável, cujo tripé leva em consideração a equidade social, a eficiência econômica e a prudência ecológica.

Leff (2007, p. 91/92) ensina:

A implementação de uma estratégia ambiental de desenvolvimento implica a necessidade de transformar e enriquecer uma série de conceitos teóricos provenientes de diferentes campos científicos, assim como produzir os conceitos práticos interdisciplinares e indicadores processuais, necessários para conduzir, normatizar e avaliar um processo de planejamento e gestão ambiental orientado

pelo conceito de produtividade ecotecnológica, para um manejo integrado dos recursos naturais.

Depreende-se daí que não é suficiente conhecer os conceitos, mas mais que isso, transformá-los através da práxis.

Pelo espaço urbano perpassa toda a vida do cidadão. Por esta razão, ele precisa ser preparado para acolhê-lo, dar-lhe boas condições de habitação, trabalho, mobilidade e lazer.

O homem não habita mais de modo precário e improvisado como em eras primevas. Atualmente, a vida nas cidades demanda planejamento, desenvolvimento, ambiente seguro e sadio, segurança, conforto, acesso, meios de transporte, serviços adequados, áreas de lazer, enfim, todos os privilégios que a vida urbana moderna oferece e que foi construído com esforço ao longo de milênios. E tudo isto deve ser pensado e planejado antes de qualquer empreendimento urbano.

Quais os princípios norteadores da Carta de Atenas? Seu modelo de cidade oferecido é factível? Como esse modelo proporcionará bem-estar ao cidadão? Pode ser sobremodo difícil responder a estes questionamentos, porém cabe proceder a uma breve investigação do assunto. É o que será empreendido.

## 2.1 A NOVA CARTA DE ATENAS 2003, SEUS PRINCÍPIOS E DESDOBRAMENTOS

O urbanismo modernista tem desde fiéis cumpridores de seus princípios, a críticos severos de seu modelo proposto. Ele tem suas raízes e pressupostos presentes na Carta de Atenas, documento este, elaborado a partir de discussões Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM. Este evento teve várias edições durante o século vinte. O Arquiteto suíço Le Corbusier (1887-1965) foi o seu principal bastião e mentor.

Polêmicas à parte o que se pretende aqui é investigar o alcance de sua influência, na gestão da cidade – núcleo central da vida de bilhões de seres humanos.

Os debates dos primeiros CIAMs estavam imbuídos de pressupostos funcionalistas de planejamento urbano. Estas discussões vieram bem mais tarde, pois

(...) A primeira fase dos CIAMs (1928/33) foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos “problemas urbanos” nos países capitalistas centrais, em especial o problema da habitação. (ARANTES et al, 2000, p. 63).

A carta de Atenas de 1933 trazia a visão racionalista dos arquitetos preocupado com a moradia, com os arruamentos, etc. Já a Nova Carta de 1998/2003, está carregada de preocupações mais atuais. O predomínio de urbanistas em sua formulação embute outras formas de ver e construir a cidade por imbuir a multidisciplinaridade. A cidade traz novas necessidades, novos desafios e novos valores. A mulher busca emancipar-se e esta mudança de paradigma obriga uma reavaliação do modo de preparar a cidade.

As mudanças mais profundas ocorreram em decorrência da visão do Conselho Europeu de Urbanistas – CEU expressos na Carta de Atenas e centra-se nos pontos a seguir elencados:

- Bem-estar dos habitantes e dos utilizadores das cidades;
- Propõe uma visão coerente da cidade;
- Novos sistemas de governar e envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão;
- Utiliza novas tecnologias de comunicação e de informação (TIC);

Essa visão do CEU sobre as cidades europeias influenciaram demasiadamente os urbanistas e não se restringiu às cidades da Europa, mas de todo o mundo, inclusive na cidade funcional de Brasília idealizada por Lúcio Costa. Há clara

influencia na Política Urbana brasileira, em diploma legal da envergadura da Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade sobre o qual será tratado adiante.

Estudiosos convencionaram dividir em três grupos as funções sociais da cidade: funções sociais urbanísticas, de cidadania e de gestão.

### **2.1.1 As funções Sociais Urbanísticas**

Estas funções já são encontradas na Carta de Atenas de 1933: habitação, trabalho, lazer (recreação) e mobilidade (circulação).

Na cidade funcional corbusiana estas funções estão interligadas. A cidade coerente está interconectada. Na medida em que um homem-tipo universal foi concebido, toda a funcionalidade deverá estar à sua disposição. Sua morada precisa estar adaptada à vida do homem moderno, atender seus desejos e realizações.

A moradia é um direito fundamental. É ponto de apoio central na vida do homem. Lugar de reposição de energias para enfrentar o trabalho, muitas vezes árduo. “A casa é o asilo inviolável do indivíduo (...)” (Art. 5º, inc. XI da Carta Magna de 1988). Ali ele goza de segurança e bem-estar. Bonduki constata

(...) habitação, o lar da família operária transformada em proprietária torna-se um pequeno mundo protegido de todas as desgraças. A habitação sadia, higiênica, individual e própria será o ponto de partida para a eliminação dos riscos de convulsão social através de sua unidade geradora: a família. (BONDUKI, 1998, p. 95)

Para que as funções urbanísticas sejam integralmente realizadas cabe ao poder público oferecer serviços de infraestrutura. Nas cidades atuais ainda existe uma grande precariedade nas habitações que persistem ao longo de décadas.

No Brasil a quantidade de municípios com casas sem banheiro é grande. Além disso, é preciso afirmar que nem ao menos sistema de coleta de esgoto existe

causando muita poluição do lençol freático, de córregos, rios, lagoas e outros recursos hídricos. Por conseguinte a saúde é deveras prejudicada.

Outro problema gritante é a problemática do lixo acumulado em vias públicas. A coleta sistemática dos resíduos sólidos ainda é insuficiente sem contar que a coleta seletiva e a logística reversa estão muito aquém do necessário.

Some-se a isso outro problema crônico: o do transporte público. Para que haja uma integração do cidadão aos princípios da função urbanística, ainda convém que a cidade ofereça serviços de transporte eficiente e seguro. Com todos esses pilares funcionando a estrutura da vida urbana ficará melhor.

No entanto, as funções urbanísticas não são suficientes sem uma integração. Cidade limpa, segura, áreas de lazer, são ótimas. Mas elas precisam ser parte de um todo. A mobilidade urbana é um exemplo. Ela integra toda a vida urbana como rezam os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, Lei 12.587), a qual explicita em seu Art. 5º:

(...) A Política Nacional de Mobilidade Urbana (...) está fundamentada nos seguintes princípios: (...) Acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficácia, eficiência e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; (...); equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Neste espaço urbano integrado e coerente as múltiplas manifestações ocorrem com a habitação suprimindo o conforto, a rede de serviços, transportes, áreas para descanso, e o trabalho para a obtenção dos custos de toda essa gama de necessidades que exigem cada vez mais esforço e trabalho num ciclo infinito.

O direito ao trabalho é o sustentáculo deste sistema. Havendo desemprego, subemprego e atividades com baixa remuneração, todo o resto fica comprometido. Isto é verdade na medida em que o desempregado não poderá adquirir e manter sua habitação bem como a mobilidade e até o lazer perderá o

sentido de ser. O espaço de lazer, o tempo livre é o momento em que as relações sociais se dão de modo amplo. Laços de amizade e de família criam o ambiente próprio para a realização do homem urbano enquanto ser gregário.

Sem uma atividade econômica consistente a cidade não tem viabilidade. Precisa-se dos serviços do comércio, a indústria, o ambiente de trabalho, para mantê-la. Este fenômeno veio graças ao que o capitalismo imprimiu no processo de urbanização como se acentua nas esclarecedoras palavras de Sposito (2012, p.30),

(...) do próprio processo de urbanização. A cidade nunca fora um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo.

É a partir daí quando as cidades são propriamente urbanas e não apenas aldeias ou burgos medievais, mas cidades de fato na acepção moderna do termo. A mobilidade, o trabalho, todo o turbilhão de coisas que acontecem na cidade a mantém viva, funcionando a todo vapor. Por esse motivo, outras funções complementam a função urbanística.

### **2.1.2 As Funções Sociais de Cidadania**

As funções sociais de cidadania compreendem direitos básicos como educação, saúde, segurança e proteção.

A Carta Magna da República elenca no caput de seu 6º artigo os direitos sociais, como segue:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Movimentos sociais os mais diversos através de associações, ONG's e OSCIP's, sindicatos, enfim, o terceiro setor tem lutado em diversas frentes para sensibilizar as autoridades para a observância e cumprimentos dos direitos. A cidadania é entendida como o "direito a ter direitos" e isso é fundamental uma

vez que em diversos países ainda não é permitida a liberdade de expressão bem como manifestações populares exigindo direitos básicos.

Dentre as funções de cidadania, uma tem a capacidade de influenciar transformando todas as demais, a educação. Uma vez educada a população, mais próxima ela fica de uma cidade ideal, mais justa, mais segura, organizada, limpa e ambientalmente equilibrada.

Com educação de qualidade as pessoas são capazes de exercer sua cidadania plena, ser participativa com propostas, nos conselhos de cogestão, nos conselhos do FUNDEB, do SUS, no controle social, acompanhando as contas públicas, cobrar quando necessário.

### **2.1.3 As Funções Sociais de Gestão**

As funções sociais de gestão abrangem a prestação de serviços, o planejamento, a preservação do patrimônio cultural e natural e a sustentabilidade urbana.

Para que uma cidade tenha aspectos realmente urbanos é preciso que seus habitantes tenham bem-estar material (funções urbanísticas), com seus direitos básicos assegurados (funções de cidadania) e finalmente, tenham serviços públicos de qualidade a seu dispor (funções de gestão).

Há um leque muito amplo de prestação de serviços ao cidadão, que vão desde a varrição de ruas e logradouros públicos, a coleta sistemática de resíduos sólidos. Existem também os serviços que podem ou não ser realizados em forma de concessão como o abastecimento de água, eletrificação, sistema de coleta de esgoto, telefonia, dentre outros.

O município recolhe diversos impostos e taxas como o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e o Imposto Sobre Serviços – ISS, dentre outros. O correto gerenciamento destes recursos deve ser revertido nos serviços retro citados, no planejamento urbano, no uso e ocupação do solo.

Cabe também, e não menos importante, a preservação do patrimônio cultural e natural. Ressalta-se que esta preservação não se dá apenas com tombamentos ao patrimônio histórico, cultural e artístico ou se for o caso, com criação de áreas de proteção integral, parques, etc., ou mesmo reservas particulares do patrimônio natural – as RPPN's ou afins. Será de suma importância tornar um hábito, despertar nas pessoas sentimentos genuínos de pertencimento destes patrimônios. Desse modo, haverá sustentabilidade.

### **3. UMA REGULAÇÃO FEDERAL PARA A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: O ESTATUTO DA CIDADE**

O Brasil carecia de um marco regulatório para a sua política urbana. As primeiras tentativas de elaboração de projetos de lei específica foram feitas pelo antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano nos anos 70 do século XX. Um dos projetos de lei resultante destes movimentos foi o PL nº 775/83.

Das sete constituições da história do Brasil apenas a Carta Magna de 1988 incluiu um capítulo sobre a política urbana. Os seus artigos 182 e 183 são repletos de significado e legitimidade, pois refletem a luta, os esforços, e os anseios populares para usufruto de uma cidade mais habitável. Até mesmo porque,

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações pessoais, políticas, econômicas e religiosas. Sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e mais democrática, que possa de alguma forma responder à realização de nossos sonhos. (MATTOSO, 2005, p.16)

Foi uma proposição do Senador da República Pompeu de Sousa de 1989 que deu o pontapé inicial. Porém, não estava ainda consolidada a luta. Havia muito a ser trilhado pelos caminhos da tramitação regimental, das discussões, das articulações no Congresso Nacional. Foram quase onze anos de debates e embates até o consenso e aprovação. Finalmente, veio a lume a sanção presidencial da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Seus principais estabelecimentos são o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade, a definição do plano diretor como instrumento-base.

Além disso, regulamenta os instrumentos da política urbana, os quais serão tratados à frente.

### 3.1 AS DIRETRIZES GERAIS E OBJETIVOS DA POLÍTICA URBANA

As normas gerais estão estabelecidas no caput do artigo 2º do Estatuto da Cidade é bastante claro ao enunciar que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...)”.

São dezesseis as diretrizes elencadas pelo Art. 2º do Estatuto da Cidade:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – Planejamento do desenvolvimento das cidades, distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – Ordenação e controle do uso e do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração de áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio

ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Nestas diretrizes está garantido ao cidadão o direito à cidade. Porém não é cidade de qualquer jeito que este direito assiste. A cidade deve ter sustentabilidade para abrigar toda a gama de atividades socioeconômicas.

Se estas diretrizes forem de fato seguidas, cumpridas com o princípio da gestão democrática, a cidade terá ampla condição de oferecer o bem-estar da população. Porém não são apenas os governos nas suas três esferas de poder que irá torna-las realidade.

Quando a participação popular for consubstanciada na ação política haverá uma cidade melhor. Com ordem e ordenamento urbano e toda sua rede de serviços a cidade proporcionará um efetivo modo de vida sem exclusão de muitos. Contudo, tanto as ações políticas e de cidadania será de incutir nas mentes o sentido de pertencimento à cidade. Na mesma linha faz-se necessário que o cidadão sinta-se 'proprietário' dela. O homem deve estar na cidade valendo o inverso na mesma proporção.

Não há admissibilidade para a ideia de cidade-mercadoria como nos advertiu Vainer (2000, p.76)

(...) uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado

extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos.

Com essas diretrizes, o legislador pensou a cidade sustentável. O patrimônio histórico-cultural, artístico e paisagístico também foi incluído, porque a cidade é o todo, ela não subsiste de modo isolado, ela precisa de vida e esta se dá na plenitude de sua harmonia, interação e interligação com seus habitantes sempre participativos.

Cabral (2008, p. 59) chama a atenção para o “princípio da participação política”. Consoante sua perspicaz observação

(...) A realização desse princípio, não está a depender de fórmulas jurídicas absolutas, mas sim da efetiva participação popular no processo de construção da democracia. A participação, além de se revelar como importante mecanismo de atuação direta dos cidadãos em uma democracia constitui também a prática mais efetiva e permanente de controle da coisa pública.

Este espírito volitivo de participar da implementação da política urbana deverá acompanhar o cidadão também nos instrumentos na ação efetiva. E são os instrumentos que tornam isto possível.

### 3.2 OS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA

Em seu Artigo 4º o Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos da política urbana pondo à disposição das autoridades municipais e da população, as ferramentas necessárias e indispensáveis. Neste sentido, cabe ao município como ente autônomo tornar real na vida da cidade toda essa parafernália legal em prol do bem-estar geral.

Silva Júnior e Passos ( 2006, p.10) esclarecem:

(...) aspecto importante do Estatuto da Cidade são os instrumentos disponibilizados aos municípios para implementar a política urbana, classificados em: urbanísticos, jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana. (SILVA JÚNIOR e PASSOS, 2006, p.10).

Com a observação destes três campos é possível por em prática as políticas. Finalmente, virá o plano diretor terá um tratamento específico á frente.

### 3.2.1 Os instrumentos Urbanísticos

Este grupo de instrumentos pretende induzir o desenvolvimento urbano de modo a evitar a ocupação inadequada, a subutilização de certas áreas da cidade. Estas áreas já deverão conter um mínimo de infraestrutura. São os listados a seguir que constam no Estatuto da Cidade:

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Arts. 5º e 6º); IPTU progressivo no tempo (Art. 7º); Desapropriação com pagamento em títulos (Art. 8º); Consórcio Imobiliário (Art. 46);
- Outorga onerosa do direito de construir (Arts. 28 a 31);
- Direito de superfície (Arts. 21 a 24);
- Operações urbanas consorciadas ( Arts. 32 a 34);
- Direito de preempção (Arts. 25 a 27); e
- Transferência do direito de construir (Art. 35).

### 3.2.2 Instrumentos Jurídicos de Regularização Fundiária

- Zonas especiais de interesse social (Art. 2º, V, f);
- Usucapião especial de imóvel urbano (Arts. 9º a 14);

- Concessão de uso especial para fins de moradia (Seção VI);
- Concessão de direito real de uso (Art. 2º, V, g).

### 3.2.3 Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana

- Estudo de impacto de vizinhança – EIV (Arts. 36 a 38);
- Órgãos colegiados de Política urbana (Conselhos ) – Sistemas de gestão democrática da política urbana (Art. 43, I);
- Audiências e consultas públicas (Art. 43, II);
- Conferências sobre assuntos de interesse urbano (Art. 43, III);
- Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 43, IV).

#### **4. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO-BASE REGULATÓRIO PARA DESENVOLVER A CIDADE**

Todo município precisa de planejamento para que possa funcionar satisfatoriamente de modo a atender os interesses, necessidades e anseios de seus habitantes. E o Plano Diretor é a base das normas constitucionais para sua execução. Ele “(...) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art. 182, § 1º da CF/88). Este Artigo da Carta Magna foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Art. 4º, III, a).

O Planejamento é o maior aliado do município porque com ele é possível prever algumas situações e tentar evitá-las ou amenizá-las conforme o caso. E isto independe da dimensão territorial do município.

Justifica-se o planejamento de qualquer município brasileiro, ou de qualquer parte, independentemente de seu tamanho, de sua população. Já que algumas cidades poderão nunca chegar a ser grandes metrópoles, como ocorre com milhares de cidades no mundo todo que, apesar de antigas continuam pequenas comunidades urbanas. Mas o objetivo do planejamento não é apenas preparar a cidade para um dia possuir uma grande população, e com o planejamento, possa enfrentar os problemas dos grandes centros, como trânsito, transporte, poluição, degradação urbana, violência dentre outros. O objetivo final do planejamento é melhorar a qualidade de vida das pessoas que moram naquele ambiente urbano, mantendo o equilíbrio ambiental e preservando seus recursos para as futuras gerações. (BERNARDI, 2006, p. 85).

O termo “planejar” quer dizer tornar plano. Os antigos romanos eram exímios construtores de estradas, e quando havia depressões e irregularidades, eles as planeavam com terraplanagem para torná-las trafegáveis. Vem daí o nome planejamento.

Muitos fundadores de cidades antigas escolhiam com bastante critério o lugar onde pretendiam construir a cidade, a fortaleza, o templo ou castelo. Eles precisavam de um local estratégico em que pudesse ter infraestrutura mínima para que tudo que o circundasse tivesse de fato, proveito. Para isso consultavam deuses e oráculos e faziam rituais os mais diversos até encontrar lugar propício.

Esse papel agora cabe ao legislador e aos gestores municipais. Compete aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Art. 30, VIII).

De acordo com a Resolução nº 25 de 01 de julho de 2005 do Conselho das Cidades – CONCIDADES, “o processo de elaboração, implementação e execução deve ser participativo” (Art. 3º). O poder Público é responsável pela convocação das reuniões, conferências ou similares, porém deverá haver ampla participação da sociedade civil dos mais variados segmentos.

A convocação da audiência pública também pode ser feito pela população desde que tenha a 1% (um por cento) da aprovação dos eleitores (Art. 9º). Este item demonstra um grau de dificuldade muito grande porque exigirá uma mobilização e sensibilização muito grande que demandam tempo, recursos humanos e financeiros.

#### 4.1 AS ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

É preciso ter em mente que o plano diretor não é uma peça de lei que é elaborada por uma assessoria dentre de uma sala climatizada. Desta forma, pode ser um plano tecnicamente perfeito, porém não reflete a realidade do município nem os anseios da população, muito menos as expectativas do setor produtivo.

O plano diretor deve ser elaborado de modo a permitir a participação de todos os segmentos da sociedade. De acordo com o Ministério das Cidades, o processo de elaboração do plano diretor pressupõe a realização de, pelo menos, quatro etapas: metodologia, leitura da realidade municipal, seleção e pactuação de temas prioritários e elaboração do projeto de lei do plano diretor (SILVA JÚNIOR e PASSOS, p. 16).

Na etapa metodologia é formado um Núcleo Gestor Local que será o coordenador de todo o processo de elaboração. Nesta etapa é que serão definidos os “prazos, custos, cronograma de atividades, estratégia de mobilização da população, formas de divulgação do processo”. Até mesmo

para elaborar e estabelecer uma metodologia será necessário fazer algumas reuniões técnicas para defini-la. Com os prazos estabelecidos vislumbra-se melhor quanto tempo é necessário porque o plano afetará gerações futuras, daí também um pouco de calma, mas sem morosidade. Os prazos devem ser bem determinados, mas não curtos de modo a prejudicar o processo. Com os custos definidos será mais um passo adiante, pois os recursos financeiros serão de grande valia para um plano de qualidade. Um fator importante com o cronograma de atividades seja, de fato, cumprido para não desestimular os participantes que podem achar “que isso não vai dar em nada”. A estratégia de mobilização é peça fundamental. Ela precisa esclarecer a importância do movimento e do que está acontecendo para o município.

A leitura técnica da realidade do município é aquela que mostra suas dificuldades, seus recursos disponíveis e suas potencialidades. Existe a leitura comunitária e a leitura técnica. Nas reuniões com conselhos setoriais, associações comunitárias, sindicatos, associações de comerciantes, artesãos, pescadores, de bairro, é possível fazer um levantamento das dificuldades encontradas onde eles moram. A população residente de uma determinada área é que sabe do que necessita e quais as mudanças que serão melhorias ou não para suas vidas.

A partir dessa leitura, os temas serão selecionados e a pactuação será possível. As discussões já estarão, nesta etapa, bastante maduras, afiadas e condizentes com o pensamento da população.

A etapa seguinte, de elaboração do projeto de lei, fica a cargo do Poder Executivo de enviá-lo para a Câmara Municipal. Ainda não terminou. É preciso que a sociedade civil continue acompanhando, fiscalizando para que a lei não sofra alterações drásticas. O próximo passo é o do Sistema de Acompanhamento e Controle Social.

A esse respeito lemos o que está estabelecido na Resolução nº 34 do Conselho das Cidades:

Art. 6º. O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo Art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá: I – Prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; II – Apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; III – garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; IV – Monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal;

Ainda serão definidos os instrumentos desse controle social como reza o Art. 7º da Resolução nº 34 do CONCIDADES:

Art. 7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: I – o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II – conferências municipais; III – audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades; IV – consultas públicas; V – iniciativa popular; VI – plebiscito; VII – referendo.

O Plano Diretor tem ainda três aspectos importantes a ser considerados: o político, o da transparência e o da democratização. Atente-se para Braga (1995, p. 18)

(...) A técnica tem um papel fundamental no planejamento, mas não é tudo. Se um plano for muito bom tecnicamente, mas inviável politicamente, não será executado; o mesmo se dá ao inverso, as propostas de um plano podem ser muito justas politicamente, mas se não tiverem nenhuma viabilidade técnica de serem implementadas, não passam de demagogia barata. (...).

Sobre o aspecto da transparência, Braga (1995 p. 18) continua a discorrer que o plano diretor por ser um documento público, tem como objetivo "(...) tornar

públicas as diretrizes e prioridades do crescimento urbano, de forma transparente, para a crítica e avaliação dos agentes sociais (...)”. Recorreu-se ao mesmo autor para elucubrar os aspectos da democratização, “(...) é fundamental, pois só ele garante a transparência necessária das regras do jogo (...)”.

Diante do exposto, vê-se que não é fácil a elaboração do plano diretor. Além de problemas de ordem técnica, ainda existem as dificuldades políticas, humanas, financeiras e de gestão.

## 4.2 O CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DIRETOR

Além das tipicidades que envolvem a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor (Art. 41) como as cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, inseridas em áreas de especial interesse turístico ou de influência de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, dentre outros, há ainda, um aspecto que se deve levar em conta: o conteúdo mínimo para sua elaboração.

Cada município tem sua história, tradições políticas e culturais, patrimônio artístico dentre variadas peculiaridades próprias. Não obstante, o CONCIDADES emitiu orientações e recomendações através da Portaria nº 34/2005. Esta Portaria não possui caráter normativo, mas é de grande relevância para a aplicação da Lei 10.257/ 2001 e da política de desenvolvimento urbano.

Quanto ao conteúdo mínimo do plano, a Portaria recomenda que ele deve prever:

As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a

reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor. (CONCIDADES, Resolução 34/2005)

O município deverá estabelecer ouvindo a comunidade suas próprias prioridades, diretrizes e a forma de implementação do plano diretor, obedecendo, a lei nº 10.257/2001. As características econômicas deverão ressaltar a vocação de cada território como orientam SILVA JÚNIOR & PASSOS,

Cada município, de acordo com sua vocação econômica, deverá adotar as diretrizes e instrumentos necessários ao fortalecimento da economia local, por exemplo: os municípios com predominância no agronegócio, poderão discutir questões relacionadas às vias de escoamento da produção; os municípios turísticos, temas ligados à preservação do patrimônio histórico ou natural, e assim por diante. (p. 22).

Com um processo de elaboração bem feito e participativo, envolvendo poder público, segmentos sociais e econômicos, com vontade política e um eficiente sistema de acompanhamento, o plano diretor tem chance real de dar certo e ser factível.

Muitos planos foram elaborados Brasil afora e não deram certo. É preciso avaliar onde ocorreram as falhas. Do mesmo modo que sua elaboração é participativa, sua correção também deve seguir os parâmetros da efetiva participação popular.

#### 4.3 A CULTURA DOS PLANOS

Planejar tem sido ao longo dos anos, prioridade na administração pública nas três esferas de governo. Nas últimas décadas foi o plano diretor que se notabilizou, ganhou espaço, que pautou nas Conferências das Cidades com suas discussões para o desenvolvimento urbano. Há também os técnicos que o criticam afirmando que os planos diretores morreram, não deram certo.

Pretende-se no momento abrir parênteses para alguns planos que não estão previstos no Estatuto da Cidade, mas que certamente, trarão benefícios para que a cidade funcione melhor com o objetivo sempre perseguido de atingir, de proporcionar o bem-estar para a população citadina.

Mormente esta temática, objetiva-se chamar a atenção para um fenômeno que acontece, ou no mínimo fortaleceu-se, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Trata-se da municipalização quase generalizada das políticas de diversos setores. O grande problema enfrentado pelas administrações públicas para implementá-las, é a escassez de recursos financeiros. Muitos são os municípios que não dispõe de rubricas para executar políticas previstas com a municipalização. Isto tem onerado e muitas vezes emperrado administrações em municípios cuja arrecadação é irrisória.

#### **4.3.1 Plano Municipal de Saneamento Básico**

A Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e tem os seguintes princípios fundamentais (Art. 2º):

Universalização do acesso; integralidade (...); abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente; disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado (...) articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental (...) melhoria da qualidade de vida (...) controle social (...) integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

O saneamento básico como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais (Art. 3º), compreende o abastecimento de água potável; o

esgotamento sanitário; a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; e a drenagem e manejo das águas pluviais.

O atendimento à Lei 11.445/2007 na elaboração do plano municipal de saneamento básico tem uma peculiaridade em relação aos demais. Ele exige uma maior articulação com prestadores de serviços concessionados como as companhias de água e esgoto, agências de regulação. Outro aspecto é que, por sua natureza abrangente e demasiadamente técnica, custa muito caro.

A Lei de Saneamento Básico já está na pauta dos gestores municipais mais atentos, outros municípios já elaboraram seus planos e ainda existem muitos que ainda não se adequaram, seja por falta de recursos para contratação da equipe técnica ou por não estarem devidamente informados a respeito do critério de elegibilidade na captação de recursos da União. O plano municipal de saneamento básico é condição vinculante para captação de recursos onerosos e não onerosos da União a partir do exercício do ano de 2014.

O Art. 19 estabelece que o plano poderá ser específico para cada serviço e abrangerá no mínimo:

Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; objetivos e metas de curto, médio e longos prazos para a universalização (...); programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; ações para emergências e contingências; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Estes planos podem, ainda de acordo com o Art. 19, ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de serviços (§ 1º); ter compatibilidade com os planos das bacias hidrográficas (§ 3º); revisão periódica de quatro em

quatro anos, anterior à elaboração do Plano Plurianual (§ 4º); ser dada publicidade – audiências ou consultas públicas – (§ 5º); deve englobar integralmente o território, salvo nos planos regionais (§ 8º).

Mais uma vez o município vê-se às voltas com uma pesada carga a carregar. Uma legislação federal que atrela a captação de recursos à elaboração de um documento que pode ser “feito” sem a devida sobriedade que um plano dessa envergadura exige. Nenhum gestor quer sofrer sanções principalmente em municípios pobres com baixa arrecadação.

Outro fator que aumenta o grau de dificuldade é o volume de recursos que o plano exige. Projetos de saneamento básico são muito caros. Os quatro eixos do Art. 3º demandam somas financeiras enormes por se tratar de médias e grandes obras de infraestrutura, manejo e transporte de resíduos, manejo e tratamento de águas. Todas estas obras e atividades devem ser adequadas com cuidado e proteção ao meio ambiente e saúde pública.

Espera-se que o Governo Federal destine recursos para que a Lei 11.445/2007 seja um grande marco do saneamento básico no Brasil, afetando assim, de forma positiva, a qualidade de vida das populações que, o meio ambiente urbano, com esse conjunto de serviços tão essenciais e indispensáveis à dignidade humana.

#### **4.3.2 Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos**

A Lei Federal nº 12.305 de 02 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê a elaboração do plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos (Art. 18). Destacam-se como princípios “a prevenção e a precaução (...) a visão sistêmica (...) a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (Art. 6º)”.

Toda a sociedade brasileira, e o mundo inteiro, sabem das consequências da má gestão dos resíduos sólidos. Os lixões tem tirado a dignidade de famílias inteiras por gerações seguidas. Doenças causadas por insetos os mais diversos que são vetores de patologias às vezes fatais. As inundações que

arrastam lixo lançado irresponsavelmente nas vias públicas, encostas, córregos, lagoas e outros recursos hídricos levam também vidas e cidadania.

A poluição dos recursos naturais é imensa causando prejuízos econômicos, sociais e ambientais. Por isso um dos objetivos da Política Nacional de Gestão dos Resíduos Sólidos é a “proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; (...) estímulo à adoção de tecnologias limpas (...) incentivo à indústria da reciclagem (...) e consumo sustentável (art. 7º)”. Destaque-se o objetivo que estimula a consciência da população a respeito de “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. (Art. 7º, II)

Esta lei introduziu novidades como a Responsabilidade compartilhada que envolve do fabricante ao consumidor passando pelo comerciante (Art. 30). A logística reversa (Art. 33) que abrange pilhas, baterias, embalagens de agrotóxicos dentre outros produtos potencialmente poluidores e perigosos, também veio contribuir para um meio ambiente mais saudável.

Mais uma vez o instrumento principal de implementação é o Plano. Entretanto, o Governo Federal em parceria com os governos estaduais precisam fomentar esta política nos municípios e financiá-los. Não se concebe municípios pequenos quase desprovidos de recursos, construindo e gerenciando aterros sanitários que atendam os quesitos especificados para tão complexo empreendimento.

Desde o início, demanda-se muito recurso com varrição de ruas, coleta sistemática, transporte de resíduos sólidos, construção de galpões de triagem para coleta seletiva, gestão de resíduos oriundos da construção civil, vencimentos de garis e outros.

A Política Nacional de Gestão dos Resíduos sólidos estabeleceu prazos. Foi estipulado o prazo de dois anos para a elaboração dos planos, sob pena dos municípios retardatários passarem a ser punidos que a suspensão de repasses federais nessa área. A lei pretende ainda extinguir todos os lixões até o ano de 2014.

A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os municípios terem acesso a recursos da união, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamento de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (caput Art. 18).

Nenhum gestor em sã consciência deixará de cumprir este artigo e deixar de receber recursos. Resta saber se este plano será levado a efeito, pois apenas sua elaboração garante o recebimento dos recursos, uma vez que o seu monitoramento é insuficiente e falho.

#### **4.3.3 Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil**

A Lei Federal nº 12.608 de 10 de abril de 2012, dentre outros dispositivos, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Muito se vê na televisão e mídia em geral desastres causados por fenômenos meteorológicos como inundações, deslizamentos de terras, causando prejuízos econômicos, ceifando vidas humanas, animais, deixando milhares desabrigados e prejudicando a atividade agropecuária, dentre outros. No outro extremo está a estiagem prolongada, que tantos transtornos acarreta como problemas no abastecimento de água potável, desemprego no campo, êxodo rural, fome e miséria.

Alguns desses eventos são evitáveis se ações e projetos previstos nos planos diretores e de saneamento básico forem executados com eficiência e responsabilidade por parte dos gestores municipais. Muitas mortes causadas por deslizamento seriam evitadas se o município não permitir construções em áreas de risco como encostas, barreiros, próximo a córregos e rios, morros, etc. Algumas leis já possuem poderes inibidores a exemplo do Código

Municipal de Posturas e Obras, Lei do Uso Parcelamento e Ocupação do Solo e afins.

Com esta nova determinação legal pode-se esperar por uma ação articulada entre estes planos, afinal a cidade necessita de um conjunto de ações, atividades e obras de infraestrutura que possam proporcionar este bem-estar. O cidadão merece, mas acima de tudo ele tem direito a uma cidade segura, transitável, onde ele sinta-se e de fato esteja protegido e seguro de eventos desagradáveis os quais possam ameaçar sua segurança, saúde e seu maior patrimônio: sua vida e de seus entes amados, pois “(...) é dever da União, dos Estados (...) e dos Municípios adotar medidas necessárias à redução dos riscos de desastres” (Art. 2º).

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil abrange “(...) as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil (Art. 2º)”. E completa na sequência no seu parágrafo único:

A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em muitos países a defesa civil é fortalecida pelos seus respectivos governos que chegam a evitar catástrofes terríveis. É preciso, no entanto, muita preparação dos envolvidos e vontade política. No Brasil caminha-se no rumo certo como demonstram os objetivos da PNPDEC (Art. 5º):

Reduzir os riscos de desastres; prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; recuperar as áreas atingidas por desastres; (...) estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos de urbanização; (...) monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; (...) estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos

recursos hídricos e da vida humana; (...) combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; (...).

Existe uma peculiaridade neste plano. De acordo com o Art. 22, somente os municípios incluídos no “(...) cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (...)”, deverão elaborar os referidos planos. Este cadastro é instituído pelo Governo Federal e a iniciativa de inscrição do mesmo deve partir do município ou por indicação dos demais entes federados conforme Art. 22, § 1º.

Na verdade, este diferencial constitui apenas detalhes, pois todos e qualquer município está sujeito aos efeitos de qualquer dos eventos naturais retrocitados. “A defesa Civil Somos todos nós”, tal lema, tratado na 1ª Conferência Nacional da Defesa Civil ocorrida em maio de 2010 em Brasília, bastante sugestivo demonstra o quanto todo cidadão individualmente, como agente político, o Poder Público e demais atores sociais, está umbilicalmente envolvido com a Defesa Civil. Este foi um dos motivos de tratar este assunto no presente trabalho.

Outro aspecto levado em conta foi que a Lei da PNPDEC, alterou o Estatuto da Cidade acrescentando-lhe dois Artigos, a saber, o Art. 42-A e o 42-B. Sendo que o 42-A estabelece que o Plano Diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional com áreas suscetíveis (...) deverão conter no mínimo:

Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastre; e diretrizes para a

regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, (...).

Quanto ao conteúdo do Artigo 42-B, que trata dos municípios com pretensão de ampliar seu perímetro urbano “(...) deverão elaborar projeto específico que contenha no mínimo”:

Demarcação do novo perímetro urbano; delimitação dos trechos com restrições à urbanização (...) definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (...) a previsão de áreas para habitação de interesse (...).

Com estes instrumentos e diplomas legais verificação a necessidade de criar, no âmbito do Poder Público e da Sociedade Civil, a cultura do planejamento. É evidente que o objetivo primordial é normatizar, estabelecer regras para adoção e execução de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população que sofre com falta de condições dignas de vida e ver seus impostos descer não pelo ralo, mas pela boca de lobo.

## **5. A URBANIZAÇÃO É COMPATÍVEL COM A SUSTENTABILIDADE**

Ao falar de sustentabilidade deve-se estar preparado para posicionamentos divergentes. Não é fácil compatibilizar conceitos tão divergentes que ferem interesses os mais diversos. Dentre tantos conceitos com as terminologias mais diversas optou-se pela definição da CMMAD – Comissão Mundial Para o Meio Ambiente e desenvolvimento citado por Dias (2010, p. 31) para quem desenvolvimento sustentável:

É um processo de transformação no qual a exploração dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

É preciso saber ao certo qual é a urbanização que se busca, que trará conforto material a seus usuários. Sabe-se com bastante clareza os impactos que as cidades causam sobre o meio ambiente como assinala Dias (2010, p. 4), “A construção de grandes cidades intensificou a destruição do meio ambiente circunvizinho”.

O fato indiscutível é que as aglomerações humanas aumentam em muito a degradação, exaurem recursos naturais, causam a extinção de animais e plantas. A propósito há razoabilidade em concordar com Dias (2010, p. 4) quando afirma:

Quanto maiores as aglomerações humanas, mais destrutivas eram do ponto de vista ambiental. E, nesse estágio de crescimento acentuada população humana, muitas espécies desapareceram gradativamente onde o homem construía em ritmo acelerado o seu próprio ambiente. No Oriente Médio, onde atualmente se encontra o Iraque, se registraram as primeiras grandes aglomerações humanas e é onde ocorrem as primeiras grandes extinções de espécies animais. Os grandes predadores são rapidamente extintos, pois eram as primeiras ameaças ao homem e a suas criações de animais

domésticos. Há inúmeras representações de caçadas a leões e outros predadores naquela região, que foram rapidamente extintos.

Estes fatos e eventos históricos servem de alerta e, mais ainda, reflexão sobre o comportamento do ser humano ao satisfazer suas necessidades. Serve ainda como norteador de uma nova atitude na busca por tecnologias que respeitem o ambiente natural. Serve, para usar uma terminologia utilitarista, para evitar que a raça humana seja também extinta pelo seu próprio modo de vida predatório. Insiste-se no tripé do desenvolvimento sustentável aplicado às nossas cidades para uma vida melhor para todas as pessoas.

O desenvolvimento deste trabalho pautou-se na tentativa em demonstrar as diretrizes e instrumentos previstos na legislação brasileira para tornar as cidades detentoras de condições adequadas para abrigar seus habitantes. Todos estes esforços governamentais aprovando leis, executando projetos urbanísticos para melhorar a cidade e ajuda-la a transpor as imensas dificuldades, têm a ver com o aumento das populações urbanas e tem a colaboração inclusive da ONU através da ONU-HABITAT, a organização “encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países com políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos”. (ONU-HABTAT, 2013).

Segundo o Worldwatch Institute entre os anos de 1975-2005, no mundo desenvolvido mais de duzentas aglomerações ultrapassaram o milhão de habitantes das quais, em 2005, quinze eram megacidades com mais de 10 milhões de habitantes (Worldwatch Institute, 2007).

Por esse motivo, os processos de urbanização devem ser conduzidos de modo a levar em consideração o equilíbrio entre sua população e sua base ecológica.

O esforço conjunto para urbanização sustentável busca reduzir as desigualdades, as injustiças e a insegurança. Uma cidade que ofereça prestação de serviços básicos de qualidade, moradias dignas, transporte eficiente, trabalho e uma convivência harmoniosa com o meio ambiente urbano. O futuro da sustentabilidade depende de como serão solucionados estes desafios. Antes a cidade foi depreciada por ambientalistas, culpada pelos resultados caóticos da urbanização desenfreada e não planejada como poluição, assentamentos precários, favelização, dentre outros.

A dimensão ecológica da cidade é um dos aspectos a ser levados em conta para a sustentabilidade. Não se concebe uma cidade sustentável quando ela abriga milhões de miseráveis, subempregados, sem-tetos, com “cidades de lata e papelão” dentro ou nos arredores da “cidade de concreto”. Há um processo muito grande de crescimento desordenado, promovendo ainda mais o cidadão. Mas este processo não é irreversível.

A tecnologia está a favor da sustentabilidade, se usada com responsabilidade socioambiental. A urbanização pode e deve ser compatível com a sustentabilidade, pois ambas não se excluem. Ao contrário, são aliadas na construção e repaginação das cidades neste milênio onde mais cidadãos buscam um modo de vida melhor nas cidades que sejam o lugar do contato, da comunicação, onde os homens se encontrem enquanto ser. Uma das contribuições capitais da tecnologia são o desenvolvimento e aplicação de energias limpas que respeitem a natureza. A cidade demanda muita energia o que exige responsabilidade ambiental e busca pela eficiência energética.

Vive-se hoje no mundo da instantaneidade, da comunicação em tempo real, da informação veloz, das redes sociais. A cidade é o espaço onde estas características aparecem com maior nitidez. Na verdade é onipresente. A comunicação é uma cola que liga os seres humanos. Os centros urbanos proporcionam esse contato.

## 5.1 A URBANIZAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS ATUAIS

Constitui tarefa árdua e complexa abordar o tema da urbanização brasileira. Entre os fatores de complicação está em definir o urbano de fato uma vez que, conforme Sposito e Whitacker, (2006, p. 33) “a concepção do urbano extrapola a própria cidade, consubstanciando-se na relação campo-cidade, tendo na divisão técnica, social e territorial do trabalho a sua base”. Embora não seja escopo deste trabalho definir o que é rural e o que é urbano, cabe levar em conta estes fatores, pois no Brasil existem muitas peculiaridades no processo de urbanização. O grande aumento populacional, o inchaço das cidades e o avanço das periferias favelizadas é um grande desafio a ser resolvido no presente século.

Este problema remonta à época colonial como aponta Silva (in: Sposito e Whitacker, 2006, p. 75), relata da seguinte forma:

(...) no Brasil, tivemos uma urbanização durante o período colonial, totalmente vinculada ao exterior, sempre na proximidade imediata com o litoral, sendo cidades com funções administrativas e burocráticas e com finalidade de escoamento da produção agrícola para exportação. A partir do período de 1930, com o início da transição do Brasil de um país agrário-exportador para um país urbano-industrial, com a implantação das indústrias de base, sobretudo estatais, as cidades passam a ser produzidas segundo esta nova lógica, ou seja, com uma dinamicidade muito maior, com uma complexidade na divisão social e territorial do trabalho muito mais intensa, aumentando os fluxos internamente e externamente por todo o Brasil, sendo o início da constituição da rede urbana brasileira paralelamente ao primeiro momento de efetiva gestão do território nacional. Este processo evoluiu bastante rápido, sobretudo, com a ocorrência do processo de internacionalização da economia brasileira e a penetração de capitais multinacionais, política iniciada em 1955 e que consolida o Brasil como país urbano-industrial (...).

A cidade é uma das maiores realizações humanas. Não há consenso entre os estudiosos, segundo SPOSITO, 1988, quanto à sua situação precisa no tempo.

(...) Contudo, os autores são unânimes em apontar que terá sido provavelmente perto de 3500 a.C., seu aparecimento na Mesopotâmia (área compreendida entre os rios Tigre e Eufrates), tendo surgido posteriormente no vale do rio Nilo (3100 a.C.), no vale do rio Indo (2500 a.C.) e no rio Amarelo (1550 a.C.). (p. 18)

Esse fato demonstra o quanto tem custado ao gênio humano conceber um modo de vida diferente. Concorde-se com a afirmação de que o urbano é o habitat do homem. MUNFORD, 1998 em sua monumental obra *A Cidade na História*, falando da cidade como santuário e fortaleza, afirma que “(...) os componentes originais da cidade jamais desapareceram inteiramente (...)”, (p. 36). As cidades tem o poder de guardar e preservar costumes, a história. Porém, em decorrência de múltiplos fatores, a tendência é o signo da mudança.

O dinamismo subjacente às engrenagens da modernização da vida urbana promoveu muita alteração na plástica e na forma. Eventos históricos como a industrialização, o advento do automóvel, demandaram maior eficiência na gestão das cidades. Os arranha-céus só foram possíveis graças às ferragens, ao concreto armado. A expansão urbana também é acompanhada ou é influenciada pelo desenvolvimento econômico. Especulação imobiliária é uma delas.

Milton Santos discorreu especificamente as cidades brasileiras em seu livro *Urbanização Brasileira* aponta para os problemas urbanos comuns entre elas:

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os de emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação, da saúde são genéricos e revelam enormes carências (...). (SANTOS, 2002, p. 105)

Mais uma vez, volta-se para a questão da gestão urbana. É ela que por ser uma ação política deve satisfazer aos anseios e necessidades dos cidadãos

tanto no aspecto individual como o da população. Para isso, faz-se necessária a alocação e articulação de recursos financeiros para seu pleno funcionamento. Um dos pontos cruciais no processo de urbanização é a criação de mecanismos eficazes para obrigar o poder público a cumprir as políticas urbanas e as sociedade civil educar-se de modo a poder participar desse processo. Há de constituir um contrato entre todos os utilizadores e moradores da cidade para que ela possa ser de fato sustentável.

atente-se ao conceito de corresponsabilidade entre sociedade civil e poder público, devendo-se levar em consideração a iniciativa privada. É deste modo compartilhando a responsabilidade que a cidade será mais habitável. A finalidade principal é evitar a ocupação irregular de áreas de risco e áreas de APP – Áreas de Proteção Permanente a exemplo na Região Serrana do Rio de Janeiro onde ocorreram recentes inundações com deslizamentos de barrancos causando destruição e morte de muita gente. O Ministério de Meio Ambiente elaborou relatório que demonstra a ocupação de áreas de APP como causa principal dos desastres já que eles ocorrem, segundo estudiosos a 60 milhões de anos segundo o geólogo Álvaro Rodrigues dos Santos. (Shäffer et. al., 2011, p. 19).

Uma demonstração da falta de educação ou sua aplicação ineficiente, é a ocupação irregular de áreas de risco. Estas muitas vezes são compostas por áreas de APP: encostas, topos de morro, margens de córregos, rios ou outros recursos hídricos, dentre outros. Há outros aspectos também a serem levados em conta que são a não aplicação das leis ambientais, da correta aplicação da lei do uso e ocupação do solo (que é uma atividade inerente ao município) e da omissão do poder público municipal em não fiscalizar estas áreas. Sabe-se que há um déficit habitacional muito grande em todo o Brasil. No entanto, existe uma grande necessidade de disciplinar a urbanização para evitar tragédias, desrespeito às leis ambientais e perdas de vidas. Concorde-se com Schäffer et. al. (2011, p. 14) quando este faz a seguinte observação:

Nas áreas urbanas a preservação e a recuperação das APPs garantem a manutenção de áreas verdes, requisito essencial para

proporcionar uma maior qualidade de vida e conforto ambiental à população, amenizando a temperatura e mantendo a umidade do ar. Além disso, é essencial para inserir os elementos naturais capazes de amenizar a poluição visual das cidades que, via de regra, se caracterizam por um meio ambiente excessivamente adensado. A Manutenção da vegetação das APPs das áreas urbanas transforma as cidades em ambiente aprazível, com a inserção de elementos naturais no cenário urbano, garantindo o direito da população a cidades sustentáveis, aclamado pelo Estatuto da Cidade.

Esta qualidade de vida saudável é que deve ser buscado nas cidades independentemente de seu porte. As pessoas necessitam respirar melhor, ver coisas aprazíveis perceber a beleza do meio natural. Isto mesmo vivendo rodeadas de concreto, as pessoas precisam deste contato, deste bem-estar, desta vivência para evitar a total abstração da natureza. E este espaço salutar somente será construído com o comprometimento do poder público e o total envolvimento da sociedade civil organizada.

As cidades brasileiras tenderão a crescer de modo qualitativo, porém ainda tem muito a ser construído nos campos institucional, de gestão ambiental, de política.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O princípio primordial das funções sociais da cidade é proporcionar bem-estar ao cidadão. A cidade é o espaço onde o vivem milhões de pessoas buscando a excelência da convivência social e superando conflitos. Para que o bem-estar social aconteça plenamente a Carta Magna da República instituiu a política urbana a qual foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade.

Foi na cidade que o homem passou a ter relações sociais, econômicas e culturais mais complexas. Em tempos remotos quando habitava cavernas e, posteriormente aldeias, até chegar à cidade propriamente, houve melhorias inimagináveis na qualidade de vida. Reduziu-se a fome, a mortalidade infantil, preveniu-se de ataques inimigos. Com as instituições políticas, religiosas e normas sociais, a sociedade cresceu. O sucesso econômico, muito embora tenha gerado injustiças sociais, brindou a população citadina com conforto material nunca visto.

Ao investigar e analisar obras, artigos e legislação pertinente ao desenvolvimento urbano, aos processos de investigação pode-se concluir que os diversos segmentos governamentais, de entidades, de órgãos, políticas com suas diretrizes e instrumentos, proporcionou avanços no caminho da urbanização sustentável.

Não obstante, ainda existem muitos problemas urbanos como moradias inadequadas, transporte público insuficiente, degradação de espaços públicos para lazer e descanso. A questão da segurança pública ainda gera incertezas, sensação de abandono, desproteção, estorrecimento e indignação com a impunidade.

Este foi um dos questionamentos sobre a implementação das políticas urbanas. Não foram relegados temas como a regularização fundiária, causa de tantos conflitos, nem a questão da mobilidade urbana, que antes de ser uma necessidade, constitui-se em um direito.

Foram resgatados os princípios da Carta de Atenas e seus grupos de funções sociais da cidade: Funções sociais urbanísticos; funções sociais de cidadania;

e funções sociais de gestão. Estes princípios influenciaram a urbanização de cidades no mundo todo.

O grande marco regulatório da política urbana foi destacado. O Estatuto da Cidade ainda precisa de ação política para sua implementação e por esse motivo, foi ressaltada a dimensão da importância da participação popular, razão pela qual se enfatizou a elaboração do plano diretor. Este instrumento-base só tem razão de ser se for participativo. Mostrou-se que a gestão da cidade só tem eficiência e se houver colaboração e responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade civil.

Por fim, demonstrou-se que a urbanização é compatível com a sustentabilidade ambiental. O conhecimento é o principal aliado do futuro das cidades. A tecnologia a serviço do meio ambiente será capaz de reduzir, e sistematicamente, zerar problemas de poluição, engarrafamentos, construções inadequadas, desperdício de energia e logística de transportes, dentre outros.

Obviamente, as diretrizes e instrumentos da política urbana não conduzem em seu cerne e por si mesmas, soluções mágicas ou mirabolantes. Faz-se necessário um esforço amplo e em conjunto, envolvendo governos das três esferas da federação, sociedade civil, empresários, população em geral. Há muito que se trabalhar para muito se realizar no campo da urbanização sustentável.

É possível concluir que não há fórmulas prontas para realizar o feito da urbanização justa e eficiente. Há que ter responsabilidade política, união das pessoas e respeito pelo ambiente urbano. O cidadão unido e articulado pode e deve ser o protagonista nesta empreitada. A cidade é dinâmica, complexa, diversa, múltipla. Portanto, ela está em permanente transformação. Por esse motivo, a luta, o esforço para mantê-la sustentável é proporcional ao grau do tamanho e da rapidez de sua mudança num ciclo infinito.

Somente assim as funções sociais da cidade podem ser implementadas e cumprir seu papel civilizador, transformador, organizador, para enfim atingir seu corolário: o bem-estar do cidadão.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Otília et alii. **A Cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis, 2000.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade:** Conceitos e instrumentos. Tese de mestrado. Universidade Católica do Paraná, Curitiba 2006. 137 p.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil:** Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 2.ed. São Paulo: Fapesp, 1999.

BRAGA, Roberto. **Plano diretor:** três questões para discussão. Caderno do departamento de planejamento – Unesp. Presidente Prudente: ano 1, v. 1, n. 1, 1995. p. 15-20.

BRASIL. Distrito Federal. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 31/2000 e pelas Emendas Constitucionais nº 1 a 6/94. Brasília, 2001.

BRASIL. Distrito Federal. Senado Federal. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos – Lei n. 10.257, de 100 de julho de 2001, que estabelece diretrizes da política urbana. 4.ed. Brasília, 2005.

BRASIL. Distrito Federal. Senado Federal. **Estatuto da Cidade.** 3.ed. Brasília, 2008.

BRASIL. Distrito Federal. Senado Federal. **Saneamento Básico:** Abastecimento de água, limpeza urbana e normas sanitárias. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a política nacional de resíduos sólidos. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 de agosto de 2010.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a política nacional de proteção e defesa civil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de abril de 2010.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 de janeiro de 2012.

BRASIL. Resolução Concidades nº 25, de 18 de março de 2005.

BRASIL. Resolução Concidades nº 34, de 1 de julho de 2005.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente**: a efetividade das normas ambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. (trad. Fernando de Aquiar). **A Cidade Antiga**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental**: responsabilidade social e sustentabilidade. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ELGIN, Duane. (trad. Gilson César Cardoso de Sousa). **A Dinâmica da Evolução Humana**. São Paulo: Cultrix, 1993.

GITAHY, Maria Lúcia Caira e LIRA, José Tavares Correia de. (org.). **Tempo, Cidade e Arquitetura**. São Paulo: FAU/Annablume/FUPAM, 2007.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MORRIS, Desmond. **A Fauna Humana**. 1.ed. Rio de Janeiro, 1969.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**: Suas origens, transformações e perspectivas. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da & PASSOS, Luciana Andrade dos. **O Negócio é participar:** A importância do plano diretor para o desenvolvimento do município. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SHÄFFER, Wigold Bertoldo. **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Consevação & Áreas de Risco:** o que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília: MMA, 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização.** 16.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão e WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo:** relações e contradições entre urbano. 1,ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.