

JORGE LUIZ BERNARDI

## **FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE: CONCEITOS E INSTRUMENTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Mello Garcias

CURITIBA

2006

B523f Bernardi, Jorge Luiz  
2006 Funções sociais da cidade : conceitos e instrumentos / Jorge Luiz Bernardi ; orientador, Carlos Mello Garcias. – 2006. 136 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006  
Inclui bibliografia

1. Cidades e vilas. 2. Urbanização. 3. Planejamento urbano. 4. Usucapião. 5. Ecologia urbana. I. Garcias, Carlos Mello. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. 307.76  
711.4

## **FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE: CONCEITOS E INSTRUMENTOS**

Por  
TERMO DE APROVAÇÃO

**JORGE LUIZ BERNARDI**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Prof. Dr. Klaus Frey  
Diretor do Programa

Prof. Dr. Carlos Mello Garcias  
Orientador

Profa. Dra. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa  
Membro

Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva  
Membro

Dr. Gustavo Fruet  
Membro

*A Beth,*

*Eduardo,  
e  
Bernardo.*

*E ao povo trabalhador de Curitiba.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Doutor Carlos Mello Garcias pela orientação.

Aos professores Dra. Fabiane Lopes B. N. Bessa e Dr. Fábio Duarte A. Silva que também muito auxiliaram na condução deste trabalho.

A todos os demais professores do Mestrado em Gestão Urbana e aos colegas desta primeira turma que desbastaram a pedra bruta e pavimentaram um caminho, onde havia apenas um projeto de caminho.

A Beth, minha esposa, que me incentivou o tempo todo.

E meus sinceros agradecimentos aos amigos que torceram e me apoiaram nesta jornada, especialmente ao professor Wilson Picler, Diretor do Grupo Uninter (Facinter/Fatec-Internacional) que acreditou na minha capacidade profissional dando-me a incumbência de elaborar o projeto do Curso Superior de Tecnologia em Serviços Públicos e nomeando-me coordenador.

## RESUMO

O trabalho procura identificar e caracterizar as funções sociais da cidade, previstas no art. 182 da Constituição Federal. O desenvolvimento e o conceito de cidade são estudados, bem como a organização política do município brasileiro e a legislação urbana. Identificam-se três grupos de funções sociais da cidade: funções urbanísticas, de cidadania e de gestão. São convencionadas como funções sociais urbanísticas: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; funções de cidadania: educação saúde, segurança e proteção; e as funções de gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana. Investiga-se a função social da propriedade e os instrumentos fundiários de política urbana como: usucapião, concessão de uso especial para moradia e direito real de uso, impacto de vizinhança. Ainda analisa-se o Plano Diretor como instrumento básico de implementação das funções sociais da cidade e de expansão e desenvolvimento urbano. A sua forma de elaboração, conteúdo mínimo, implementação, controle e o processo de decisão democrática para que ele efetivamente reflita o interesse coletivo. Conclui-se que o Plano Diretor é efetivamente o principal instrumento para a materialização das funções sociais da cidade e disciplinar a propriedade urbana para que cumpra sua função social.

### **Palavras-chave:**

Função Social da Cidade – Função Social da Propriedade – Urbanização - Plano Diretor – Carta de Atenas – Usucapião – Impacto de Vizinhança – Sustentabilidade Urbana

## SUMMARY

This work aims at identifying and characterizing the social functions of the city, stated at art. 182 of the Federal Constitution. The development and the conception of city are investigated, as well as the political organization of Brazilian cities and the urban legislation. Three groups of social functions of the city are identified: urbanism, citizenship and management. Social functions of urbanism are: housing, work, leisure and mobility; citizenship functions: education, health, security and protection; and management functions: services, planning, preservation of the cultural and natural heritage, and urban sustainability. It is also investigated the social function of the property and the agrarian instruments of urban policies, such as: usucaption, concession of special use for housing purposes and right in rem of use, impact in the neighborhood. A further analysis is made on the “Plano Diretor” (Managing Plan) as a basic instrument for implementation of social functions of the city and the expansion of urban development. Its form of elaboration, minimum content, implementation, control and the process of democratic decision so that it effectively reflects the collective interest. To sum up, the “Plano Diretor” is effectively the main instrument for the materialization of the social functions of the city and for disciplining the urban property so that it fulfills its social function.

### **Key-Words:**

Social Function of the City - Social Function of the Property - Urbanization - Managing Plan – Letter From Athens - City - Usucaption - Neighborhood Impact - City - Urban Sustainability

**LISTA DE ABREVIATURAS**

Art.	- Artigo
CC	- Código Civil
CEU	- Conselho dos Urbanistas Europeus
CF	- Constituição Federal
CIAM	- Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
ConCidades	- Conselho das Cidades
CONFEA	- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
EC	- Estatuto da Cidade
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
EIV	- Estudo de Impacto de Vizinhança
IPEA	- Instituto de Pesquisa Aplicada
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	- Impostos Predial e Territorial Urbano
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPPUJ	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville
IPPUL	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
MP	- Medida Provisória
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei do Orçamento Anual
ONGs	- Organizações não Governamentais
PDDI	- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PL	- Projeto de Lei
PPA	- Plano Plurianual
SUS	- Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	V
<b>SUMMARY</b> .....	VI
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	VII
<b>SUMARIO</b> .....	VIII
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 A DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	10
1.2 MARCO TEÓRICO.....	12
1.3 DA ESTRUTURA DO ESTUDO .....	13
<b>2 A CIDADE</b> .....	15
2.1 A URBANIZAÇÃO .....	15
2.2 BUSCANDO UM CONCEITO DE CIDADE .....	17
2.3 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL NO BRASIL .....	23
2.4 A LEGISLAÇÃO URBANA BRASILEIRA.....	26
2.5 A METROPOLIZAÇÃO.....	30
2.6 DIREITOS FUNDAMENTAIS E URBANISMO .....	33
2.7 SÍNTESE SOBRE A CIDADE.....	36
<b>3 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE</b> .....	39
3.1 A CARTA DE ATENAS.....	39
3.2 A NOVA CARTA DE ATENAS.....	41
3.3 INVESTIGANDO AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE .....	44
3.3.1 <b>Funções Sociais Urbanísticas</b> .....	48
3.3.2 <b>Funções Sociais de Cidadania</b> .....	50
3.3.3 <b>Funções Sociais de Gestão Urbana</b> .....	52
3.4 SÍNTESE DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE .....	58
<b>4 INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS</b> .....	61
4.1 REFLEXÕES SOBRE A PROPRIEDADE .....	61
4.2 PROPRIEDADE URBANA: FUNÇÃO SOCIAL .....	64
4.3 INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS DA POLÍTICA URBANA.....	68
4.3.1 <b>Do Usucapião Constitucional Urbano</b> .....	70

4.3.2 <b>Concessão do Uso Especial para Moradia e Direito Real de Uso</b> .....	74
4.3.3 <b>Instrumentos jurídicos de ação política</b> .....	78
4.4 <b>SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS</b> .....	81
<b>5 O PLANO DIRETOR</b> .....	84
5.1 <b>O PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO HISTÓRICO</b> .....	84
5.2 <b>A GESTÃO DEMOCRÁTICA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> ....	88
5.2.1 <b>O Conselho das Cidades</b> .....	91
5.3 <b>O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR</b> .....	93
5.3.1 <b>Requisitos mínimos para o Plano Diretor</b> .....	96
5.3.2 <b>Estudo de Impacto de Vizinhança</b> .....	103
5.3.3 <b>Etapas na construção do Plano Diretor</b> .....	104
5.3.4 <b>Processo Deliberativo do Plano Diretor</b> .....	112
5.4 <b>CONTROLE E FISCALIZAÇÃO</b> .....	114
5.5 <b>SÍNTESE CONCLUSIVA DO PLANO DIRETOR</b> .....	116
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	119
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	122
<b>ANEXOS</b> .....	128

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 A DELIMITAÇÃO DO TEMA

A Constituição Federal estabelece (*caput* do artigo 182 e no §1º.) que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para proporcionar o bem-estar de seus habitantes tendo como principal instrumento o Plano Diretor. A Constituição trata das funções sociais da cidade, mas não esclarece quais são essas funções que devem ser ordenadas para que ocorra efetivamente melhorias na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.

Diante do problema, o objetivo geral deste estudo é demonstrar que as funções sociais da cidade, para serem ordenadas na implantação de uma política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, precisam ser definidas e caracterizadas, e assim possam ser implementadas por meio de instrumentos fundiários e do Plano Diretor.

E para que efetivamente isto ocorra, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) investigar a evolução do desenvolvimento urbano ao longo da história e das normas;
- b) desvendar, através de uma profunda reflexão e análise jurídica, histórico-crítica, quais são as funções sociais da cidade, que a Constituição Federal (CF) trata, mas não as identifica;
- c) analisar a propriedade urbana, como um dos instrumentos fundiários previstos na Constituição e na lei, para que ela cumpra a sua função social;
- d) explicar como o Plano Diretor deve ser elaborado para que implemente as funções sociais da cidade proporcionando o bem-estar de seus habitantes.

Com cerca de 82% da população no Brasil vivendo em cidades, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>, a questão urbana mostra-se prioritária para o desenvolvimento da nação e que, cada vez mais, assume dimensões estratégicas em todos os aspectos. Neste trabalho aborda-se a

---

<sup>1</sup> “A população brasileira residente em áreas urbanas totaliza 81,25% do total em 2000 e, nos mapas, se verifica a grande heterogeneidade de sua distribuição espacial” (IBGE, 2000).

problemática estabelecida no artigo 182 da Constituição Federal que determina o ordenamento das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes, deve ocorrer através de uma política de desenvolvimento urbano, tendo como instrumento básico o Plano Diretor.

## 1.2 MARCO TEÓRICO

Este é um estudo jurídico, apesar de estar permeado de conceitos sociológicos, filosóficos, urbanísticos, históricos, econômicos, de geografia urbana, e administrativos. O caráter de interdisciplinaridade e multidisciplinariedade está em todos os elementos que compõe o trabalho, uma vez que, no mestrado em Gestão Urbana, as disciplinas que o compõe, possuem esta característica que acabam influenciando na formação do estudante. Porém, o fio principal que conduz esta análise constitui-se num viés legal, ao se fundamentar em princípios constitucionais: o capítulo da Política Urbana, artigo 182 da C.F.

E neste sentido, influenciaram o autor a análise e interpretação de obras de pensadores do direito como Meirelles, Silva, Mukai, Saule Junior e Bonavides, urbanistas como Le Corbusier, Rolnik, Mumford, Wilhelm e Maricato, sociólogos como Weber, Castells e Lefebvre, geógrafos como Harvey e Santos, e ainda Locke e Coulanges que, com suas reflexões sobre o ambiente urbano constituem o marco teórico deste estudo.

Embora a civilização tenha se desenvolvido no momento em que o homem se tornou gregário e edificou a cidade, as funções sociais da cidade têm sido objeto de reflexão muito recente, constituindo-se ainda num caminho em certos aspectos desconhecido.

Na medida em que a urbanização avança, que a população mundial chega a 6,5 bilhões de seres humanos, que o desenvolvimento econômico passa a emitir uma quantidade de poluição no meio ambiente nunca antes observada, reflexões e ações para um meio ambiente saudável, sustentável, torna-se uma preocupação global.

Como um ser vivo, o planeta sofre as conseqüências da ação do homem, apresentando os primeiros sinais de doença e que já está afetando a vida de todos. Assim é que a ordenação das funções sociais da cidade passa a ser paradigma,

objetivando agredir o mínimo possível o lar da humanidade para que nele continue a vida em contínua evolução. E também que os direitos fundamentais se concretizem por meio da ação prática do Poder Público.

Com base no marco teórico indicado, o procedimento de coleta de dados para este trabalho constitui-se numa pesquisa bibliográfica na literatura nacional e mundial, utilizando principalmente o método histórico-crítico, sobre a formação da cidade, suas funções, métodos e instrumentos de planejamento, destacando-se o Plano Diretor. Outra fonte primária desta investigação está na própria Constituição Brasileira e, particularmente, nos direitos fundamentais por ela afirmados.

Esta profunda reflexão sobre as normas constitucionais e infraconstitucionais tem por objetivo delimitar conceitos filosóficos e jurídicos sobre as funções sociais da cidade e a importância do desenvolvimento urbano sustentável, tendo, como já foi acentuado, como instrumento fundamental, o Plano Diretor, resultado da participação popular.

### 1.3 DA ESTRUTURA DO ESTUDO

O que se pretende é fazer uma análise crítica do que sejam as funções sociais da cidade, relacionadas ao papel do Plano Diretor na promoção da política de desenvolvimento urbano para se atingir o bem-estar da população. O estudo inicia com a investigação do fenômeno urbano e a conseqüência deste evento singular para a humanidade fez com que a evolução da cultura e da civilização avançasse em progressão geométrica.

A estrutura do trabalho constitui-se em seis partes, sendo esta introdução, a conclusão e quatro capítulos. A primeira parte do desenvolvimento do estudo corresponde ao primeiro objetivo específico, ou seja, investiga-se a evolução do desenvolvimento urbano ao longo da história e das normas. Busca-se um conceito de cidade. Como ela é vista pela sociologia, pelo direito, pela economia e outras ciências. Também será analisada a formação e a organização política do município brasileiro e a metropolização. E ainda a relação do urbanismo com os direitos fundamentais. E aí se começa a desvendar a finalidade do Poder Público em promover o bem coletivo, os interesses gerais, ou seja, a materialização dos direitos

fundamentais, conseqüentemente, para este estudo, a realização das funções sociais da cidade.

O desvendar, através de uma atividade interpretativa, quais são as funções sociais da cidade que a Constituição Federal, trata no artigo 182 constitui-se no objeto de estudo do capítulo 3, o que corresponde ao segundo objetivo específico e está relacionado com o coração deste trabalho. As funções sociais da cidade não são definidas na Constituição Federal. Decifrá-las, eis o enigma e a preocupação desta pesquisa. É o objetivo central do trabalho.

Neste capítulo, o autor apresenta, sob sua ótica, o que entende sejam as funções sociais da cidade. A interpretação vai buscar a resposta no sistema constitucional brasileiro, através da materialização dos direitos fundamentais. Neste particular estuda-se a origem destes princípios na Carta de Atenas, que estabeleceu os conceitos funcionais da cidade moderna durante o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). E também na nova Carta de Atenas, uma visão recente que identifica novas funções e que foi proposta pelo Conselho Europeu de Urbanistas, (CEU), em 1998.

No quarto capítulo, os objetos de estudo são os instrumentos fundiários para a materialização das funções sociais da cidade. São analisadas as funções sociais da propriedade urbana, também como direito fundamental. Este capítulo corresponde ao terceiro objetivo específico que é analisar a propriedade urbana no contexto de sua evolução e apropriação pelo homem, para que, estando ela ordenada e limitada no seu uso por normas administrativas, possa cumprir sua função social.

Por fim, no quinto capítulo, a reflexão ocorre sobre o papel do Plano Diretor como instrumento para a materialização das funções sociais da cidade. Ele objetiva a compreensão da dinâmica ideal de formulação do Plano Diretor. Este capítulo contempla ainda a participação da comunidade na gestão da cidade, e os passos e requisitos para que planejamento efetivamente se constitua num instrumento democrático e que represente a vontade popular.

O Plano Diretor, previsto na Constituição Federal de 1988, assume uma dimensão que extrapola os limites físicos-territoriais da cidade, e passa a abranger todos os aspectos da vida urbana, procurando identificar e ordenar as funções sociais da cidade, da vida urbana.

Faz-se uma análise final de cada capítulo e a conclusão geral do trabalho apresenta os resultados do estudo, em alguns aspectos inovadores, consequência da dialética do próprio estudo.

## 2 A CIDADE

### 2.1 A URBANIZAÇÃO

O que é fenômeno urbano? Quando surgiu? Quais as conseqüências da transformação do meio ambiente natural em meio ambiente construído ou artificial? O que fazer para que os efeitos da urbanização afetem o mínimo possível o equilíbrio natural do planeta? Estas e outras perguntas são questões que preocupam todos aqueles que refletem sobre este fenômeno recente na história que é a urbanização. Entender este fenômeno e as particularidades que ele apresenta no Brasil pressupõe, não só uma abordagem histórica e conceitual, mas igualmente ter a compreensão do papel do município pela Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, bem como da realidade regional em que ele se desenvolve.

Para onde vai a urbanização? Ninguém sabe. Sabe-se, no entanto, que à medida que vai modificando o ambiente natural, o homem cada vez mais adquire consciência de que para a sobrevivência da espécie humana, é necessário preservá-lo, mantê-lo em equilíbrio.

Atualmente quase não se pode mais fazer uma definição clássica do ambiente urbano em contraposição ao ambiente rural como se fazia no passado. Nas nações mais desenvolvidas, praticamente tudo o que se tem em termos de conforto no meio urbano, também é encontrado no ambiente rural. Pode-se, no entanto, resumir o fenômeno urbano na análise de Lewis Mumford (1965, p.13) quando afirma que

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

Uma predisposição para o homem viver em sociedade foi o fator que permitiu que o homem sobrevivesse ao mundo hostil, disputando o mesmo território com outros animais e com os fenômenos incontroláveis da natureza.

Conforme Fustel de Coulanges por razões religiosas, na antiguidade, as cidades se mantiveram independentes umas das outras, raramente formando um estado unificado. Foi assim com os gregos, latinos, etruscos e também com as tribos semitas. O deus de uma cidade era inacessível aos habitantes de outra que possuía os seus próprios deuses e vice-versa. Também afirma Coulanges (1957, p.197-198) que “cidade e urbe não foram palavras sinônimas no mundo antigo. A cidade era a associação religiosa e política das famílias e tribos: a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo o santuário desta sociedade”.

Já nos tempos atuais conhece-se o fenômeno das megalópoles, a formação de periferias, o caos urbano, a degradação do meio ambiente, a insegurança e os traçados diversificados, polinuclear. A cidade do futuro imagina-se vertical, submarina e até subterrânea.

Mas afinal, o que é o fenômeno urbano?

Henri Lefebvre (1999, p.156) faz a mesma pergunta acrescentando na indagação que “seria o fenômeno social total tão procurado pelos sociólogos?” Responde de uma forma ambígua: sim e não.

Sim, no sentido em que o urbano caminha para uma totalidade sem jamais atingi-la, em que ele se revela o totalizador por essência (a centralidade), sem que esta totalidade se efetue jamais. Sim, no sentido de que nenhum saber parcelar, o esgota; ele é, ao mesmo tempo, histórico, demográfico, geográfico, econômico, sociológico, psicológico, semiológico etc. Ele ‘é isso e ainda outra (coisa ou coisa não-coisa!), por exemplo, forma. Isto é, vazio, que exige, porém, um conteúdo: evocação do conteúdo.

Antes de ser um espaço físico, o urbano é um espaço social. O ambiente onde vivem seres humanos que têm suas necessidades, seus sonhos, seus projetos de vida. Um ambiente modificado, alterado, construído, que muitas vezes faz esquecer o ambiente natural por onde milhões de anos a espécie humana percorreu para chegar a civilização. Pode-se dizer que a cidade transformou o homem; ou, então, que o homem foi se transformando à medida que foi edificando o ambiente em urbano.

E agora? Para onde vai a civilização? Independentemente de qual for a resposta, a cidade, tenha ela a forma que tiver, esteja onde estiver, deverá ter um

papel importante para o ser humano que, só sobreviveu ao longo dos tempos porque conseguiu unir esforços com os seus semelhantes para vencer todos os desafios. A cidade é gente.

## 2.2 BUSCANDO UM CONCEITO DE CIDADE

Mas o que é afinal a cidade? O termo cidade vem do latim, *civitas*, que dá origem, entre outras, a palavras como cidadania, cidadão, civismo. Também latina a palavra *urbe*. É hoje um sinônimo de cidade, que por sua vez, gerou outros termos relacionados a vida em coletividade como urbanismo, urbano, urbanidade. Unindo-se ao termo grego *polis*, ou seja, a cidade-estado, autônoma, independente, civil, público, o local onde a vida cívica acontece, o mercado, o ambiente político, do exercício da cidadania, chega-se a origem destes termos que definem o ambiente urbano.

Bonini (1983, p. 949), afirma que “por *polis* se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e uma assembléia de cidadãos (*politai*)”.

Como a cidade pode ser conceituada, entendida, definida? Quais as características que a diferenciam do ambiente rural?

Max Weber (1987, p. 4) em resposta a estas e outras perguntas começa conceituar a cidade sob o aspecto material, ou seja, a partir do que ele chama de estabelecimento compacto de prédios próximos uns dos outros. Sob a ótica econômica o pensador alemão argumenta que na cidade “la mayor parte de sus habitantes viven de la industria y del comercio y no de la agricultura”.

Também acrescenta, no conceito de cidade, a multiplicidade de atividades que as pessoas nela exercem. Estabelece o domínio de um determinado terreno, a especialização da indústria para atender às necessidades políticas e econômicas. E, na origem das cidades, destaca a vontade do príncipe, dos comerciantes a quem denomina também de piratas colonizadores ou os nativos, todos dedicados às atividades comerciais. Ainda Weber dá algumas características da comunidade urbana: no passado a fortaleza, posteriormente o mercado, o tribunal, o direito, o caráter associativo, e certa autonomia administrativa.

A partir das reflexões de Weber, Reis Filho citado por Silva (2000, p. 24), estabelece algumas condições para determinar o que seja o conceito de cidade. São estes os requisitos propostos:

(1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufatura, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais ao meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Manuel Castells (1983, p.16-17) com base na contribuição sociológica, sugere sentidos diferenciados a palavra urbanização. O primeiro diz respeito a “concentração espacial de uma população a partir de certos limites de dimensão e de densidade”. E o outro “a difusão de sistemas de valores, atitudes e de comportamentos denominado de ‘cultura’ urbana”. Portanto para Castells:

*Urbano* designaria então uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, a saber o aglomerado resultado de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior.

Para Roberto Auzelle (1971, p. 8-9) a cidade é “um lugar de trocas”. Trocas materiais mas também trocas espirituais. Vai além afirmando que ela “é uma escola permanente, espaço único de homens diferentes”. E acrescenta que: “A cidade é a escola, a escola permanente (...). A cidade é arquivo de pedra. Memória, ao mesmo tempo que projeto. Espaço temporal”. Conclui de forma apoteótica definindo o que seja a cidade: “Ela é a mãe da História”.

Já Riccardo Mariani (1986, p. 25) vê as cidades apresentando duas posições: liberal e estatal. E entre estas posições situa o que chama de cidades intermediárias, as imaginadas pelos utópicos e pelos socialistas. Afirma que a cidade

liberal exprime a própria liberalidade nos confrontos de desenvolvimento urbano, avaliando-a como um dos componentes fundamentais da nova prática industrial: a outra, que poderemos definir como estatal tenta, de todos os meios, limitar o crescimento da cidade, reconhecendo aí a origem de qualquer motim revolucionário ou politicamente subversivo.

Embora não devidamente analisada pela ideologia socialista, como ocorre pela cultura liberal, a cidade é vista como uma possibilidade da prática revolucionária, devido a concentração urbana.

Há outras maneiras de ver e conceituar a cidade.

Beaujeu-Garnier (1997, p. 7) procura mostrar a cidade sob a ótica da geografia. Justifica a sua posição esclarecendo também que esta visão tem sofrido modificações ao longo do tempo. Para ela,

o geógrafo que inicia o estudo apercebe-se da cidade de diversas maneiras: por corresponder a um modo particular de ocupação do solo; por se reunir num espaço mais ou menos vasto, mas, no entanto, muito denso, grupos de indivíduos que aí vivem e produzem.

Beaujeu-Garnier (1997, p. 7) argumenta, ainda, a respeito do estado em que a cidade pode se encontrar: estagnada, deteriorada, vibrante, em franco progresso, constituindo-se num ambiente de relações, fluxos de toda a natureza concluindo que “em diversos graus e sob várias formas, a cidade é o elemento fundamental da organização do espaço”.

Sobre uma conceituação da cidade Beaujeu-Garnier (1997, p.11), ainda explica a cidade através das suas funções: objeto e sujeito. Argumenta que, enquanto objeto ela existe de fato, pode ser observada materialmente

atrai e acolhe habitantes aos quais fornece, através da sua produção própria, do seu comércio e dos seus diversos equipamentos, a maior parte de tudo o que eles necessitam: é o lugar onde os contatos de toda a natureza são favorecidos e maximizados os resultados.

No entanto, que a real função objeto ocorre através da função sujeito que proporciona a intervenção no ambiente urbano. Beaujeu-Garnier (1997, p.11), afirma que

o quadro urbano, o ambiente urbano, exercem influências nos seus habitantes; podem transformá-los pouco a pouco; pelas suas exigências (alimentação, matérias-primas, comércio), a cidade desempenha papel importante nas atividades internas e periféricas.

Beaujeu-Garnier (1997, p. 11), finalmente sentencia que “se o homem utiliza e molda a cidade, a recíproca também é igualmente verdadeira”.

O modelo de cidade moderna, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), é conceituada sob a ótica do planejamento, da

funcionalidade, com espaços bem definidos para a habitação, trabalho, lazer e circulação.

É a cidade de Le Corbusier, que responde as funções da vida: “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver” (1971, p. 53).

Já a cidade pós-moderna contrapõe-se a cidade moderna assumindo formas exatamente opostas. Uma cidade em pedaços, onde as funções estão esparramadas na mancha urbana, agregando-se umas as outras num aparente caos de estilos e atividades. A cidade volta a ser o que era no passado, no início da era industrial.

Para Harvey o conceito da cidade da pós-modernidade é um pouco de tudo. Afirma que

o pós-modernismo cultiva, (...) um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um palimpsesto de formas passadas superpostas uma às outras e uma “colagem” de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros.

E ainda acrescenta Harvey (1996, p.69):

é impossível comandar a metrópole exceto aos pedaços, o projeto urbano (e observe-se que os pós-modernistas antes projetam do que planejam) deseja somente ser sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, necessidade e fantasias particulares, gerando formas arquitetônicas especializadas, e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passado pela monumentalidade tradicional.

Procurando definir o que é a cidade, alguns autores como Gist e Halbert (1961) passam a qualificá-las de acordo com características ou atributos, o que envolve tipologia conforme o método utilizado. Na definição não se procura conceituar o que seja a cidade, mas entendê-la a partir de características semelhantes que ela compartilha com outras cidades. Uma forma comum de qualificá-las determina o que seja uma cidade através do número de habitantes. Pela quantidade de moradores se faz a distinção do que seja urbano e rural. Assim no Japão é urbano o lugar que possua mais de 30 mil habitantes. Na Índia, para que um lugar seja considerado cidade deve possuir mais de 100 mil habitantes. México,

Venezuela e EUA consideram cidades aquelas com populações acima de 2.500 habitantes.

Na Itália, um lugar é urbano quando menos da metade da população trabalha na agricultura. Suécia, Polônia e Romênia estabelecem que é cidade as localidades onde existem uma administração urbana. Na Hungria é urbano desde que a lei assim a qualifique administrativamente. Cada país determina o que seja o ambiente urbano de acordo com critérios próprios (GIST; HALBERT, 1961).

No Brasil é considerado urbano, o que a lei municipal determina que compreende o perímetro urbano. É a sede do município, mas pode também abranger distritos municipais. Para alguns autores, como Marcos F. R. Gonçalves (1996, p. 46):

o vocábulo cidade não compreende apenas o distrito-sede do município, pelo que a regra se aplica igualmente, às sedes dos distritos, quando contém mais de 20 mil habitantes. Cidade não é apenas a sede do município, a sede do governo municipal, mas todo complexo demográfico urbano e social e economicamente expressivo, com grande concentração populacional.

Outras formas de definir e qualificar a cidade envolve a sua funcionalidade, ou a atividade econômica dominante, como centros de produção, de comércio, e capitais políticas, cidades balneárias e cidades diversificadas. As cidades que são centros de produção podem ser primária, baseada na indústria extrativa, e secundária com base na transformação de matérias-primas em produtos acabados, podendo também possuir produção primária e secundária.

De um modo geral, todas as cidades possuem comércio, porém nem sempre o comércio é a atividade principal. Mas algumas cidades são entrepostos regionais, nacionais e até mundiais de comércio. As capitais políticas podem ser regionais ou nacionais e são facilmente identificáveis. Da mesma forma as cidades que se constituem em centros culturais, que pode ser educacional, religioso ou histórico ou de turismo e lazer.

Henry Lefebvre (2001) declara que, com a divisão do trabalho em suas várias modalidades nasce da cidade a filosofia, que possui vida própria e independente. E ainda que a cidade é o objeto da ciência da cidade. E acrescenta que:

Esta ciência toma emprestado seus métodos, demarches e conceitos às ciências parcelares. A síntese lhe escapa duplamente. Inicialmente, enquanto síntese que se pretendia total e que só pode consistir, a partir da analítica, numa sistematização e

numa programação estratégicas. A seguir, porque o objeto, a cidade, enquanto realidade acabada, se decompõem. O conhecimento tem diante de si, a fim de decepá-la e recompô-la a partir de fragmentos, a cidade histórica já modificada (LEFEBVRE, 2001, p. 104).

O mundo pode ser visto como uma grande cidade, uma vez que se encontram disponíveis em muitas zonas rurais, não apenas dos países considerados de primeiro mundo, mas já em escala global, os elementos que anteriormente identificavam as zonas urbanas. A economia globalizada, a agroindústria, exige que a zona rural disponha, para se tornar competitiva, de energia elétrica, saneamento, vias pavimentadas, telefone, internet, acesso aos meios de comunicação (rádio, televisão e etc), enfim tudo aquilo que algumas décadas atrás só se encontrava no meio urbano.

Derek Sênior citado por Beaujeu-Garneir (1997, p. 8), declara que:

o fato fundamental é que o urbano e o não urbano já não apresentam diferenças significativas...(e é necessário ver porquê): no desenvolvimento revolucionário das comunicações e dos transportes, nas industrialização que se opera em todas as atividades, inclusive na agricultura, no impacto generalizado da educação e da cultura das massas...

Para aqueles que vêem a cidade sob a ótica da geografia urbana, a primeira constatação que se tem é que o espaço, embora natural, agora é construído, portanto artificial, contou com a participação humana em sua montagem. Sob este aspecto pode-se dizer que o meio urbano é uma construção social, o produto de muitas mãos e às vezes de muitas gerações.

Neste sentido Carlos (1994, p.160) afirma que “a noção de cidade evolui. De organismo funcional passa a ser entendida a partir da idéia de trabalho materializado, enquanto elemento de uma totalidade espacial, marcando o limite entre a cidade e o urbano”. E ainda, ao inserir o papel do humano ao conceito observa a cidade como o local de produção, de reprodução da força de trabalho e o relacionamento que existe o local e a reprodução destas relações. Conclui afirmando que esta articulação possibilita o “pensar-aprender a dimensão do homem e do humano, ligando as várias dimensões da cidade” (1994, p. 160).

## 2.2 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL NO BRASIL

Quando os portugueses chegaram, no ano de 1500, na terra de Pindorama, que posteriormente batizaram de Brasil, havia um litoral com mais de 7 mil quilômetros de extensão, fruto do Tratado de Tordesilhas, para conquistar. A partir da divisão em capitânicas, nasceram as primeiras cidades brasileiras já a partir do século XVI, como uma política estratégica da Coroa Portuguesa de ocupar, proteger, e explorar as riquezas do território recém descoberto.

No início, os contatos entre os portugueses e os indígenas foram amistosos, o que permitiu, sem grandes problemas e dificuldades, o surgimento das primeiras feitorias. Porém, com o passar do tempo, começaram os conflitos, principalmente entre tribos inimigas que se associavam aos colonizadores. Conforme relata Salgado (1978, p. 27) estas desavenças fizeram com que os primeiros povoados tivessem, além do caráter religioso, a preocupação de defesa. “Muros de fortes, perfis de igrejas. A casa grande do donatário, arranhações de colonos, aldeamentos indígenas. Em torno, a lavoura incipiente, as primeiras culturas de cana de açúcar”.

Desde o princípio da colonização, o município no Brasil tem sido a unidade de planejamento urbano. No início, adotou-se o modelo de cidade portuguesa, fixado pelas normas da Coroa, que ficaram conhecidas como Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas, em homenagem aos reis dos períodos em que elas foram emitidas. As leis portuguesas sempre procuraram delimitar a parte urbana da rural, ou do rocio, como de identificar claramente o que é urbano e rural. Este conceito vigora até os dias de hoje.

Durante o período em que Portugal esteve sob o domínio do Rei de Espanha (1580 a 1640), a urbanização brasileira sofreu forte influência do modelo das cidades espanholas que estavam surgindo em todo continente americano. Conta Paulo Linhares (1992, p.171) que os governadores de capitânicas recebiam das autoridades espanholas, os projetos de como as cidades e burgos deveriam ser edificadas. Assinala ainda que

construir novas cidades em um continente novo era colocar as coisas em ordem. Daí a palavra obsessiva ser “ordem”. Ordem nos exércitos, ordem na igreja, ordem na administração dos bens reais. E a ordenação das coisas no novo continente, de maneira que permitisse extrair o máximo, implicava um desenho urbano e leis escritas.

A origem do município, como é conhecido atualmente, remonta ao Período Republicano de Roma. Lisboa, atual capital de Portugal, é considerada o primeiro município criado pelos romanos. O município foi a forma de organização política da cidade com autonomia, governada pelos seus próprios habitantes, e não por um representante de Roma, como ocorria em determinadas regiões onde haviam os cônsules e governadores.

Para José de Castro Nunes (1982, p 24), romanos e gregos, ao contrário do que afirmam certos escritores modernos, não possuíam Estado aos moldes atuais, o que havia eram cidades que dominavam outras cidades formando impérios. Afirma que:

Os antigos não conceberam ou, mais exatamente, não realizam outra organização social e política além da cidade. Nas obras de Platão e de Aristóteles, descobre-se uma concepção política do Estado, abstratamente considerado; mas a idéia de que muitas cidades pudessem viver unidas, sob o mesmo governo supremo, nunca pode ocorrer aos gregos, como não ocorreu igualmente aos italianos e romanos. A *Polis* era o mundo, e bárbaro tudo o que lhe era estranho.

O modelo municipal Português foi transplantado para o Brasil pelos primeiros colonizadores. Já em 1532, ao fundar São Vicente, que viria a ser a primeira cidade brasileira, Martim Afonso de Souza, organizou o município, elegendo os membros da Câmara Municipal, símbolo do poder político local, e construindo o Pelourinho, símbolo da justiça. Milton Santos (1993, p.17), referindo-se a urbanização brasileira afirma que “no começo, a ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante”.

Também, neste sentido, Murillo Marx situa os municípios brasileiros durante a colônia como ambientes onde se tratava das questões agrárias, do controle dos escravos, e do escoamento da produção. Afirma Marx (1991, p.91) que:

o governo municipal constituía uma instância de autoridade não precipuamente voltadas aos problemas e interesses citadinos, mas pelo menos trazia a presença do Estado para perto, ou seja, da justiça, dos oficiais da Câmara, a par de outras diferentes autoridades e servidores.

O município no Brasil, somente a partir da Constituição de 1988, é parte constitutiva da Federação Brasileira, é unidade federativa, no mesmo nível dos Estados e do Distrito Federal. Está no artigo 1º da Carta Magna, que: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do*

*Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito ...*”. O município compreende uma parte urbana, a sede, ou cidade, delimitada por uma lei municipal, a lei do perímetro urbano, e outra rural, que abrange o restante de seu território.

Paulo Bonavides enfatiza o caráter federativo que a Constituição Federal (CF), de 1988 outorga ao município, classificando esta dimensão ao que considera o maior de todos os avanços já ocorridos em todos os tempos na história constitucional brasileira. E acrescenta que houve uma inovação que deve esclarecer todas as dúvidas que havia na doutrina e na jurisprudência sobre a autonomia municipal, quanto aos seus limites teóricos e objetivos.

Esclarece Bonavides (2002, p.312) que: “no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes”. Apesar de algumas críticas de parte da doutrina de que o município não possui representação no Senado, portanto não se constitui em unidade federativa, o argumento, não se sustenta, uma vez que o texto constitucional é muito claro, quando coloca o município no mesmo nível dos Estados membros e do Distrito Federal. A forma de federação é uma escolha política de organização estatal, e não necessariamente deve copiar o modelo americano.

No artigo 18 da Constituição Federal repete-se o mandamento do artigo primeiro quando estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos...”. Sob este aspecto escreve Amélia Cohn (1998, p.153) que a Constituição de 1988 define os municípios como membros da Federação:

é quando se passa, então a associar descentralização à municipalização, vinculando-a ao processo de autonomização das distintas esferas subnacionais entre si (...) tampouco estados e municípios vêm se revelando capazes de definir com precisão suas atribuições diante das cerca de trinta competências concorrentes lá estipuladas, a grande maioria delas na área social.

O que se discute aqui é a condição do município de organismo de terceiro grau (primeiro grau a União, segundo Estados e Distrito Federal) como ente

constitutivo da Federação. Não se trata de soberania, já que esta apenas a União a detém, não sendo concedido este privilégio aos Estados-membros e ao Distrito Federal. Os Municípios, como os Estados e Distrito Federal, possuem autonomia, ratificada em diversos momentos no texto constitucional.

Pode-se afirmar que há um pacto federativo e neste pacto nenhum dos entes é superior ao outro em relação à autonomia estabelecida constitucionalmente. Cada ente possui suas atribuições, suas competências que são previstas na Carta Magna. Há uma certa harmonia entre os entes federados, da mesma maneira que os astros estão em harmonia no sistema solar. Cada ente cumpre o seu papel pré-estabelecido pela Constituição. Todos estão no mesmo nível de igualdade, apesar de possuírem competências diferentes.

O artigo 29 da CF trata da autonomia política ao estabelecer que o Município deverá elaborar sua própria Lei Orgânica, uma espécie de constituição municipal. É a lei maior que vigora dentro do espaço/território municipal. Ela organiza os dois poderes municipais: Legislativo e Executivo, fixa as competências do Poder Legislativo e de seus membros, os vereadores, estabelece o processo legislativo, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária entre outras.

O Município possui a competência de suplementar a legislação federal ou estadual naquilo que couber. Significa que em temas onde a competência é concorrente ou comum (art. 23 CF), ou seja, mais de um ente da Federação tem poder de legislar, o município também poderá ter suas leis a respeito. E também os cidadãos podem apresentar projetos de lei diretamente para serem votados na Câmara Municipal desde que 5% (cinco) dos eleitores do município o inscrevam. Ainda está previsto constitucionalmente que sociedade civil deverá participar e colaborar, através de suas associações representativas, do planejamento municipal.

## 2.4 A LEGISLAÇÃO URBANA BRASILEIRA

No início dos anos 60, do século XX, com a crescente urbanização brasileira, surge o movimento pela reforma urbana. As conseqüência da rápida urbanização foram as precárias condições de vida nas grandes cidades para legiões de pessoas; a favelização e o caos urbano principalmente em serviços como transporte e saneamento. Esta crise fez, no entanto, emergir o movimento pela reforma urbana

que se consolidou nas décadas seguintes com o Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, o PL 775/83, o capítulo da Política Urbana, na Constituição Federal e, finalmente, em 2001, o Estatuto da Cidade.

Os artigos 182 e 183, da Constituição de 1988, fruto de uma emenda de iniciativa popular, são, portanto, o resultado de anos de lutas populares para que o Poder Público reconheça o direito à cidade que venha a proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos seus habitantes, como um direito fundamental. Pela primeira vez, na história constitucional brasileira, são fixados princípios constitucionais de política urbana e da função social da cidade, da propriedade, e a democratização da gestão urbana. O art. 182 atribui ao município, como o ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir bem-estar de seus habitantes”. Estabelece ainda que a propriedade urbana deve cumprir sua função social. E o Plano Diretor é o instrumento básico para o desenvolvimento urbano e para que a propriedade cumpra sua função social.

De acordo com a Constituição Federal, a União tem o papel de fixar as diretrizes gerais, através de lei, da política urbana (art. 182). E, ao instituir estas diretrizes para o desenvolvimento urbano, não pode ignorar as áreas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos, conforme preceitua o art. 21:XX, da CF. Os Estados-membros e o Distrito Federal possuem competência concorrente à União para legislar sobre direito urbanísticos. E aos municípios, esta atribuição se expressa na competência de legislar sobre assuntos de interesse local e, mais especificamente, no capítulo da política urbana, quando as atribuições e responsabilidades ali elencadas são destinadas, prioritariamente para serem cumpridas pelo ente municipal.

A Constituição estabelece apenas a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade (Lei 10.157/2001), no artigo 40 § 2º, determina que o Plano Diretor deve englobar o território do município como um todo, não apenas a área urbana. Se ele deve atingir todo o território municipal, também necessariamente abrange toda a população que vive no espaço territorial do município, neste caso aqueles municípios que possuem mais de vinte mil habitantes devem ter o Plano Diretor.

Ainda o mesmo artigo 182 no § 1º da CF prevê que o Plano Diretor deverá ser aprovado pela Câmara Municipal. Isto significa que o Plano Diretor é uma lei

municipal. Porém, não determina a Constituição que tipo de lei, se Ordinária, aprovada por maioria simples dos vereadores, ou Lei Complementar, aprovada por maioria absoluta, ou mesmo uma lei com quorum de aprovação qualificado de 2/3 ou 3/5 dos membros do Legislativo Municipal. A decisão de que natureza será lei que vai regular o Plano Diretor, e o seu quorum de aprovação, deverá ser estabelecida na Lei Orgânica de cada município.

Quanto à iniciativa do projeto, também não prevê a Constituição de quem será a competência. A iniciativa poderá ser do Prefeito, como Chefe do Poder Executivo, de qualquer um dos vereadores ou de Comissão da Câmara, como também por iniciativa popular. Isto é, 5 % dos eleitores do município poderão apresentar o projeto de lei do Plano Diretor, desde que a Lei Orgânica Municipal não estabeleça competência privativa de algum dos poderes municipais.

A CF, no art. 24, determina que a competência para legislar sobre direito urbanístico, é concorrente, entre a União, os Estados e o Distrito Federal. A doutrina, majoritariamente, incluiu o município com poderes para legislar sobre direito urbanístico. Uma interpretação lógica do texto constitucional, observa-se que o artigo 30, da CF, estabelece claramente que: “compete ao município legislar sobre assunto de interesse local”. O interesse local está mais que evidente na elaboração da política urbana (arts. 182 e 183 da CF) e, principalmente na implementação de seu principal instrumento de política urbana, o Plano Diretor.

A União cabe a tarefa de estabelecer, através da legislação as normas gerais, de vigência em todo o território nacional, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal, competem as normas gerais de caráter regional.

Além da União, também possuem capacidade para legislar sobre o direito urbanístico, os Estados e o Distrito Federal de acordo com suas competências. No entanto, as legislações Municipais e Estaduais e do Distrito Federal sobre urbanismo não poderão confrontar a legislação federal, mas complementá-la, aprofundá-la, de acordo com as características próprias de cada região ou município. Em caso de conflito de leis prevalece, a vontade da lei emanada pela União sobre as demais, e a Estadual sobre a Municipal (FERRAZ JUNIOR, 1995).

Se para a União, coube a tarefa de fixar as normas gerais, como as previstas no Estatuto da Cidade, aos Estados-membros e ao Distrito Federal (já que este detém as atribuições legislativas dos Estados e dos Municípios) as regras suplementares a lei nacional e também a legislação regional, que vigora sobre o

território de todo o estado ou sobre determinadas regiões do estado, como por exemplo regiões turísticas, de preservação ambiental ou a região litorânea.

Para Meirelles (1993, p. 391), é tarefa dos “Estados-membros organizar o Plano Estadual de Urbanismo e editar as normas urbanísticas regionais, adequadas ao seu território, observados os princípios federativos de repartição e limites de atribuições das quatro esferas estatais”.

Aos municípios, atribui-se a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, visando ordenamento territorial, perante o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (CF, art. 30, inciso I, II e VIII).

A Política Urbana, promovida através do Plano Diretor, possui como instrumento para atingir os objetivos previstos para o combate a especulação imobiliária: o parcelamento e a edificação compulsórias das áreas urbanas, bem como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), progressivos no tempo, e a desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública.

E para a regularização das áreas ocupadas irregularmente, é previsto o usucapião especial e a concessão de uso, para quem possua há mais de 5 anos, área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, e não tenha outra propriedade urbana ou rural e concessão de uso (art. 183, § 1º. CF). O § 1º. do art. 183 da CF foi regulamentado pela Medida Provisória, MP, nº 2.200, de 04 de setembro de 2001, fixando as condições para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

O Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257/2001, é a lei prevista no art. 182 da CF, que fixa as diretrizes e dispõe a respeito das competências da União sobre a política urbana, e estabelece também as atribuições aos outros níveis de poder, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os entes federados devem assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas, através da implementação de políticas públicas que promovam a justiça social, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, tornando assim, a plena cidadania e a dignidade do ser humano. Porém,

o município com base no artigo 182 da CF e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico de política urbana (BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados, 2002, p. 28).

Já a fundamentação às normas de Direito Urbanístico aos municípios, parte inicialmente da Constituição Federal, regulamentada pelo Estatuto da Cidade e, se existir no âmbito do Estado-membro, a Lei Estadual de Política Urbana e Lei Estadual Urbanística, a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor e as leis municipais urbanísticas devem seguir as diretrizes estabelecidas por estas normas gerais.

O Estatuto das Cidades estabelece, entre outros, que o Plano Diretor deverá conter os instrumentos urbanísticos a serem utilizados no parcelamento ou edificação compulsórios, para a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fim de reforma urbana. Estes instrumentos deverão estar previstos no Plano Diretor para poderem ser empregados pelo município a fim de garantir a função social da propriedade.

Há ainda a lei nº 6.766/79, alterada pela lei nº 9.785/99, portanto anterior a Constituição de 1988, que trata do parcelamento do solo urbano estabelecendo requisitos urbanísticos de como devem ser elaborados os projetos de loteamento e desmembramento, e os procedimentos necessários para a aprovação destes projetos e a forma de registro do solo urbano parcelado. Esta lei objetiva estabelecer padrões mínimos para o parcelamento do solo urbano, combater e especulação, assegurando ao Poder Público o controle sobre o espaço urbano. Determina ainda esta lei, como os contratos devem ser elaborados, e os crimes contra a administração pública que podem ser praticados por quem parcela o solo urbano sem seguir o ritual previsto nela, estabelecendo penas de um a cinco anos, além de multa.

## 2.5 A METROPOLIZAÇÃO

Pode-se dizer que metrópole é a principal cidade de uma região ou de um país ou então uma cidade que possui uma forte atração sobre outras cidades sob o ponto de vista econômico, da prestação de serviços, do fornecimento de bens.

Uma região metropolitana é uma região conurbada, constituída de uma cidade principal e de outras cidades secundárias cuja malha urbana se entrelaçam. A definição do que vem a ser uma conurbação, surge em 1915, pela *British*

*Statistical Department* e basicamente significa que é “uma zona continuamente submetida a urbanização em torno a grandes centros populacionais”.

Nos Estados Unidos, uma cidade para se constituir num centro metropolitano deve possuir no mínimo 50 mil habitantes. Já na Alemanha o número de habitantes cai para 25.000 para a cidade principal (Kernstadt).

Uma definição do que vem a ser uma metrópole afirma que

é uma região definida com um alto índice de densidade demográfica, unida por uma infra-estrutura urbana, com vida comunitária bastante ativa e muita intercâmbios no interior desta zona, onde as atividades agrícolas possuem pouca importância (INSTITUTO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL, 1973, p.102).

O Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) (2002, p. 47), procura conceituar as aglomerações urbanas a partir da complexidade de atividades e da concentração populacional

As aglomerações urbanas podem ser identificadas nos seus mais diferentes estágios em consonância com a escala que o processo de urbanização assume em determinado local. Em sua manifestação mais completa, as aglomerações urbanas atingem a dimensão metropolitana, constituindo nós de diferentes tipos de redes, apresentando grande complexidade de funções e principalmente, grande concentração populacional. Podem ser identificadas, também, aglomerações urbanas onde a escala do processo de urbanização não atingiu o nível metropolitano, podendo ser até mesmo local em função do sítio geográfico, a exemplo das aglomerações constituídas de dois pequenos centros urbanos separados por um rio, com funções complementares, englobando em seu conjunto população total pouco significativa no quadro nacional.

A Constituição Federal dá uma definição do que seja uma região metropolitana quando afirma que se “constituem de agrupamentos de municípios limítrofes”. A condição básica para a sua instituição é que dividam uns com os outros, e o objetivo é “integrar a organização o planejamento e a execução de funções de interesse comum”.

Juridicamente as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões no Brasil não possuem autonomia, como ocorre, por exemplo, com os municípios. São reconhecidos como entes territoriais pela Constituição, porém os instrumentos que dispõem para o cumprimento da ordem constitucional de planejamento e execução de funções de interesse comum são os órgãos de

coordenação estadual, autarquias ou empresas públicas, ou então os consórcios intermunicipais.

Observa Meirelles (1993, p.75) que a região metropolitana brasileira “não é uma entidade estatal localizada entre o Estado e o Município”, acrescentando que “no ordenamento constitucional do país não está previsto um outro nível de poder”. Para ele, a Região Metropolitana ocupa apenas um lugar como “área de serviços especiais” e, portanto, suas funções se limitam às atividades administrativas.

Entre os instrumentos da política urbana, o Estatuto da Cidade (art. 4º, I e II) estabelece que deverão ser utilizados “os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Previsto em lei, é dever dos órgãos federais e estaduais elaborar estes planos, sob os quais os Municípios, no planejamento local, deverão seguir as orientações ali estabelecidas.

Observa-se que a legislação federal estabelece claramente que os planos deverão promover a ordenação territorial com o objetivo de proporcionarem o desenvolvimento econômico e social. No mesmo sentido, está previsto o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e as microrregiões. A responsabilidade deste planejamento deve ser de órgãos estaduais que atuem nestas áreas, uma vez que esta é uma atribuição, uma competência estadual, claramente definida na Constituição Federal.

Aos Estados compete ainda instituir uma política urbana metropolitana de acordo com o art. 25 parágrafo 3º. da Constituição Federal que diz:

aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Não mais a União, como estabeleciam as Constituições de 1967 e 1969 (art. 157º. § 10º. e art. 164º.) possui a incumbência de instituir regiões metropolitanas, mas os Estados-membros, através de lei complementar podem criar regiões metropolitanas, como também nas aglomerações urbanas e microrregiões.

Ao fazer o Plano Diretor, o município inserido numa região metropolitana, deve ter uma visão global de todo o espaço urbano, que muitas vezes extrapola o seu território. As funções sociais da cidade para estarem contempladas neste plano

devem estar conectadas com o planejamento dos demais municípios do seu entorno.

Ao cidadão da metrópole, não importa muito o organismo estatal que esteja realizando os serviços públicos, o saneamento, a habitação, a saúde, a educação, o lazer etc. É fundamental que estes serviços estejam disponíveis, acessíveis, e com qualidade. Neste particular, qualquer que seja o arranjo institucional, convênio, consórcio, parceria, desde que cumpra com princípios como da moralidade, da eficiência, da eficácia, e proporcione o bem-estar a população, é o que basta.

O planejamento integrado nas regiões metropolitanas objetiva fazer com que os recursos públicos sejam mais bem aplicados, evitando-se a sobreposição de funções, o desperdício, muito comuns quando não há uma articulação integrada.

Outro aspecto que deve ser observado diz respeito à obrigatoriedade da participação popular e da sociedade civil organizada nos órgãos gestores das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas conforme estabelece o art. 45 do Estatuto da Cidade. E esta participação, deve ser significativa, não apenas simbólica, com a finalidade de garantir o controle direto das atividades exercidas por este órgão e, principalmente, o exercício pleno da cidadania.

Aos Estados, portanto, que possuem a competência constitucional sobre as regiões metropolitanas, cabe a incumbência de constituir os instrumentos de participação e controle da sociedade através de conselhos metropolitanos, em diversas áreas como de bacias hidrográficas, saúde, transporte, educação, habitação, desenvolvimento econômico e social entre outros.

## 2.6 DIREITOS FUNDAMENTAIS E URBANISMO

Afinal, qual é a função principal do Poder Público? Para que finalidade os recursos são arrecadados da sociedade através dos tributos? Por que o poder é fragmentado em Executivo, Legislativo e Judiciário? E por que, no caso brasileiro, está descentralizado em três níveis: a União, os Estados/Distrito Federal e em Municípios?

A resposta parece simples: esta é a forma republicana de governo, adotada pelo Brasil, onde a soberania é do povo que, livre e democraticamente elege seus

governantes por um prazo determinado, com a divisão e a descentralização do poder, para que haja uma fiscalização recíproca dos poderes e dos entes federados.

Para os que vêem o Poder Público sob a ótica da função, o Estado através de sua estrutura administrativa, é o instrumento que materializa os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim afirma Justem Filho (2005, p.90): “A administração pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversa natureza, visando a satisfação imediata dos direitos fundamentais”. Portanto, nesta visão, o Poder Público existe para satisfazer estes direitos, ou seja, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, os direitos sociais que também são fundamentais como: a educação, a saúde, ao trabalho, a previdência, a proteção entre tantos outros elencados na Constituição.

Alguns direitos podem nem estar atualmente na Constituição, mas isso não significa que não existam. A evolução da sociedade e dos valores sociais vai fazer com que eles venham a emergir e se consolidem como novos direitos fundamentais. Estes direitos todos, como se verá, vão se constituir nas funções sociais da cidade que serão analisados mais adiante. Para a realização dos direitos fundamentais, é básico que a sociedade se constitua em estado democrático de direito. Isto significa que há garantias fundamentais que deverão ser preservadas aos cidadãos e se determine à limitação do arbítrio do poder do Estado.

No Estado Democrático de Direito a lei é a regra que deve ser observada por todos, do magistrado número um da nação, ao cidadão comum, aquele de menor renda. Mas o Estado Social de Direito, que se contrapõe ao estado liberal de direito, pressupõe um sistema de proteção social, onde o desamparado estará assistido pelo Estado. Esta proteção deverá vir através dos órgãos da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal ou dos Municípios. No Estado liberal de direito, o Estado determina as regras básicas da convivência social, a garantia dos contratos entre particulares e o poder público, enquanto o mercado se encarrega de regular a sociedade e promover a distribuição da riqueza.

A gestão e o planejamento urbano são importantes instrumentos para a implementação dos direitos fundamentais. Sociedade justa garante direitos e deveres iguais, semelhantes, a todos os seus cidadãos independentes do local que eles se encontrarem situados no espaço urbano e na hierarquia social. Infra-

estrutura básica de saneamento, lazer, equipamentos urbanos e comunitários devem estar disponível em todos os espaços urbanos.

A cidade pode ser vista como um corpo e a carência em alguns de seus membros ou órgãos afeta a todo o organismo. Daí a necessidade de se buscar diminuir as desigualdades sociais, começando pela universalização do acesso aos bens que a urbanização oferece. Assim pensa Alomar (1980, p. 75) ao comparar a cidade ao corpo humano:

El cuerpo urbano corresponde al tejido de células familiares, de las cuales, por reproducción, se origina la forma más característica del crecimiento, en cuyo tejido podemos observar ciertos hechos biológicos, como son la adaptación al medio, la división fisiológica del trabajo, la acumulación de reservas, También forman parte del cuerpo urbano el conjunto de estructuras más o menos permanentes, en donde se alojan y llevan su vida de relación los individuos que componen la comunidad urbana, es decir, en donde viven y donde conviven los habitantes de la ciudad y los sistemas de provisión, distribución y consumo que tienen su paralelo en la alimentación, circulación y asimilación en el organismo vivo.

Também Carlos Nigro (2005, p. 15), ao analisar as favelas, faz uma metáfora com o corpo humano apontando-as como uma patologia urbana que produz modificações no organismo, alterações estas de ordem física, sociais, culturais, informacionais, econômicas, políticas e até de direito. E constata:

Se uma cidade fosse comparada ao corpo humano, seria possível entendê-la como dependente de uma vida saudável, ou do seu “ecossistema” natural e antrópico, para atender todas as demandas num nível mínimo satisfatório, ou seja, uma cidade também depende de um processo de regulação pelo qual se mantém em constante equilíbrio

Para Daniella S. Dias (2002, p. 25) há na Constituição Federal, expostos de maneira objetiva ou subjetiva, direitos fundamentais que dizem respeito a qualidade de vida no ambiente urbano. Acentua a necessidade de que estes direitos saiam do texto da lei e passem a se materializar na vida das pessoas:

Inobstante estar disposto no texto constitucional sua aplicabilidade imediata, sabe-se que muitos deles não possuem força normativa suficiente para tomarem concreitude diante de casos práticos, em realidade. É preciso a tomada de posições, a realização de competências, ações positivas estatais, o estabelecimento de normas a regulamentar atuações e procedimentos de estabelecimento de forma a dar

concreção e densidade a estes direitos, ou seja, é necessário de mecanismos jurídicos e extrajurídicos para a implementação dos direitos humanos.

Numa sociedade de justiça social a gestão e o planejamento não podem estar desvinculados do homem e de seus direitos. Direitos como à vida, a segurança, a propriedade, da inviolabilidade da moradia, do direito de propriedade atendendo a função social, a justa e prévia indenização em dinheiro quando houver necessidade de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social. Os direitos sociais de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer entre outros também se constituem em direitos do ser humano que a gestão e o planejamento urbano devem considerar e respeitar sob pena se estar praticando a injustiça.

Na visão do urbanista Cândido Malta Campos Filho (1992, p.105-106) os direitos humanos, sob a ótica do urbanismo, devem garantir no capitalismo a capacidade do cidadão de obter qualidade de vida nas cidades. Esta qualidade de vida envolve a capacidade de consumo, compra de mercadorias e serviços, que proporcionam uma vida digna com o conforto que as sociedades avançadas oferecem aos seus membros. Afirma que:

direitos humanos e urbanismo se entrelaçam fortemente no Brasil, com muito maior importância que nos países desenvolvidos. Nossa imensa dívida social, pelo fato de a grande maioria dos brasileiros pobres morar nas cidades, é uma dívida fundamentalmente urbana.

## 2.7 SÍNTESE SOBRE A CIDADE

Pelo exposto neste capítulo, conclui-se que:

Pode-se afirmar que a cidade é o espaço onde a espécie humana, na sua evolução, ao transformar o ambiente natural, ampliou seus relacionamentos à medida que os contatos foram se tornando mais complexas e intensas. Ao longo dos tempos sempre houve uma preocupação em fazer com que o ambiente construído pudesse dar conforto, segurança e qualidade de vida aos seus habitantes. Embora recente o fenômeno da urbanização mundial, diversas civilizações experimentaram e construíram cidades com certas semelhanças com as cidades modernas.

Muitas são as visões do que seja um conceito de cidade, porém todas convergem para um ponto fundamental: a cidade é a ocupação de um território com

prédios e atividades urbanas que se contrapõem ao ambiente rurícola. A cidade moderna com os seus setores de atividades planejados definidos, é uma construção do século XX, como também a cidade pós-moderna que se contrapõe a moderna, com sua diversidade e colagem de estilos e funções, sem contudo abandonar as regras básicas do planejamento. A cidade é uma construção coletiva, tanto física, como conceitualmente, que vai se modificando no tempo, de acordo com a participação das gerações de seus habitantes.

A forma de organização política da cidade brasileira é o município, embora muitas cidades ultrapassem o limite municipal, ocorrendo o fenômeno da metropolização. Porém a grande maioria das cidades ocupa apenas uma pequena parte do território municipal. O município no Brasil é uma unidade constitutiva da federação brasileira, ao lado dos estados e do Distrito Federal. Possui competências legais estabelecidas pela Constituição Federal e goza de autonomia política, econômica e administrativa que vai desde a escolha de seus governantes até a execução de atribuições que a lei lhe confere.

A fundamentação da legislação urbana nacional está nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que estabelece a política urbana brasileira, tendo como instrumento básico para a sua concretização o Plano Diretor. A lei que regulamenta estes dispositivos constitucionais é o Estatuto da Cidade, que fixa diretrizes e estabelece os deveres e obrigações de cada um dos entes federados na consecução da política urbana. A lei do parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), procurou disciplinar e a regulamentar a divisão do espaço urbano no sentido de assegurar o mínimo de controle por parte do Poder Público e combater a especulação prevendo punição penal para quem age de forma contrária ao estabelecido na norma.

No fenômeno urbano ocorre freqüentemente o processo de metropolização com a unificação de uma ou várias cidades, seja pela expansão de uma cidade pólo, ou pelo crescimento de cidades limítrofes, onde os tecidos urbanos se interligam gerando a chamada conurbação. A mancha urbana ultrapassa, muitas vezes, os limites geográficos de várias cidades constituindo-se numa única cidade que a lei brasileira chama de região metropolitana ou aglomeração urbana. Quando este fenômeno ocorre, cabe aos estados membros, constituírem forma de organização e institucionalização para a solução de problemas urbanos comuns a vários

municípios, como a execução de serviços públicos, programas educacionais, de saúde, habitação, mobilidade urbana entre outros.

Sob a ótica funcionalista, adotada neste estudo, o Poder Público tem como objetivo primordial materializar os direitos fundamentais do cidadão. Embora estes direitos não necessariamente possam situar-se num espaço físico geográfico, ocorre que na sua concretização, muitos destes direitos estão intimamente vinculados ao ambiente urbano, onde efetivamente a vida ocorre. O direito a habitação, ao trabalho, ao lazer, ao deslocamento, ao meio ambiente saudável, a educação, saúde, segurança, proteção, são alguns dos direitos que efetivamente ocorrem no meio urbano.

Pensar a cidade sobre a possibilidade de que ela é o palco onde os direitos do cidadão se materializam ou não. Fazer com que estes direitos efetivamente ocorram e sejam assegurados é o objetivo de quem busca a realização de uma política que proporcione pleno desenvolvimento urbano e ordene as funções sociais da cidade, com a finalidade de proporcionar o bem estar de seus habitantes. Esta é a essência da política urbana: viabilizar os direitos fundamentais.

### 3 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

#### 3.1 A CARTA DE ATENAS

A Constituição Federal, ao afirmar no artigo 182 que “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, deixa uma indagação: quais são as funções sociais da cidade? A resposta a esta pergunta está no texto constitucional? Onde se vai, então, encontrá-la? Já que a seqüência do mandamento constitucional afirma que o objetivo também do desenvolvimento urbano “é garantir o bem-estar social de seus habitantes”.

Meirelles (1993, p. 377), reportando-se à Carta de Atenas, afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação. É consenso, desde os anos 30, quando o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, reuniu-se na capital grega, de que habitação, trabalho, circulação e recreação são reconhecidas como funções do espaço urbano. Este foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República.

A questão sobre as funções sociais da cidade amplia-se, na medida que, no século passado, o desenvolvimento de tecnologias inovadoras geraram uma nova visão sobre o espaço urbano, não apenas o real com suas ruas, avenidas, edifícios, meios de transporte, parques, praças, fábricas, casas de comércio, escritórios, colégios, universidade, igrejas e etc. São as tecnologias de telecomunicações que unem escritórios, fábricas, cidades, casas, bairros, a um ambiente virtual onde espaço e tempo se unem estabelecendo uma nova dimensão material da vida humana (CASTELLS, 2002).

Haveria, portanto outras funções sociais da cidade além das quatro abordadas pela Carta de Atenas? Ou o texto constitucional, ao estabelecer que o

Poder Público Municipal, ao executar a política de desenvolvimento urbano, deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, referia-se a habitação, trabalho, circulação e recreação? São apenas estas as funções sociais da cidade, ou sendo ela um ambiente vivo, construído diuturnamente pela inteligência humana, portanto encontrando-se em plena transformação, poderia agregar, ao longo do tempo, novas funções e assim garantir o bem-estar de seus habitantes? Ou então, o modo de ver que se tem hoje da cidade, diferente de algumas décadas passadas, não poderá reconhecer novas funções sociais a cidade?

Neste trabalho procura-se abordar outros aspectos que são considerados importantes e que se constituem nas novas funções sociais da cidade, a cidade pós-moderna que não se limita mais ao espaço-físico territorial. Uma cidade que sempre existiu, desde tempos imemoriais, a cidade que se comunica e se organiza em redes, mas que agora passa a ser olhada sobre uma outra ótica. Sobre a cidade, Alomar (1980, p.85), constata que: “La ciudad siempre há sido um centro dominador; antes política y militarmente; hoy económica y culturalmente”.

A cidade que recebe energias, utiliza-se destas energias, gera produtos e resíduos, num processo contínuo e constante. Não apenas o processo físico de transformação de energias, mas também nos aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos. A cidade que se pretende no futuro próximo é a que busca o seu equilíbrio com a natureza, procura ser sustentável em todos os aspectos da dimensão humana. Há, no entanto, quem como Alexander Mitscherlich (1972, p.51) faça a advertência:

Pensando na cidade do futuro, estão não pode ser apenas aquelas das nações industrializadas da Europa ocidental cujos problemas não provem em primeiro lugar do aumento de população, mas muito mais das tendências de acumulação das empresas industriais. Os milhões de homens não-civilizados, não instruídos e, em consequência disso, condenados à vegetação material e espiritual, não podem ser absorvidos em cidades que pretendem ser espaço vital.

A cidade pós-moderna, embora aparentemente tenha a mesma configuração da antiga cidade, não é mais a mesma. Também a maneira de estudá-la não pode ocorrer da mesma forma. Se no início do século XX, Le Corbusier (1971) espantava-se com a velocidade de 80 a 100 km por hora da máquina a vapor ou o motor a explosão que transformara a força do bíceps ou a da parelha de cavalos que até

então tinham ditado o ritmo dos deslocamentos humanos na base de 4 km por hora, o que dizer dos dias atuais quando a velocidade dos fluxos de informação ocorrer em milionésimo de segundos, unindo todo o planeta instantaneamente?

Esta cidade que busca a sua nova identidade, que procura descobrir suas verdadeiras funções sociais, a cidade sustentável, a cidade conectada em redes sociais e econômicas, ao meio-ambiente, a cidade que cumpre com suas funções de proporcionar o desenvolvimento e garantir o bem-estar de seus habitantes. A nova cidade ideal traz em seu interior muitos dos conceitos das clássicas utopias, mas que em realidade ainda possui os históricos problemas da velha cidade moderna, neste período de mudança de paradigmas, de transição entre a sociedade industrial para a sociedade da informação.

### 3.2 A NOVA CARTA DE ATENAS

O Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Portugal entre outros, em 1998 propôs uma Nova Carta de Atenas<sup>2</sup> onde analisa a cidade contemporânea, suas funções, e faz propostas para o futuro das cidades no século XXI. Esta *carta* deverá sofrer revisão de quatro em quatro anos, sendo que a primeira revisão foi aprovada no congresso na entidade realizada em 20 novembro de 2003, em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de *Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas*.

A nova Carta de Atenas 2003 propõe uma rede de cidades que deseje:

conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários.

A visão na nova Carta de Atenas 2003 é de uma cidade conectada, instantânea, porém acentua que não se trata de “uma visão utópica e nem uma inadequada projeção das inovações tecnológicas”. Também observam que esta

---

<sup>2</sup>LA NOUVELLE CHARTE d'ATHÈNES 2003, disponível em [www.ceu-ectp.org](http://www.ceu-ectp.org), acessados em 25/11/03

conexão se dará através do tempo, interligando pequenas a grandes cidades e zonas rurais, criando-se um contínuo urbano. Propõe o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar os problemas de acessibilidade a educação, saúde e outros bens sociais. Prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade.

Esta conexão, segundo a nova Carta de Atenas, deve abranger o aspecto econômico “criando um extenso tecido financeiro de grande eficácia e produtividade, mantendo níveis altos de emprego e assegurando competitividade em âmbito global”. E prevê que as economias locais e regionais se conectarão com outras economias de cidades, regiões, nacionais e internacionais, possibilitando o pleno emprego e o aumento da prosperidade dos cidadãos.

Ainda prevê a Carta de 2003 que, para aumentar as vantagens competitivas, as cidades formarão redes urbanas policêntricas de vários tipos, que chamam de redes de sinergia de cidades com as mesmas especializações. Redes de complementaridades onde as cidades se conectam para proporcionar diferentes especializações e redes flexíveis, sendo que o objetivo das cidades é a troca de bens e serviços.

O uso racional dos recursos naturais e renováveis, como solo, ar e água, objetivando proteger a cidade da poluição e da degradação. Prega que no novo milênio esses recursos deverão ser usados cuidadosamente e de acordo com as necessidades reais, utilizando-se de tecnologias inovadoras, minimizando o consumo, reutilizando e reciclando.

O planejamento do espaço urbano também será um elemento importante para eliminar as diferenças e dar um caráter de continuidade através de intervenções para proteger e melhorar as ruas. Placas, visando facilitar os contatos entre as pessoas e oportunidades de lazer e diversão, segurança, sem agredir o meio ambiente e melhorando a estética das redes urbanas.

A nova Carta de Atenas de 2003 estabelece não apenas quatro funções, como na Carta de 1933, mas dez funções, que são tratadas como conceitos. Uma nova visão das cidades conectadas, que devem, segundo os autores, ser aplicados com as características locais históricas e culturais. Referem-se às cidades européias do futuro, mas aplicam-se a qualquer cidade do mundo, já que as novas tecnologias

e visão filosófica são adotadas quase que instantaneamente nestes tempos de globalização.

Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local.

A cidade deve ser um refúgio, ou seja, protegida por acordos internacionais para se tornar área de não combate em caso de guerra. Deve ser um lugar adequado para proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, como também tomar medidas para conter desastres naturais. Outra função é a cidade saudável, obedecendo as normas da Organização Mundial da Saúde, melhorando as habitações, meio ambiente, e com o planejamento sustentável, reduzir os níveis de poluição, lixo e conservar os recursos naturais.

A cidade produtiva que potencializa a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local, e melhorando o nível dos cidadãos através da educação e a formação profissional. Também a cidade deve ser inovadora, utilizando tecnologias de informação e comunicação, e permitindo o acesso dessas tecnologias a todos. Desta forma desenvolvendo redes policêntricas, cidades multifacetárias comprometidas com os processos de governo e gestão.

Ainda outras das funções da cidade são os movimentos racionais e a acessibilidade, que vinculam o planejamento a estratégia de transporte de forma integrada. Com isto melhorando as interconexões, o transporte público, ampliando as ruas livres de carros e promovendo a caminhada e o uso da bicicleta. A cidade ecológica, conceito da nova Carta de Atenas 2003, com a sustentabilidade constituindo num processo de planejamento conectado ao processo de participação social, constituindo-se em princípios do desenvolvimento sustentável.

E as duas últimas funções das cidades contemporâneas são a cidade cultural e a cidade de caráter contínuo. A primeira diz respeito ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano objetivando enriquece-lo e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. A outra observa a

cidade como hospedeira da civilização, devendo proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, incluindo as tradições locais, o patrimônio edificado, métodos construtivos, bairros históricos, espaços abertos e verdes.

Não há dúvidas de que estas são novas funções da cidade, que já existiam desde os primórdios. Ocorre que se tem uma nova visão da cidade, estabelecendo a ela novas funções de acordo com o novo paradigma.

### 3.3 INVESTIGANDO AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Aprofundando as investigações sobre as funções sociais da cidade observa-se que a Constituição de 1988 inovou o direito constitucional brasileiro em muitos aspectos. Uma área, em especial, diz respeito às grandes transformações que o país sofreu a partir da década de cinquenta, quando houve uma enorme migração do campo para as cidades, fruto, principalmente, do processo de urbanização. No final do século XX, cerca de 82% da população brasileira já estava vivendo em áreas urbanas.

Diante deste quadro, como já foi dito, começou a surgir movimentos pela reforma urbana, que culminaram com proposta de iniciativa popular pela inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Aprovado, as normas de política urbana, resumem-se a apenas dois artigos, sete parágrafos e alguns incisos, porém os preceitos nelas expostos trouxeram enormes conseqüências no ambiente urbano brasileiro.

Também estabeleceu a Constituição que a União, os Estados e o Distrito Federal possuem competências legislativas concorrentes para legislar sobre direito urbanístico (art. 24.I), institucionalizando assim uma nova matéria autônoma na área do direito. O Direito Urbanístico passou a ter status constitucional, não mais uma área do direito administrativo, sendo que a União elabora as normas gerais, os Estados, regionais, e os municípios, normas locais (art. 30 e 182, 183 CF).

Destaque-se que as primeiras normas de direito urbanístico remontam a idade média e, no Brasil colonial, as Câmaras Municipais orientavam-se pelas Ordenações do Rei de Portugal que tratavam de disciplinar a cidade, seu crescimento e desenvolvimento, conforme o modelo colonial português.

Daniela Campos Libório Di Sarno (2004, p. 8) salienta que as normas urbanísticas, “na essência são sempre voltadas para o bem-estar da coletividade e o interesse público”.

Para Celso Ribeiro Bastos (2000, p.183), a norma constitucional que trata da política de desenvolvimento urbano (art. 182 CF) “abre campo para que o Estado assuma a função de ditar diretrizes para o desenvolvimento urbano”. E acrescenta que “não se trata de impor um planejamento cogente, vinculante, a todos os habitantes de uma cidade, nem dispor de forma coercitiva, sobre a destinação dos imóveis”.

Pela Constituição, a Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil, deve ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). O enunciado da norma constitucional merece algumas reflexões, já que ele abrange vários conceitos que são fundamentais para o desenvolvimento e equilíbrio do ambiente coletivo construído.

O Poder Público Municipal é o Município, unidade constitutiva da Federação Brasileira (art. 1º CF) que exerce o Poder Político a nível local, com autonomia. O município é caracterizado por um núcleo urbanizado, o perímetro urbano, que pode, em algumas unidades, abranger todo o território municipal, mas que via de regra é constituído por uma sede municipal, a cidade, e o restante do território possui caráter rural.

Ainda nesta reflexão, a “política de desenvolvimento urbano”, significa que a questão urbana deve ser uma Política Pública que busque o desenvolvimento do ambiente urbano, ambiente que se contrapõe ao ambiente rural, ou seja, a cidade. Desenvolvimento também pode ser entendido como crescimento, progresso, a evolução do ambiente urbano.

As diretrizes gerais fixadas em lei significam que há uma lei de caráter nacional que determina quais os objetivos desta política para todo o país. Esta lei é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que estabelece princípios que norteiam a política de desenvolvimento urbano para todos os municípios brasileiros, e também os instrumentos que estão a disposição para que a mesma seja implementada.

Estabelece a norma constitucional que a Política de Desenvolvimento Urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e

garantir o bem-estar de seus habitantes. Quando a norma determina que o objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade ela deixa um amplo espectro para a reflexão. Já que ordenar pode ser entendido como colocar em ordem, de forma lógica. O pleno desenvolvimento quer dizer o desenvolvimento total, em todos os aspectos. A questão é descobrir quais as funções sociais da cidade, uma vez que a Constituição não define, não explica, não esclarece quais seriam estas funções urbanas que possuem um caráter social, e que devem ser ordenadas.

Fiorillo (2005, p. 39), afirma que o desenvolvimento das funções sociais da cidade determina a participação municipal não só em decorrência do que determina o art. 30, VIII, da CF, que estabelece competência aos municípios no sentido de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O Estatuto da Cidade no artigo 2º.I, ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana aponta, mesmo que indiretamente, quais seriam algumas das funções sociais da cidade: “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”.

Também há autores que procuram analisar as funções sociais da cidade através de suas possibilidades para diminuir suas carências. Oliveira e Carvalho (2003, p. 64), afirmam, citando Saule Junior, que:

O alcance da função social da cidade é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania, direitos humanos. Abarca o pleno exercício do direito à cidade; enquanto se fustigam as causas da pobreza, protegem-se o meio ambiente e os direitos humanos, reduz-se a desigualdade social e melhora-se a qualidade de vida.

De forma genérica ainda, sem se deter no que seriam as funções sociais, apontando externalidades negativas à vida urbana, que a norma constitucional deve ser um norteador contra a atuação do Poder Público e da iniciativa privada quando ampliam ainda mais as desigualdades entre os setores menos favorecidos. Conclui-se que “enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular

a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social” (BRASÍLIA. Câmara dos Deputados, 2002, p.45 ).

Como se observa, a definição do que seriam funções sociais das cidades está em aberto, tanto nos âmbitos da Constituição e da Lei, quanto quando da reflexão jurídica até aqui. Caberá à doutrina aprofundar este debate, não apenas nos aspectos jurídicos, como também os urbanísticos, já que a questão urbana possui um caráter multidisciplinar, e nela atuam e convergem várias ciências ao mesmo tempo.

Antes de se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais, é necessário que se desvendem quais são as funções de uma cidade. Como já foi visto, a Carta de Atenas aponta quatro funções: habitação, trabalho, lazer e mobilidade, que têm sido repetidas ao longo dos anos. Estas funções são validadas por muito autores, inclusive Meirelles (1993, p. 377) ao afirmar que

urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação.

A nova Carta de Atenas, de 2003, atribui às cidades dez funções ou conceitos para as cidades do novo milênio: a cidade para todos, participativa, a cidade refugio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica. Observe-se que a nova Carta de Atenas trata das qualidades de uma cidade, que se refletem no bem-estar daqueles que nela habitam. A cidade não é vista apenas pelo olhar da funcionalidade como na velha Carta de Atenas, mas da realização, satisfação, do prazer, que possa trazer aos seus moradores. Afinal a cidade existe para proporcionar a felicidade àqueles que nela vivem.

Para efeito deste estudo, ao investigar as funções da cidade procurou-se classificá-las em três grandes grupos. No primeiro encontram-se as funções urbanísticas, estabelecidas pelos membros do CIAM, e que têm influenciado o planejamento, a política e a legislação urbana há décadas. No segundo grupo estão as funções chamadas de cidadania, que se constituem em direitos sociais. E no terceiro encontram-se as funções de gestão, ou seja, envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano.

Como na consolidação dos direitos humanos que, com o passar do tempo vai evoluindo em seus conceitos, novos direitos estão sendo incorporados à medida em que avança a compreensão da sociedade. Também em relação às funções da cidade, há esta evolução e a incorporação de novas funções. Esta investigação e, conseqüente classificação, não é e não pretende ser definitiva, mas apenas mais uma contribuição para a reflexão a respeito da vida urbana.

Quando a Constituição Brasileira trata das funções sociais da cidade apresenta um conceito aberto que deverá ser construído ao longo da história, porque a cidade se transforma, como também muda a visão que se tem dela. Numa abordagem funcional, o ordenamento das funções sociais da cidade constitui-se na materialização dos direitos fundamentais através de uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de proporcionar o bem-estar de seus habitantes através da melhoria da qualidade de vida a todos aqueles que nela habitam ou dela usufruem.

### **3.3.1 Funções Sociais Urbanísticas**

As funções denominadas de urbanísticas são as quatro sistematizadas e definidas na Carta de Atenas: trabalho, habitação, recreação e circulação. Numa atualização terminológica, recreação passa a ser denominada de lazer e circulação é substituída por mobilidade urbana, pela amplitude conceitual que os novos termos contêm. Os ideólogos do CIAM propunham estas funções segmentadas, separadas umas das outras, em ambientes estanques, bem definidos, para que melhorassem a qualidade de vida das pessoas.

O trabalho, o ambiente de trabalho, a indústria, o comércio, e os serviços, são atividades fundamentais para a sustentabilidade econômica de uma cidade. Sem a possibilidade de trabalho que mantenha a cidade viva, funcionando, ela definha, desaparece. Portanto, o trabalho sempre será uma função primordial da vida urbana. A forma como o trabalho se organiza, é distribuído no ambiente urbano e pode mudar de tempos em tempos.

A cidade conectada, da nova sociedade da informação, a cidade pós-moderna, não necessariamente precisa de um ambiente específico para a realização do trabalho, embora haja ainda atividades em que a pessoas devam se deslocar

até o local do trabalho. Certas atividades de labor podem ser realizadas de qualquer lugar. A função trabalho na cidade torna-se uma função social. Esta função encontra-se em sua plenitude quando há o pleno emprego, ou seja, todas as pessoas na idade adequada, nas condições de saúde, estejam exercendo uma atividade profissional que proporcione uma renda digna para a sua manutenção e de sua prole. Isto significa que recebem uma remuneração justa para adquirir e usufruir dos bens que a sociedade oferece, na média, a todos os seus membros.

O trabalho também se constitui num direito social. O direito ao trabalho é um princípio constitucional. Neste aspecto poderia ser classificado também como uma função social de cidadania, não apenas como uma função urbanística. Como foi acentuado anteriormente, nestes tempos de transformação, de mudança da sociedade industrial para a sociedade da informação, o trabalho e a forma do seu exercício sofre rápidas transformações. Não se necessita tanto da presença física do trabalhador, no local de trabalho, para que ele seja realizado. O local de trabalho é apenas um detalhe, já que o trabalhador poderá estar a milhares de quilômetros de onde o objeto de seu esforço vai se materializar. Para efeito deste estudo, o trabalho é classificado como uma função social urbanística, pela validação que esta função adquiriu através do consenso.

A habitação é o principal refúgio do núcleo familiar. É fundamental na caracterização e conceituação da cidade. Sem habitantes, a cidade não existe. Não havendo moradias fixas, não há cidade. Pode haver um acampamento, porém a existência de prédios para a habitação é uma das características principais do ambiente urbano, desde tempos imemoriais. O alto custo da terra urbana, fruto da especulação imobiliária, é um dos fatores que tem dificultado o acesso das pessoas de menor renda à moradia. A função social habitação se concretiza com o acesso a moradia digna a todos os habitantes.

A função social habitação se concretiza quando o Poder Público possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas. E também quando ele atua no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamento humano precários, através da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º.V,f EC), destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas.

Outra função urbanística da cidade é o lazer. Os espaços de recreação, do encontro, do contato social, entre os moradores do ambiente urbano, é importante para a realização integral do ser humano. São geralmente nestes contatos que nascem os relacionamentos humanos em todas as esferas, desde a familiar até as amizades, a solidariedade, o sentimento de unidade, de grupo. A universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social.

Finalmente a quarta função urbanística é a mobilidade urbana. Mobilidade é um processo integrado de fluxos de pessoas e bens que envolvem todas as formas de deslocamentos dentro do ambiente urbano desde o transporte público coletivo e individual, transporte privado motorizado ou não e a pé; e nos modos rodoviário, ferroviário e hidroviário, entre outros. O transporte coletivo, segundo a Constituição Federal (art. 30, V) é um serviço público de caráter essencial. Ao dar este caráter essencial, a Constituição afirma que é um serviço fundamental necessário para a concretização das funções sociais da cidade.

Garantir o direito ao acesso ao transporte coletivo urbano, disponibilizá-lo a todos os moradores da cidade, sem nenhum tipo de exclusão, seja por falta de condições de acessibilidade física, econômico/financeira ou qualquer tipo de discriminação, através da universalização dos serviços, é a forma do Poder Público implementar esta função social da cidade.

Como tem sido ressaltado a Carta de Atenas foi uma convenção de urbanistas que estabeleceu as funções da cidade na década de 30 e tem influenciado o planejamento urbano mundial desde então. Embora reconhecida, promovida e disseminada, não significa que as cidades possuam apenas essas quatro funções. Certamente já naquela época tinham muitas outras funções de caráter social como possuem atualmente e deverão ter no futuro, a medida em que o ambiente urbano vai se modificando, agregando outros conceitos e valores.

### **3.3.2 Funções Sociais de Cidadania**

No segundo grande grupo incluem-se as funções sociais de cidadania. Para este estudo, as funções de cidadania se constituem na materialização dos direitos

sociais elencados na Constituição Brasileira. O caput do art. 6º. da C.F. aponta como direitos sociais a educação, saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Estes são direitos que a Constituição reconhece como sociais; não significa que não existam outros e que não estejam enumerados, previstos na Constituição em outros artigos. Observe-se que alguns dos direitos sociais (moradia, lazer, trabalho) foram neste trabalho classificados juntamente com a mobilidade, como funções urbanísticas da cidade.

Como já foi analisado, desde a Carta de Atenas são reconhecidas como funções da cidade, aqui denominadas de funções urbanas, a habitação, o trabalho, o lazer, além da mobilidade. O legislador constituinte normatizou no artigo 6º. da CF e os reconheceu como direitos sociais, três das funções da cidade estabelecidos pelo CIAM. A quarta função da Carta de Atenas, a circulação, ou a mobilidade no ambiente urbano, possui como principal instrumento para a concretização na sua essência, o transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V, CF).

Como funções de cidadania, portanto, classificam-se, neste estudo, a saúde, a educação, a proteção e a segurança. A Constituição trata como direitos sociais a previdência social, a proteção a maternidade e a infância e a assistência aos desamparados. Entende-se que estes três direitos sociais são o desdobramento de um direito único, amplo, o direito de todo ser humano da proteção social.

A educação, a saúde, a segurança são direitos sociais em que todos os níveis de organização política brasileira têm o dever assegurar aos seus cidadãos, ou a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (art. 23, CF). E a segurança um direito fundamental, portanto deve ter a proteção estatal também em todos os níveis (caput, art. 5, CF).

Há na Constituição Federal capítulos especiais sobre educação (art. 205 a 214) e saúde (196 a 200). A educação e saúde são direitos de todos e dever do Estado. É atribuição dos entes constitutivos do estado brasileiro, - união, os estados, o distrito federal e os municípios – a promoção da educação e da saúde a todos os brasileiros, de acordo com os princípios fixados em lei. União e Estados são ficções jurídicas, ou seja, formas de organização política. Os municípios e o Distrito Federal, são realidades locais, que possuem um meio urbano e uma autonomia sobre determinadas competências fixadas na CF.

Os municípios atuam prioritariamente no ensino infantil e no ensino fundamental que é obrigatório e gratuito, e deve ser universalizado, assegurando o acesso a todos os que estiverem na idade própria, ou seja, até os 14 anos de idade. Também os municípios possuem a obrigação constitucional de aplicar 25% da receita dos impostos, incluindo as transferências das outras esferas governamentais, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto a saúde, também como a educação é dever do estado, e tanto a União, como os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios participam de seu custeio devendo anualmente destinar um percentual de suas receitas tributárias. As ações e serviços públicos de saúde formam e integram uma rede hierarquizada e regionalizada que se constitui num sistema, o Sistema Único de Saúde (SUS). Neste particular, todos os municípios brasileiros atuam na área de saúde, embora nem todos ainda possuam a gestão plena de seus serviços, sendo que em alguns os recursos são repassados a eles através de outras esferas governamentais.

Pela análise constitucional, educação e saúde são atribuições compartilhadas entre os três níveis da administração pública brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Embora o Poder Público municipal não tenha competência exclusiva sobre estas áreas de atuação, destaque-se que estes direitos sociais também são funções da cidade, através de sua organização política municipal.

### **3.3.3 Funções Sociais de Gestão**

O terceiro grupo de funções sociais da cidade são classificadas como funções de gestão pública. Elas refletem as práticas urbanas comuns e esperadas pela população. Constitui-se na Prestação de Serviços Públicos, a Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social, a Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e a Sustentabilidade Urbana.

A cidade também é um grande fornecedor de serviços públicos à população que nela habita. Os serviços públicos constituem-se no gerenciamento dos recursos tributários arrecadados de toda a comunidade para oferecer conforto e qualidade de vida aos moradores do ambiente urbano. Esses serviços vão do abastecimento de

água, energia (iluminação), pavimentação, coleta de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, transporte coletivo, funerários entre outros. É função social da cidade oferecer estes serviços de forma universalizada a população de forma que possam usufruí-los, não como um privilégio, uma vantagem, mas como um direito de todos. A boa qualidade dos serviços públicos beneficia a população como um todo, já que aumenta o conforto, diminui os problemas de saúde e de segurança entre outros.

A Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social é uma das funções de gestão de grande valia para a vida urbana. O Estatuto da Cidade coloca a promoção do planejamento como um dos principais instrumentos da política urbana (art. 4º, I e II). Neste particular há uma graduação do planejamento começando com os planos nacionais, regionais, estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, incluindo o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. E no âmbito do município, a Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social tem como principal instrumento o Plano Diretor, que deve disciplinar o parcelamento e o uso e a ocupação do solo, o zoneamento ambiental e orientar o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

Mas para que a Função de Gestão Urbana, a promoção do planejamento territorial, econômico e social efetivamente se constitua numa função social da cidade, é fundamentais a participação da comunidade, participação esta com qualidade, para que efetivamente a gestão orçamentária seja participativa e beneficie a todos, e não apenas uma minoria de privilegiados, da elite dominante, que, historicamente, se apropria dos recursos públicos. Também esta Promoção do Planejamento deve incluir planos, programas e projetos setoriais, que procure corrigir as injustiças, as desigualdades que ocorrem no meio urbano, e planos de desenvolvimento econômico e social. Inclui-se aqui também o Planejamento Estratégico Municipal, que será adiante aprofundado.

Giovani Clark (2005) propõe que os municípios tenham um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social que terá as funções de implementar uma política de intervenção no domínio econômico. Entre as competências deste Conselho estariam estabelecer diretrizes gerais da política econômica do município, colaborar na elaboração de projetos e a legislação municipal, inclusive no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual.

Este Conselho teria a participação de vários segmentos sociais desde representantes do executivo, trabalhadores, dos empresários, produtores rurais, associações comunitárias, organizações não governamentais, consumidores, prestadores de serviços e outros. Também ele propõe uma Lei do Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico que teria como finalidade estabelecer a intervenção do Poder Local no domínio econômico, objetivando o desenvolvimento, a empregabilidade, o direito ao consumo das camadas de menor renda. Faz uma distinção entre o Plano Diretor e Plano de Desenvolvimento Econômico, apesar de que o Plano Diretor deve incluir na sua formulação políticas econômicas e sociais vinculadas ao ordenamento do espaço urbano. Afirma Clark (2005, p.195) que:

Não devemos confundir o Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Município. O Plano Diretor tem normas jurídicas básicas de planejamento e expansão urbana e orienta a ação estatal e privada em seu território. Portanto, o objeto do Plano Diretor é mais restrito, em face da Lei do Plano Plurianual, porque visa somente o desenvolvimento pela ótica da normatização da ordenação territorial, prioritariamente, diferentemente daquele, que visa orientar o desenvolvimento socioeconômico.

Independentemente da forma como deva ocorrer, a Promoção do Planejamento, em todos os seus aspectos, é função primordial de gestão urbana. Projetar é também uma forma de orientar e controlar o futuro, de evitar problemas, ou pelo menos estar preparado para enfrenta-los quando surgirem. Também é uma forma de racionalizar recursos e, através de metas, de atingir o bem estar social através da qualidade de vida preconizada como fundamento básico da política de desenvolvimento urbano.

Outra função é a Preservação do Patrimônio Cultural e Natural, constituído do patrimônio histórico, artístico, das paisagens naturais, sítios arqueológicos entre outros. É também preservar a memória do ambiente urbano e natural. Esta também é uma competência comum da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, que o Poder Público com o apoio da comunidade deverá preservar, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 23, III e 216,V § 5º). Trata-se de bens culturais que além de protegidos pela lei, constituem-se em funções sociais da cidade, já que pertencem a todos, as gerações passadas, a geração presente e as futuras gerações. Pode-se dizer que estes bens constituem-se em patrimônio da humanidade e a sua preservação é um dever e obrigação de todos.

É considerado patrimônio cultural os monumentos constituídos de obras arquitetônicas, esculturas, pintura, inscrições em cavernas, bem como os grupos de construções, que podem ser isoladas ou reunidas, cuja arquitetura, unidade e integração com a paisagem, possuam valor universal excepcional sob o ponto de vista da história da arte e da ciência, estética, etnológica e antropológica. E o patrimônio natural são as formações físicas e biológicas, as formações geológicas e fisiológicas que constituam o habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, que possuam valor universal excepcional sobre o ponto de vista estético e científicos e as zonas naturais que possuam valor universal excepcional sob a ótica da ciência, e da conservação da beleza natural (UNESCO. Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, 1972).

Preservar, portanto, o Patrimônio Cultural e Natural é uma tarefa fundamental da gestão urbana, portanto uma função social de gestão, que transcende a questão legal, ao direito positivado para se constituir num verdadeiro direito fundamental das gerações de terem acesso aquilo que se constitui no patrimônio de todos sob os aspectos da cultura e da natureza. Um direito novo que muitas vezes o homem contemporâneo não consegue ver a transcendência do tempo e do momento que está vivendo e por muitos interesses, mas principalmente pelo interesse econômico, acaba destruído e perdendo para sempre aquele bem que pertence a toda a humanidade.

A quarta função de gestão que este estudo propõe é a sustentabilidade urbana, que se constitui numa síntese de todas as funções estudadas anteriormente. Vai além da sustentabilidade ambiental, que é fundamental para a vida na cidade e no planeta. O espaço antrópico deve proporcionar um equilíbrio entre os diversos elementos que o compõe com o ambiente natural procurando minimizar ao máximo os impactos oriundos da transformação proporcionada pelo homem.

A ação humana para manter o equilíbrio ambiental, social, cultural, deve viabilizar-se economicamente, ou seja, para que o custo possa ser pago pela sociedade sem compromete-la, inviabilizar as medidas mitigadoras destes impactos. Quanto aos aspectos sociais, objetiva-se manter o equilíbrio entre as classes sociais, melhorando a qualidade de vida e reduzindo a exclusão aos bens que a cidade oferece.

Neste sentido é fundamental a noção de que o homem é fruto deste meio-ambiente e deve empenhar-se para preservá-lo no sentido que mantenha as condições mais próximas daquelas que permitiram o seu surgimento e evolução. Manter o meio ambiente saudável deve ser uma tarefa de todos: estado e sociedade. Assim também se manifesta Derani (1998, p. 97) ao afirmar que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida, e a manutenção das bases que a sustentam”. Significa que antes de tudo é necessário se ter consciência de que o direito natural, o direito positivado, a lei, no caso a Constituição, garante o direito a vida, como um direito fundamental (art. 5 CF). Portanto proteger a natureza, manter o meio ambiente equilibrado é manter a vida no planeta.

Sob esta ótica para Henrique Rattner (2003), o conceito de sustentabilidade vai além de uma análise conceitual e requer a implementação prática da teoria. Destaca que obtêm “legitimidade política e autoridade para comandar comportamentos sociais e políticas de desenvolvimento por meio de prática concreta”. E acentua que o debate

revela uma luta disfarçada pelo poder entre diferentes atores sociais, competindo por uma posição hegemônica, para ditar diretrizes e endossar representações simbólicas de sustentabilidade, seja em termos de biodiversidade, sobrevivência do planeta ou de comunidades auto-suficientes e autônomas.

A sustentabilidade deve ser observada sob vários aspectos e não apenas sob a ótica ecológica e ambiental. Diz respeito também à ocupação do espaço urbano pelo homem, portanto os aspectos demográficos envolvendo a quantidade de pessoas que habitam ou utilizam um determinado território. No ambiente social, a sustentabilidade deve envolver as questões de qualidade de vida, utilização dos bens sociais e o nível de exclusão que este ambiente proporciona aos seus habitantes.

Observar o meio ambiente como um bem de todos os que estão no presente e dos que virão no futuro, é a principal tarefa, dos que atingiram este grau de consciência de visão social. Ao observar a cidade, deve-se ter em conta de que por mais que ela se aproxime do meio ambiente natural, ainda é uma construção artificial do homem, e, portanto uma agressão ao meio ambiente.

O EC em várias normas procura combater a agressão ao meio ambiente, como quando ordena (art. 2º.) que a

política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...) tendo como diretrizes gerais: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) planejamento do desenvolvimento das cidades, da 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 ao meio ambiente.

Estabelece ainda o EC como diretrizes gerais que o ordenamento do uso do solo deve “evitar a poluição e a degradação ambiental” e a 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; e a ainda a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. A sustentabilidade urbana é um dos alicerces da política urbana nacional, desde a sua matriz constitucional, ao estatuto da cidade, e toda a legislação brasileira do meio ambiente.

A Sustentabilidade Urbana é um princípio que se incorpora a esta visão de cidade ecologicamente equilibrada. Pode-se afirmar que o conceito de sustentabilidade encontra-se em formação.

Segundo Canepa (2005, p.134): “o termo encerra a tese-chave de que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente”. E prossegue avançando no que seria a sustentabilidade progressiva, que consiste em “reduzir a degradação do meio ambiente, mas também, concomitantemente, a pobreza e as desigualdades (2005, p. 138)..

O autor entende por desenvolvimento sustentável aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem e suas próprias necessidades. Da mesma forma que há países em maior ou menor grau de desenvolvimento, o mesmo se pode dizer a respeito das cidades. De um modo geral, a humanidade avança e progride na busca para suprir suas necessidades, principalmente nas comunidades onde o desenvolvimento ainda é pequeno em relação as civilizações mais avançadas.

Portanto, uma das funções sociais da cidade é manter-se saudável para garantir qualidade de vida para os atuais e futuros habitantes, de um horizonte próximo ou distante. A saúde urbana significa a sustentabilidade ambiental, social, cultural, política. Em todos os aspectos da dimensão humana o ambiente artificial, criado pelo homem para viver com mais conforto protegido das intempéries da natureza, deve manter um nível de qualidade que preserve condições favoráveis para o desenvolvimento da vida.

A sustentabilidade, em todos os seus aspectos, ambiental, econômico, social, cultural, político, é uma nova maneira de reconhecer a uma das funções sociais da cidade, tão importante quanto as demais funções. Utilizar, preservando, renovando, reutilizando, reciclando, respeitando, constitui-se numa visão ética da civilização e do seu instrumento de desenvolvimento que é a cidade. A civilização construiu a cidade, que construiu a civilização.

### **3.4 SÍNTESE DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**

Diante do exposto acima, conclui-se que:

Ao inserir no texto da Constituição que o desenvolvimento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o legislador constitucional não definiu claramente quais seriam estas funções, que deverá ser uma tarefa da doutrina a ser construída ao longo do tempo e a medida em que novos conceitos vão se agregando à visão da cidade.

As quatro funções básicas da cidade fixadas na Carta de Atenas de 1933, habitação, trabalho, lazer e circulação, continuam válidas para as cidades do novo milênio já que em relação às suas características físicas, o ambiente urbano pouco mudou nestes últimos séculos e certamente continuará assim por algum tempo.

Novas funções para a cidade, no entanto, vão se somando aquelas tradicionais. Algumas destas funções já existiam na cidade antiga, porém não possuíam a importância que hoje se dá a elas, por diversos fatores que vieram a se agregar nesta nova/velha cidade. A nova Carta de Atenas, elaborada pelos arquitetos europeus, é a cidade conectada, instantânea, que utiliza pelas novas tecnologias de informação. E esta conexão também ocorre no campo social, através de um

compromisso de equilíbrio da sua diversidade e riqueza multicultural: no econômico, de meio ambiente e planejamento urbano.

A nova Carta de Atenas, revisada, também aponta novos conceitos e funções da cidade do século XXI: cidade para todos, cidade participativa, cidade refúgio, cidade saudável, cidade produtiva, cidade inovadora, cidade do movimento racional e da acessibilidade, cidade do meio ambiente (ecológica/sustentável), cidade da cultura, cidade e a continuidade de caráter (histórica). Os gestores do meio urbano neste novo milênio não podem prescindir destes conceitos, para possibilitar que a cidade em sendo sustentável mantenha a qualidade de vida não apenas para esta mas principalmente para as futuras gerações.

O quadro abaixo resume as funções sociais da cidade investigadas neste trabalho. São divididas em três grupos: funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão. Cada grupo possui, segundo análise deste estudo, quatro funções. Funções urbanísticas são: habitação, trabalho, lazer e mobilidade. As funções de cidadania constituem-se em: educação, saúde, proteção e segurança. E as funções de gestão são: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

#### **QUADRO 1 – FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**

<b>FUNÇÕES URBANÍSTICAS</b>	<b>FUNÇÕES DE CIDADANIA</b>	<b>FUNÇÕES DE GESTÃO</b>
Habitação	Educação	Prestação de Serviços
Trabalho	Saúde	Planejamento
Lazer	Segurança	Preservação do Patrimônio Cultural e Natural
Mobilidade	Proteção	Sustentabilidade Urbana

Como já foi acentuado, não significa que sejam apenas estas as funções sociais de uma cidade. Pode haver outras funções que não foram estudadas neste trabalho. Também a classificação aqui apresentada é fruto de uma reflexão para melhor sistematizar o estudo, não havendo similar na literatura nacional consultada. Com isto pretende-se contribuir para o debate sobre as funções sociais da cidade, que é conforme preceitua a Constituição Federal (art. 182), objeto da política de desenvolvimento urbano.

Para que as funções sociais da cidade sejam ordenadas no sentido de que ocorra o seu pleno desenvolvimento é fundamental que estas funções se tornem conhecidas dos formuladores e executores da política de desenvolvimento urbano. Encontrá-las, reconhecê-las, na amplitude e diversificação do ambiente urbano, de todas as interações que ele sofre, e nele interagem, não é tarefa das mais fáceis. Porém, as funções aqui elencadas, se não forem ordenadas no sentido da promoção da justiça social urbana, da melhoria da qualidade de vida dos habitantes do meio urbano, proporcionando a estes o bem estar, as funções da cidade não podem receber o qualificativo de sociais. Serão apenas funções da cidade. E como será estudado adiante, o instrumento para o ordenamento destas funções é o Plano Diretor.

## 4 INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS

### 4.1 REFLEXÕES SOBRE A PROPRIEDADE

A propriedade urbana exerce um papel fundamental no contexto do ordenamento das funções sociais da cidade. Tanto que o capítulo da Constituição Federal que trata da Política Urbana esclarece já no § 2º. do artigo 182 que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”. E assim, os outros dois parágrafos deste artigo e seus incisos tratam da propriedade, como também o art. 183 da CF que prevê o usucapião constitucional e a concessão de uso.

Os instrumentos fundiários são, portanto, institutos importantes para viabilizar, junto com o plano diretor, o ordenamento das funções sociais da cidade, estudadas no capítulo anterior. A forma de apropriação, utilização e ocupação do território, no espaço urbano, tem sido objeto de estudos e análises permanente nas cidades, objetivando proporcionar qualidade de vida para aqueles que nela vivem dela se utilizam.

A Constituição Federal afirma, no caput do art. 5º. e, no inciso XXII, que o direito de propriedade é um direito fundamental. E, no inciso seguinte, XXIII, declara que a propriedade atenderá à sua função social. Portanto, o direito de propriedade e a sua inviolabilidade são direitos fundamentais. Isto significa que cada brasileiro e os estrangeiros possuem o direito de ser proprietário e esta propriedade será respeita pelas leis do país. Mas este direito de propriedade está limitado a função social que ela exerça. Há um limitador jurídico, legal e administrativo no usar, gozar e dispor da propriedade, este limite é a função social, ou seja, o interesse da sociedade vem em primeiro lugar, não descaracterizando o direito à propriedade, mas assegurando para que o interesse da sociedade prevalece sobre o interesse particular que prejudique o todo.

Mas o que vem a ser este direito, o que significa na vida das pessoas possuírem o direito a propriedade? Inicialmente deve-se caracterizar o que vem a ser propriedade. O termo *proprius*, um adjetivo do latim, que quer dizer que é de “uma pessoa específica, ou de um objeto, específico, que é de alguém exclusivamente”. Define-se propriedade como a relação que possa existir entre uma

pessoa e um objeto, ou em relação a um direito. Uma definição sociológica de propriedade é apresentada por Martignetti (1983, p. 1021),

chama-se Propriedade à relação que se estabelece entre o sujeito A e o objeto X, quando A dispõe livremente de X e esta faculdade de A em relação a X é socialmente reconhecida como uma prerrogativa exclusiva, cujo limite “teórico e sem vínculos” de onde “dispor de X significa ter o direito de decidir com respeito a X, que se possua ou não em estrito sentido material.

Para os romanos, o direito de propriedade era absoluto, ilimitado. O titular poderia dispor dele da maneira que fosse de seu interesse. O proprietário não estava limitado por normas, ao seu direito. Este conceito foi acentuado durante a ascensão da burguesia com a Revolução Francesa que inaugurou o período liberal, em que o proprietário possuía direito quase que absoluto sobre seus bens. A propriedade foi considerada como um direito sagrado, inviolável, estabelecido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O artigo 17, da Declaração do Homem e do Cidadão assim se refere a este direito: “As propriedades são um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser privado das mesmas, a não ser por necessidade pública, legalmente constatada e evidentemente exigida sob a condição de uma justa e prévia indenização”. O direito sagrado a propriedade vinha sendo defendido desde o final da Idade Média por Santo Tomas de Aquino, que pregara como direito natural ao homem o apossamento de bens materiais, como forma de garantir a sua liberdade.

Este direito foi sendo incorporado nas constituições e leis das democracias liberais que se seguiram e, ao longo do tempo, foi adquirindo um contorno menos absoluto e mais social. Bernardo Mueller (2005 p. 92) procura definir propriedade, conforme os conceitos dominantes na Economia e no Direito. Observa a “propriedade como sendo um conjunto de direitos (*bundle of rights*) sobre um recurso, que o dono está livre para exercer e cujo exercício é protegido contra interferência de outros agentes”.

Já antes da Revolução Francesa, no Segundo Tratado Sobre o Governo, John Locke escreve sobre a propriedade. Busca sua origem em Deus que a dá a Adão, Noé e seus filhos. Argumenta que todo o homem tem direito à propriedade da sua própria pessoa. Justifica que o que os homens retiraram da natureza por seu próprio esforço é seu, do peixe, a planta colhida após o lavrar da terra. Também, Locke demonstra que a atuação dos homens sobre a natureza é limitada. Ninguém

poderá ter tudo para si. E para se apropriar de uma porção de terra é necessário que a pessoa trabalhe, cultive. Salienta que o direito de propriedade está intimamente ligado ao trabalho. Diz Lock (2004, p. 42): “Deus mandou dominar e concedeu autoridade para a apropriação”. O trabalho gerou a propriedade privada.

Lembra Locke que os bens, em sua grande maioria, úteis para a vida do homem, são perecíveis, por isto possui pouco valor e necessitam de trabalho constante para repô-los. Bens de maior duração e mais raros ganharam mais valor: ouro, prata, diamantes. Porém, estes bens possuem pouca utilidade para a vida humana, em comparação com alimentos, vestuário, transporte. No entanto por consenso, os homens lhe atribuem alto valor para possibilitar a troca. Surge a moeda, o uso do dinheiro. E conclui que “havendo governos, as leis regulam o direito de propriedade e constituições positivas determinam a posse da terra” (2004, p. 50).

Na sociedade comunista, proposta por Karl Marx a propriedade particular do solo desaparecerá, sendo que as pessoas apenas vão dela usufruir, com a condição de entregá-la em melhores condições para as futuras gerações. Afirma Marx (1980, p.891) que:

Quando a sociedade atingir formação econômica superior, a propriedade privada de certos indivíduos sobre parcelas do globo terrestre parecerá tão monstruosa como a propriedade privada de um ser humano sobre outro. Mesmo uma sociedade inteira não é proprietária da terra nem um nação, nem todas as sociedades de um época reunidas. São apenas possuidoras, usufrutuárias dela, e como *bonipatres famílias* tem de legá-la melhorada às gerações vindouras.

Mesmo parecendo uma contradição, para o anarquista Proudhon (2000, p.20) a propriedade é um roubo. Justifica através do que considera impossível acabar com o abuso da propriedade sem acabar com ela. Afirma que:

Na propriedade, como em todos os elementos econômicos, o mal ou o abuso é inseparável do bem (...) querer suprimir o abuso da propriedade é destruí-la; da mesma maneira que suprimir um artigo do débito é destruí-lo no crédito. Tudo o que é possível fazer contra os abusos ou inconvenientes da propriedade é fundi-la, sintetizar, organizar ou equilibrar com um elemento contrário que seja frente a ela o que o credor é frente ao devedor, o acionista frente ao comandatário e etc. (2000, p. 36).

Embora haja espaço suficiente para todos os seres humanos habitarem a terra, no meio urbano, devido à necessidade das pessoas de estarem próximas do

ambiente de trabalho, dos equipamentos sociais de educação, saúde, lazer, falta espaço e a terra é apropriada pelo capitalista e adquire valores que a torna inacessível a parcelas significativa da população. Os especuladores capitalistas também procuram armazenar áreas urbanas dotadas de infra-estrutura como saneamento básico, pavimentação, sistema de transporte coletivo, energia e iluminação objetivando com isto grandes lucros, uma vez que nem sempre o Poder Público Municipal possui força política para cobrar tributos progressivos sobre a propriedade urbana e determinar o parcelamento e a edificação compulsória.

Ao estabelecer como um princípio, que a propriedade deve cumprir sua função social, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, dá ao Poder Público Municipal instrumentos urbanísticos e tributários para o combate a especulação imobiliária (art. 182, § 4º CF). Da mesma forma que declara que ao atender a ordenação da cidade estabelecida no Plano Diretor a propriedade urbana cumpre a sua função social (art. 182, § 2º). A propriedade, um direito fundamental, passa a ter limitações no seu exercício no interesse coletivo, de toda a sociedade. E, ao abusar do direito, a Constituição prevê como punições desde a obrigatoriedade de parcelamento e a edificação, o IPTU progressivo e a desapropriação por interesse social.

#### 4.2 PROPRIEDADE URBANA: FUNÇÃO SOCIAL

O conceito de função social da propriedade está normatizado na atual Constituição Brasileira, no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, XXIII, estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”. E no, § 2º do Art. 182 ao estabelecer que ela cumpre a função social ao atender as exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Para Toshio Mukai (2004, p.20) a propriedade urbana cumpre a função social quando atende ao artigo 2º. do Estatuto da Cidade, ao afirmar que:

Essas exigências fundamentais estão consubstanciadas nas dezesseis diretrizes elencadas no artigo 2º. da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), diretrizes essas que, obrigatoriamente, deverão estar contidas no Plano Diretor, segundo dispõe o artigo 39º. do Estatuto.

Também a CF no artigo 170º, III, estabelece que um dos princípios gerais da atividade econômica é a “função social da propriedade” e os artigos 185, parágrafo 1º e 186º, que tratam da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, fixam garantias de tratamento especial e critérios para que a propriedade rural esteja cumprindo a sua função social. E quanto a propriedade urbana Elida Séguin afirma que, embora a idéia não seja nova, há uma função social com roupagem nova prevista no Estatuto da Cidade. Salieta Séguin (2002, p.144) que:

Ela passa a estar atrelada ao aproveitamento e à destinação que o Plano Diretor lhe atribui. Novamente o direito do proprietário receberá novo contorno no direito municipal. As punições para quem descumpra o ordenamento recaíram sobre a *res*. É a propriedade que responderá através da edificação compulsória, do IPTU progressivo e da desapropriação-punição.

Ao procurar definir o que seja a função social da propriedade como norma constitucional que objetiva corrigir deformações no uso individual da propriedade em prejuízo do coletivo, Celso Ribeiro Bastos (2001, p.136) acentua que o termo embora aparentemente vago, reflete a preocupação da Constituição de não propor um termo estático e sim evolutivo, que deve ser entendida de forma correlacionada com outros princípios. E acrescenta enfatizando que “função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes, até com medidas de profunda gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal”.

Ao argumentar que o princípio da função social tem sido mal definido pela doutrina brasileira, porém não autoriza a supressão do direito a propriedade privada e nem a esvaziar a propriedade de seu conteúdo mínimo, sem indenização, José Afonso da Silva afirma que o direito de propriedade não pode ser visto apenas como um direito individual. E complementa Silva (2000, p. 74):

A propriedade urbana é um típico conceito de Direito Urbanístico, na medida em que cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. A qualificação do solo como *urbano*, porque destinado ao exercício de funções urbanísticas, dá a conotação essencial da propriedade urbana. Esta, diferentemente da propriedade agrícola, é resultado já da projeção da atividade humana. Está, portanto, impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem. Pois, pelo visto, ela só passa a existir e definir-se pela atuação das normas urbanísticas.

A função social da propriedade urbana caracteriza-se pela limitação administrativa da utilização do bem, imposta pelo Plano Diretor, contrapondo-se ao

interesse pessoal, egoístico, em favor do interesse coletivo, geral, não apenas do momento presente, mas também futuro. A propriedade constitui-se numa peça, num órgão, do tecido urbano, onde exerce uma função em benefício de toda a sociedade e de seu proprietário. Se a Constituição diz que a propriedade urbana estará cumprindo sua função social “quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (art. 182, § 2º), esta deve ser a forma de ver a propriedade, se ela efetivamente está atendendo o que exige dela o Plano Diretor. Este conceito é ampliado, quando no Estatuto da Cidade, se constitui numa lei que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único).

Assim também o novo Código Civil, CC, (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002) estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com os fins econômicos e sociais. Afirma o § 1º. do art. 1228 que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A este princípio, Mukai (2004, p.22) afirma que se constitui na função ambiental da propriedade “que o Plano Diretor, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, deverá tornar efetiva”.

Dentro dos limites da autonomia municipal e no interesse local, para Daniella S. Dias, caberá aos municípios definir, através do Plano Diretor, os limites ao exercício do direito de propriedade de forma que cumpra a sua função social. E acrescenta que (2002, p. 239) que:

O princípio da função social da propriedade é princípio especial, outro vetor de grande relevância no ambiente urbano. A propriedade privada há que ser utilizada consoante os interesses sociais, de acordo com o interesse público expressa em normas urbanísticas, nas normas ambientais, e sobretudo, de acordo com as determinações expressas no Plano Diretor e nos demais instrumentos técnico-jurídicos dispostos na Lei 10.257/2001. A função social se revela por um feixe de determinações jurídicas que delimitam a atuação do proprietário, conformando uma utilidade social ao bem paralelamente aos interesses do seu proprietário.

O Plano Diretor é o instrumento norteador da concretização das funções sociais da propriedade urbana. Porém, não é o único, já que nos municípios onde ele não é exigido, fica valendo os princípios constitucionais (art. 5º, XIII, art. 182 CF) e o Estatuto da Cidade e a legislação urbanística municipal. Mas é o Plano Diretor que vai definir o papel da propriedade no tecido urbano. Quando ela poderá ser utilizada, quais as suas limitações; que, como, e de que forma, poderá ser utilizada. Desde o seu aproveitamento nas três dimensões do espaço: área, altura e volume. Se haverá restrições quanto às áreas verdes que a propriedade contém, fundos de vales, córregos, rios e etc. Quanto ao tráfego de veículos e pessoas, aproveitamento de seu espaço aéreo limitado ao cone aeronáutico. Enfim, o Poder Público Municipal, vai definir através da lei do Plano Diretor, ou das diversas outras leis complementares a este, como Lei de Ocupação e Uso do Solo, Lei do Sistema Viário, Lei das Edificações, Código de Posturas, Código Sanitário, Código Florestal, todos de uma forma ou outra disciplinando o direito de propriedade para que ela cumpra sua função social na malha urbana.

A apropriação do espaço urbano com infra-estrutura pelas elites econômicas e políticas objetivando a especulação imobiliária e o lucro fácil às custas do Poder Público tem sido a experiência mais marcante das últimas décadas de intensa urbanização das cidades brasileiras. Contra este processo exploratório tem se mobilizado os setores mais conscientes da sociedade brasileira propondo a reforma urbana, para garantir qualidade de vida a todos os cidadãos que, com o seu trabalho, constroem no dia a dia o grande edifício social, que é a própria cidade.

Também esta tem sido a preocupação daqueles que refletem sobre a propriedade no contexto da cidade, como Rogério Gesta Leal, quando afirma que o direito de propriedade e a idéia de propriedade urbana, embora possua aspecto conservador e individualista, esta cada vez submetendo-se ao interesse social. E acrescenta que as normas urbanísticas poderão fazer o papel do Plano Diretor nos municípios de menor população, onde a sua elaboração não é exigida por lei. Afirma Leal (1988, p.135) que:

As limitações urbanísticas ao direito individual de uso da propriedade urbana, como a lei do uso do solo (lei de zoneamento urbano), entretanto, devem continuar a ter validade, mesmo sem a existência de um plano diretor (se estiverem de acordo com os princípios constitucionais de política urbana: ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir condições dignas de vida aos seus habitantes). Isto porque, cabe ressaltar, que o plano diretor é o instrumento básico para definir os

critérios da política urbana, mas não é o único (até porque os preceitos da política urbana também devem ser respeitados pelos Municípios com menos de 20 mil habitantes).

As próprias leis urbanísticas, principalmente nas grandes metrópoles, têm sido apontadas, por muitos estudiosos, como instrumentos que tem dificultado o acesso das classes trabalhadoras a terra urbanizada, gerando uma cidade ilegal. Maricato (1996, p.23) constata que:

a legislação detalhista e ‘rigorosa’ contribui para a prática de corrupção e constitui exemplo paradigmático da contradição entre a cidade do direito e a cidade do fato”. E indaga: “qual é o papel das leis que pretendem regulamentar procedimentos detalhados do universo individual do interior da moradia, quando a maior parte das moradias e do contexto urbano constituem imenso universo clandestino que ignora normas gerais e básicas?”.

A propriedade urbana, embora um bem particular, o direito do proprietário de usar, gozar e dispor está limitado pelo interesse social. A lei assegura o direito de propriedade, mas para que este direito seja protegido, a propriedade deve exercer uma função social no ambiente urbano. Antes dos interesses individuais, estão os interesses comunitários. Para a materialização das funções sociais da cidade, faz-se necessário que a propriedade urbana cumpra sua função social, submetendo-se ao interesse aos interesses de toda a coletividade.

#### 4.3 INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS DA POLÍTICA URBANA

Previstos na Constituição e na legislação ordinária como institutos de regularização fundiária, o Usucapião Especial Constitucional, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, o Direito Real de Uso, e Zonas Especiais de Interesse Social, são instrumentos disponíveis pela administração pública para promover a regularização da propriedade urbana, e a realização das funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade faculta às cidades a inclusão destes instrumentos no Plano Diretor, não estabelecendo como obrigatórios, para não ferir a autonomia municipal. Leis específicas, que resultam do Plano Diretor, podem determinar quais são as áreas da cidade que estarão sujeitas á aplicação destes instrumentos. Estes instrumentos são verdadeiros utensílios para que o Poder Público Municipal possa

regularizar a cidade ilegal, informal, permeada de áreas ocupadas por populações de menor poder aquisitivo, loteamentos ilegais ou irregulares, habitando em moradias insalubres, favelas, cortiços, mocambos e etc.

Sendo a favela um espaço organizado as margens da lei, porém de caráter particular, tendo como critério basicamente o da utilização, Raquel Rolnik (1997, p.183 ) afirma que

a consequência inevitável da posição extralegal é a idéia de que os assentamentos irregulares são provisórios e que um dia irão desaparecer de onde estão. A posição de provisoriedade funciona como justificativa para o não-investimento público, o que acaba reforçando a precariedade urbanística e, sobretudo, acentuando as diferenças em relação ao setor da cidade onde houve investimento.

Embora fora da lei, as ocupações urbanas irregulares constituem-se num verdadeiro mercado imobiliário urbano, possuindo suas regras, suas normas próprias, que, dentro de certos limites, é respeitada pelas populações que ali atuam. Neste sentido, Nelson Baltrusis (2003, p.215-216) ao tratar do mercado imobiliário informal e a reprodução do espaço social das regiões metropolitanas, particularmente das favelas, afirma que “a questão do mercado informal pode ser vista como uma disputa entre o direito que o Estado tem de legislar e a produtiva em um mercado livre sem regras”. E acrescenta “é o desenvolvimento estatal planejado *versus* a economia de mercado pura e simplesmente”

É para colocar todo este mercado na legalidade, promovendo um encontro entre “a cidade e a lei”, no dizer de Rolnik, que estes instrumentos de regularização fundiária visam objetivamente promover uma nova ordem legal, dando segurança jurídica, a setores da população que ocupam áreas urbanas degradadas sob o ponto de vista ambiental e estético. O direito a moradia constitui-se num direito fundamental do ser humano, consagrado em diversas declarações, cartas e tratados internacionais, que o Brasil compartilha e adota. A Constituição reconhece, no artigo 6º, o direito a moradia como um dos direitos sociais e, implementá-lo, assegurá-lo a todo cidadão brasileiro é um dever do Estado, nos níveis, Federal, Estadual e Municipal.

A primeira Constituição Brasileira, de 1824, assegurava em toda plenitude, o direito a propriedade, tendo como ressalva apenas, a possibilidade de desapropriação pelo Poder Público. Também este princípio estendia-se a legislação ordinária, no dizer de Lacerda de Almeida (1908, v. 1, p. 9,.) “nosso Código Civil

estendeu o direito do proprietário, verticalmente, até as raias de seu interesse, fazendo-o parar aí”.

Mas no decorrer do século passado este conceito de direito absoluto sobre a propriedade foi sofrendo modificações. A propriedade passou a ser vista não apenas como um bem pessoal, mas um bem coletivo, social. Surge o conceito de função social da propriedade que, antes de atender um interesse individual, passa a se constituir num bem de toda a sociedade. A Constituição de Weimar, de 1919, adota o conceito de função social da propriedade, que vai inspirar Cartas de vários países, inclusive a brasileira de 1934.

#### 4.3.1 Do Usucapião Constitucional Urbano

Para que ocorra o usucapião constitucional tanto urbano quanto rural é necessário que o possuidor pratique atos de gozo que a coisa possa lhe proporcionar. Ele deve comportar-se como se fosse o verdadeiro dono, e, principalmente, more no imóvel. A doutrina denomina no usucapião urbano constitucional de posse *de animus domini e pro habitatio*. E a prova para que este direito seja reconhecido é a prova física, ou seja, o autor deve provar que mora tem no imóvel sua moradia e que transcorreu o período aquisitivo da propriedade de cinco anos.

O usucapião especial constitucional, no entanto, é um instrumento que aplica-se de forma independente de qualquer ação do Poder Público Municipal, uma vez que se constitui num direito do cidadão e se aplica a propriedades de particulares. Este tipo de usucapião é o principal instrumento de regularização fundiária, ganhando status constitucional (Art. 183 CF) e uma seção do Estatuto da Cidade (Seção V, art. 9 a 14 EC).

O usucapião pode ser definido como uma das formas de aquisição da propriedade ou outro direito real através do transcorrer de um determinado período de tempo onde se observa certos requisitos que a lei estabelece.

Para Santos (1983, p. 5) “fácil é verificar-se que é o tempo previsto na lei que consolida o domínio do possuidor sem título: e é ele, desse modo, que permite a transferência da titularidade no Registro Imobiliário”.

Já Campos (1983, p. 3) referindo-se ao *animus domini* afirma que “a área deverá ser possuída como se realmente pertencesse ao possuidor e nela praticado atos indicativos de posse e até mesmo de domínio”.

A Constituição Federal (art. 183) prevê que o cidadão, homem ou mulher, adquire o direito de domínio sobre imóvel urbano sobre determinadas condições. As condições para a aquisição do direito de domínio, através do instituto do usucapião, são em número de onze, sendo algumas relativas ao imóvel e outras dizem respeito a pessoa que está usucapindo. São elas: a) que o interessado tenha a área como sua, ou seja, a considere sua propriedade, ou tenha o *ânimus domini*, o desejo, a vontade de domínio sobre o imóvel; b) o imóvel poderá ter até 250 metros quadrados; c) a posse seja ininterrupta, não pode neste período ter sofrido qualquer tipo de interrupção; e) não tenha sofrido nenhum tipo de oposição, como por exemplo, uma ação de reintegração por parte do proprietário legal ou outro posseiro anterior; f) o imóvel deve ser utilizado como moradia do posseiro ou de sua família; g) não poderá ser proprietário de imóvel urbano ou rural; h) também o candidato a proprietário não poderá ter conseguido o domínio de outro imóvel utilizando-se desta modalidade de usucapião; i) finalmente não poderá o imóvel ser público.

Os bens públicos estão protegidos constitucionalmente das ações de usucapião. Embora possam ser objeto de apossamento, não é possível adquirir-se a sua propriedade através do instituto do usucapião. Os bens públicos são imunes a este instituto. Esta proibição é uma segurança de toda a sociedade, já que os bens públicos, são bens coletivos, bens que pertencem a toda a comunidade e, portanto, pela sua própria natureza o particular não poderá tê-lo como dono.

Se assim fosse permitido, certamente não haveria mais bens públicos. Ruas, praças, parques, áreas públicas e outros bens estariam em mãos daqueles que tivessem maior capacidade de apropriação. Nesta categoria encontram-se os melhores situados na escala social, as elites dominantes. Se isto ocorresse, seria o caos. O salve-se quem puder. O bem público é de todos, portanto ninguém poderá, pelo usucapião, tornar-se dono, proprietário, daquilo que é da sociedade.

As condições para se adquirir o direito de propriedade através do usucapião constitucional são repetidas (art. 1240 CC), que acrescenta ( art. 1243 CC) que o possuidor poderá, contar para somar os cinco anos, exigidos para a aquisição do domínio, à sua posse o tempo de seus antecessores. Neste caso também a lei faz algumas exigências que a posse seja: a) contígua e; b) pacífica. E no Estatuto da

Cidade (art. 9<sup>o</sup>) repete-se as mesmas condições da CF e do CC, acrescentando-se no parágrafo 3<sup>o</sup>, o mesmo direito do possuidor ao herdeiro legítimo, desde que resida no imóvel no momento da sucessão.

Há aqui uma diferença entre a sucessão na posse e a soma da posse do antecessor. Quando o Código Civil prevê que para a aquisição do domínio sobre o imóvel podem ser somadas as posses dos antecessores, está tratando de sucessores singulares, já que estes é que precisam somar o período para completar os cinco anos e assim adquirirem o bem através da prescrição aquisitiva. No caso dos sucessores herdeiros universais, do Estatuto da Cidade, conforme ensina Santos (1983, p.75): “não há que se falar de em soma da posse mantida pelo morto como a de seus herdeiros, porque ela não sofre solução de continuidade com o desenlace do possuidor”. O tempo aquisitivo é completado com os herdeiros na posse do imóvel.

O Estatuto da Cidade amplia o direito ao usucapião previsto na Constituição, acrescentando além da área também a edificação urbana com mais de 250 m<sup>2</sup> (art. 10), desde que sejam ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, constituindo-se num tipo de condomínio, denominado de especial. Também neste caso, as exigências para que se tenha direito ao domínio, faz-se necessário o decurso do prazo de cinco anos, ininterruptos, sem oposição. É acrescentada ainda outra condição: que não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada um dos possuidores. O juiz deverá, na sentença, atribuir a cada um dos autores, a fração ideal do terreno a que lhe cabe, independentemente da dimensão do terreno que ocupe. Poderá, no entanto, haver um acordo por escrito entre os condôminos estabelecendo as frações ideais diferenciadas que de cada um, o que deverá ser reconhecido pelo magistrado.

Este condomínio especial estabelecido na sentença judicial será indivisível, e não poderá ser extinto, podendo apenas ser alterado, com a anuência de dois terços dos condôminos, quando houver obra de urbanização da área posterior a sua constituição. Estabelece ainda regras para a administração deste condomínio, que deverão ser tomadas por maioria de votos dos condôminos presente, sendo todos os demais obrigados a cumprir as deliberações, os que estejam ausentes ou forem discordantes daquela decisão.

O Estatuto da Cidade estabelece ainda algumas normas de direito processual nas ações de usucapião especial de imóvel urbano. Uma delas é que ficam

sobrestadas, ou seja, paradas, todas e quaisquer ações petitórias ou possessórias, que venham a ser propostas em relação ao imóvel usucapiendo (art. 11 EC). Isto significa que o juiz quando for proferir a sentença do usucapião, deverá se manifestar a respeito das demais ações. Também determina quem poderá ser parte legítima na propositura da ação: a) o possuidor, que poderá ser parte de forma isolada ou em litisconsórcio, originário ou superveniente: b) também os possuidores, em estado de comosse: c) a associação de moradores da comunidade, desde que esteja regularmente constituída, ou seja, tenha personalidade jurídica, e esteja autorizada pelos possuidores da área.

Ainda o Estatuto da Cidade torna obrigatória a intervenção do Ministério Público nas ações de Usucapião Especial Urbano e garante o direito a assistência judiciária gratuita, não apenas no desenrolar da ação, mas posteriormente no registro da sentença que reconheceu o direito dos autores, no registro de imóveis. O Usucapião Especial poderá ser invocado em matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer, título aquisitivo perante o cartório de registro de imóveis. O rito processual nestas ações será o sumário.

Objeto de polêmica entre os juristas, o parágrafo 1º do art. 183 da CF, que estabelece que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”, como Celso Ribeiro Bastos (1990), que o consideram inútil redundante, não escrito e etc, tem uma justificativa por se encontrar no título da política urbana.

A justificativa dos juristas é que no usucapião o que se adquire é o domínio do bem e não o seu uso, que é regulada em contrato administrativo entre a administração pública e o particular. A redação não se encontra bem elaborada, uma vez que a intenção do legislador constitucional foi possibilitar a concessão do uso de terras públicas aos particulares. Aliás, esta concessão de uso especial para fins de moradia estavam previstos nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade e foram vetadas pelo Presidente da República. Este instituto foi regulamentado pela Medida Provisória 2.220/01, como se verá adiante.

O Plano Diretor poderá estabelecer áreas de zoneamento especial que estejam ocupadas irregularmente por famílias de menor renda, prevendo a regularização através do Usucapião Especial Constitucional de forma coletiva ou individual. Nestas zonas, as exigências legais quando as características do lotes, das vias, das áreas públicas e das moradias poderão ser diferentes do restante da

cidade legal, já que este usucapião é um instrumento de legalização fundiária, e o objetivo maior é de manter estes assentamentos precários onde eles se encontram, procurando fazer com que as populações que ali vivem possam se integrar a cidade, não apenas nos aspectos físicos urbanísticos, mas também pode usufruir de todos os direitos que a vida urbana oferece, nos aspectos de qualidade de vida, e desenvolvimento econômico e social. Isso ocorrendo, as funções sociais da cidade estarão sendo materializadas nesses aspectos.

#### **4.3.2 Concessão de Uso Especial para Moradia e Direito Real de Uso**

A Medida Provisória (MP) 2.220, de 04 de setembro de 2001, regulamentou o parágrafo 1º, do art. 183, da Constituição Federal, dispondo sobre a Concessão do Uso Especial e criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (atualmente Conselho das Cidades). A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia constituía a Seção VI, do Estatuto das Cidades, composta dos artigos 15 a 20, que foram vetadas pelo Presidente da República.

A MP 2.220/2001 embora possua como finalidade a Concessão de Uso Especial para fins de moradia, habitação, faculta ao Poder Público, no art. 9º, conceder este direito também a quem esteja utilizando com finalidade comercial. A Concessão de Uso só pode ocorrer em bem público, ou seja, imóveis que pertençam à União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Foi a forma encontrada pelo legislador constitucional para solucionar o problema de milhões de brasileiros que ocupam áreas públicas e, que, por força da imunidade que os bens públicos possuem em relação ao instrumento do usucapião, estão impedidos de regularizar a propriedade sobre o imóvel.

Por esta MP, terão direito a Concessão de Uso Especial, quem, até 30 de junho de 2001, possuía, como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana e utilizado para moradia sua ou de sua família. As condições são as mesmas exigidas para o Usucapião Especial Constitucional, acrescentando-se também entre as proibições ao exercício deste direito os concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano e rural. Este direito é conferido de forma gratuita.

Observa-se que a MP estabeleceu um tempo para que o cidadão adquira o direito da concessão. Este tempo está limitado em 30 de junho de 2001. Quem não cumpriu este tempo de 5 (cinco) anos na data estabelecida não possui o direito. E quem veio a ocupar o imóvel posteriormente a esta data, também não está contemplado pela Medida Provisória. Outra observação é que a MP trata de imóvel até 250 metros quadrados, não mais área urbana como no Usucapião Especial do art. 183 da Constituição Federal. O termo imóvel é muito mais amplo do que área. Compreende além do lote, do terreno, também a edificação, ou seja, a casa, o apartamento, o edifício construído.

Nas mesmas condições do Usucapião do Estatuto da Cidade em áreas superiores há 250 metros, utilizadas em comosse, a concessão para Uso Especial para fins de Moradia poderá ser concedida a comunidades de moradores, formando-se um condomínio. Também nos casos de imóveis da União, o art. 3º da MP prevê que, estando os ocupantes regularmente inscritos em seus cadastros, poderão obter de forma individual ou coletiva a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Se os ocupantes do imóvel público estão correndo risco de morte ou à saúde, possuem a garantia do Poder Público de que poderão exercer o Direito a Concessão em outro local. Nos casos em que os ocupantes se encontrem em bens de uso comum do povo (destinados a projetos de urbanização, de interesse da defesa nacional, preservação ambiental e proteção dos ecossistemas naturais, reservados a construção de represas ou obras congêneres, ou ainda situados em via de comunicação) também o Poder Público, poderá garantir o direito posse em outro local.

O título de concessão de Uso Especial para fins de Moradia será obtido por via administrativa ou judicial. A Administração Pública terá o prazo de 12 meses para decidir sobre o pedido. Uma vez concedido o direito, administrativamente ou de forma judicial, a concessão poderá ser registrada no cartório de registro civil, sendo a mesma transferível por ato *intervivos* ou *causa mortis*. Também a Medida Provisória prevê a extinção do direito ao concessionário em três hipóteses: a) der destinação diferente da moradia para si ou sua família; b) adquirir a propriedade; c) obter nova concessão de uso de imóvel urbano ou rural. A extinção deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis pelo órgão concedente.

Salienta Saule Junior (1997, p. 192) que entre as funções do Plano Diretor deve-se incluir áreas de interesse social para serem urbanizadas e que:

diante da natureza e finalidade do usucapião urbano como instrumento de regularização fundiária, que deve ser aplicado para o cumprimento da função social da propriedade urbana, pode definir áreas onde estão situadas a população de baixa renda passíveis de serem usucapidas coletivamente (favelas, cortiços, lotamentos irregulares) como áreas especiais de interesse social, que deverão ser urbanizadas pelo Poder Público Municipal.

A fixação pelo plano diretor dessas áreas para fins de moradia, através de um zoneamento de interesse social, visa assegurar a manutenção das comunidades nesses espaços urbanos que, pelo processo de urbanização e regularização fundiária, passa a incorporar a cidade legal.

Como instrumento de regularização fundiária, há ainda a Concessão de Direito Real de Uso, instituído pelo Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967 e também previsto no Estatuto da Cidades, como instrumento jurídico e político (art. 4º, V, g). O art. 7º instituiu esta modalidade de concessão em terrenos públicos ou particulares, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, com a finalidade de urbanização, industrialização, plantação ou qualquer outra utilização de interesse social.

Estabelece ainda que o contrato de concessão poderá ser efetuado por instrumentos público, particular ou um simples termo administrativo. Este termo administrativo deverá ser registrado no respectivo livro do cartório de registro de imóveis, conforme prevê, o art. 157, I, 40, da lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

O concessionário do terreno usufruirá todos os direitos estabelecidos no contrato, respondendo também pelos encargos civis, administrativos, tributários e rendas que eventualmente incidam sobre o imóvel. A concessão resolve-se no a termo, ou antes quando for descumprida qualquer cláusula resolutória. Neste último caso, o decreto prevê que ele perderá todas as benfeitorias. Se não houver disposição contratual em contrário, a concessão transfere-se por atos *intervivos* ou *causa mortis*. Também existe a possibilidade de se conceder apenas o espaço aéreo sobre os terrenos públicos e particulares.

Ainda o Estatuto da Cidade (art. 47) estabeleceu para os programa e projetos habitacionais de interesse social, que sejam desenvolvidos por órgãos da administração pública, os contratos de concessão de Direito Real de Uso de imóveis públicos serão comparados à escritura pública e obrigatoriamente deverão ser aceitos em garantia nos contratos de financiamento habitacional. Como no

Usucapião Especial Constitucional, da Concessão de Uso para fins de Moradia, a Concessão Real de Uso, nos casos de programas habitacionais de interesse social, poderá ser outorgada coletivamente, por exemplo, para uma associação comunitária, de moradores e etc.

Sob o aspecto jurídico-doutrinário, há uma diferença entre a simples Concessão de Uso de um bem público da Concessão de Direito Real de Uso de um terreno público a particular. Enquanto o primeiro é um simples contrato administrativo em que a administração pública possibilita que o particular utilize o bem de acordo com determinada finalidade, em relação a Concessão Real de Uso esta ultrapassa a figura do concessionário para, conservando a propriedade com o concedente, transferir o direito a terceiros, bem como os direitos relativos à disposição do bem, segundo critérios firmados. Ocorre neste caso o que em direito se chama justicialidade do direito à moradia compondo este instrumento (BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados, 2002, p. 179):

Esta previsão demonstra claramente que existe um tratamento especial conferido pela Constituição para o uso dos bens públicos ocupados por populações de baixa renda até a data de 30 de junho de 2001 que atendam os requisitos do artigo 183 da Constituição Federal regulamentados no artigo 1º da Medida Provisória. Na aplicação das demais modalidades de concessão de uso para fins de moradia, em especial a Concessão de Direito Real de Uso, não é admissível que a outorga do título possa ser exigida por via administrativa ou via judicial como um direito subjetivo.

Institutos de regularização fundiária, que contribuem para o ordenamento das funções sociais da cidade, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, bem como a Concessão de Direito Real de Uso, da mesma forma que o Usucapião Especial Constitucional, o Plano Diretor deve estabelecer os setores onde esses instrumentos deverão ser aplicados. Evidentemente haverá áreas ocupadas que se constituem em mananciais de abastecimento d'água, que estejam às margens dos rios, que sofrem com alagamentos, ou nas encostas dos morros, sujeitas a deslizamentos, em que as famílias que ali se encontram deverão, por questões técnicas de segurança e salubridade serem relocadas para outros locais. Porém a remoção destas famílias deve ser a exceção, jamais a regra.

O Plano Diretor, ao estabelecer as zonas especiais para aplicar os instrumentos de regularização fundiária analisados, também deve prever critérios para remoção das famílias que estejam ocupando assentamentos precários onde,

por questões técnicas, não é possível a permanência. Esta é uma questão de segurança social, que atinge não apenas as pessoas envolvidas mas indiretamente de toda a coletividade. Por exemplo, uma epidemia pode surgir naquela área devido à precariedade ambiental e espalhar-se por toda a cidade, atingido pessoas que não tinham relação com o problema.

#### 4.3.3 Instrumentos Jurídicos e de Ação Política

O Estatuto da Cidade (art. 4º, V, “a a s”) apresenta vários instrumentos denominados de institutos jurídicos e políticos, que podem e devem ser utilizados pela administração pública municipal para promover o desenvolvimento urbano. Muitos destes instrumentos constituem-se em elementos que viabilizam a função social da propriedade urbana e, quando incorporados ao Plano Diretor, contribuem para a materialização das as funções sociais da cidade.

Além dos instrumentos já estudados, tem-se a: Desapropriação, Servidão Administrativa, Limitações Administrativas, Tombamento de Imóveis ou de Mobiliário Urbano, Instituição de Unidades de Conservação, instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Direito de Superfície, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, e ainda a regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos e referendo popular plebiscito.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsório (art. 5º. e 6º. do EC) para ser aplicado deverá ser objeto de uma lei própria e estar previsto no Plano Diretor, que fixará um prazo determinado para que a obrigação seja cumprida. É considerado imóvel subutilizado aquele que possua um aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo Plano Diretor ou de uma lei que dele decorra. O proprietário será notificado pelo Executivo Municipal para que proceda o parcelamento, a edificação ou a utilização do imóvel, tendo o prazo de um ou dois anos, e esta notificação será averbada no cartório de registro de imóveis. A obrigação acompanha o imóvel e é transmitida *inter vivos* ou *causa mortis*.

Se não for efetuado no prazo especificado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do imóvel, o Município poderá aplicar outra sanção que é o Imposto Predial e Territorial Urbano, IPTU, progressivo no tempo, por cinco anos seguidos, através do aumento da alíquota. Esta alíquota não poderá ultrapassar duas vezes o valor do ano anterior, até o limite máximo de 15%. E se o parcelamento, edificação ou utilização não ocorreu no prazo dos cinco anos, o Município deverá manter a cobrança na alíquota máxima até o cumprimento da obrigação, podendo ainda ser prorrogada. Nesta situação, não poderá haver isenções nem anistias relativa aos tributos cobrados.

E se com esta alíquota no limite de 15% ainda assim não foi efetuado o parcelamento, a edificação ou a utilização do imóvel, o Município poderá fazer a desapropriação pagando com títulos da dívida pública. Estes títulos, no entanto, deverão ser aprovados previamente pelo Senado e terão o prazo de 10 anos para serem resgatados, em prestações anuais, iguais e sucessivas, mantendo-se o valor real da indenização, além de juros de 6% ao ano. E o Município terá o prazo de cinco anos para diretamente ou através de terceiros, para fazer o devido aproveitamento do imóvel.

Para que o instrumento da preempção, preferência para a aquisição de imóvel urbano por parte do Município, possa ser utilizado, o mesmo deve estar previsto no Plano Diretor. Uma lei municipal específica deverá delimitar as áreas onde o instrumento incidirá, não podendo ultrapassar a cinco anos, podendo ser renovado após um ano. Só pode ser exercido pelo Poder Público Municipal nos casos de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. O proprietário deverá notificar o desejo de vender o imóvel, dando o prazo de 30 dias para que o Município se manifeste por escrito sobre o desejo de compra-lo. Se o município não se manifestar durante este período, o proprietário poderá vender o imóvel a terceiros. Caso o município deseje comprar o imóvel, pagará o valor da base de cálculo para o IPTU, ou então valor indicado na proposta, sendo esta menor.

O Plano Diretor poderá ainda fixar áreas onde o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, também estabelecer áreas para aplicação de operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir. No caso da outorga do direito de construir, esta deverá ser onerosa. O Plano Diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento único ou diferenciado na zona urbana, devendo estabelecer os limites máximos para serem atingidos no aproveitamento da zona, como base na infra-estrutura existente e a previsão de densidade demográfica que poderá ser atingida. Lei municipal específica estabelecerá o cálculo para a cobrança e outras formas de contrapartida do beneficiário. Os recursos auferidos serão destinados à regularização fundiária e programas habitacionais de interesse social entre outros.

Para que sejam realizadas operações urbanas consorciadas, entre o Poder Público e os particulares, além do Plano Diretor delimitar as áreas destas ações, também o Município deve possuir lei específica neste sentido. O instrumento prevê a participação dos proprietários, dos moradores, dos usuários permanentes e dos investidores privados para viabilizar as transformações urbanísticas e com isto conseguir melhorias sociais e a valorização ambiental.

Nos Estados Unidos e na Europa este instrumento é denominado de renovação urbana, e tem sido aplicado desde os anos 50 do século passado. Sua origem mais remota está na França de Napoleão III, em meados do século XIX, quando Paris foi transformada com a abertura de avenidas, demolição de cortiços, e a implantação de sistemas de abastecimento de água, esgoto e construção de pontes.

Charles Abrams (1967, p.168) aponta como uma das soluções para combater os males do crescimento desordenado das grandes cidades dos países em desenvolvimento que enfrentam com quase um século de atraso aquilo que países europeus e a América, enfrentaram, com a degradação urbana e a perda de qualidade de vida. Afirma que:

A renovação urbana implica a aquisição de grandes extensões de terras pelo poder público, o replanejamento da área, e depois a revenda ou arrendamento das terras não necessárias ao uso público a empresários particulares para reconstrução ou recuperação. Embora a extinção das favelas tenha sido a principal motivação para a origem do programa nos Estados Unidos, a reconstrução de regiões centrais urbanas tem recentemente recebido o maior destaque.

Ainda em relação às operações urbanas consorciadas, prevista no Estatuto da Cidade, poderá haver modificação dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alterações nas normas edilícias, a regularização de construções, de reformas ou ampliações que estejam em desacordo com a lei. Deverá também ser efetuado estudo de impacto de vizinhança e o controle da operação compartilhado com a sociedade civil. O Município poderá emitir certificados adicionais de potencial construtivo, que serão livremente negociados em leilões, ou no pagamento da própria obra, entre outras inovações.

Na preservação de imóveis de valor histórico, cultural, ambiental, paisagístico e social, na implantação de equipamentos urbanos e comunitários e na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por famílias de menor renda, o Plano Diretor, poderá autorizar que o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exerça em outro lugar ou transfira o direito de construir. Este direito também é assegurado ao proprietário que doar o imóvel ou parte dele para o Poder Público. Uma lei municipal específica vai estabelecer as condições em que esta transferência poderá ocorrer.

#### 4.3 SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS

Diante do exposto neste capítulo, conclui-se que:

O direito de propriedade é uma garantia constitucional, no entanto, este direito está vinculado ao interesse social, ou seja, a propriedade deverá, antes de tudo, cumprir sua função social. Existe, portanto, um limite jurídico e administrativo no direito de usar, gozar e dispor da propriedade. O interesse da sociedade deve sempre se sobrepôr ao interesse individual, para que o mau uso da propriedade não cause prejuízo a toda sociedade.

O direito de propriedade consolida-se ao longo da história como um direito fundamental, sendo incorporado desde a Revolução Francesa nas constituições liberais em todo o mundo. As sociedades utópicas, comunista e anarquista, combatem a propriedade privada, chegando os anarquistas a considerá-la um roubo.

As formas de regularização fundiária urbana estabelecida na legislação brasileira são o Usucapião Especial Constitucional, a Concessão de Uso Especial para Moradia, o Direito Real de Uso, e Zonas Especiais de Interesse Social. Esses

instrumentos estão previstos em lei para que a administração pública possa promover a regularização fundiária urbana e, portanto assegurar o ordenamento das funções sociais da cidade.

O Plano Diretor, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, é o principal norteador da aplicação dos instrumentos de regulação fundiária e ordenamento da cidade. Porém, não é exclusivo, já que a lei não exige a sua implementação para muitos municípios brasileiros.

De forma independente da vontade do Poder Público Municipal o Usucapião Especial Constitucional aplica-se no meio urbano como um instrumento de regularização fundiária assegurando o direito de propriedade aos setores menos favorecidos na comunidade. Como forma de aquisição da propriedade pelo transcorrer do tempo pode-se afirmar que ele é um dos principais instrumentos de regularização fundiária.

A Concessão Uso Especial para Fins de Moradia constitui-se em outro instrumento disponibilizado pela lei para regularizar a situação de milhões de família brasileiras que ocupam área pertencentes ao Poder Público. É um direito assegurado de forma graciosa as pessoas de menor renda que cumpram as condições estabelecidas na lei.

A Concessão de Direito Real de Uso, é outra forma de conceder o direito de propriedade para que ela cumpra sua função social no meio urbano. Pode ser conferido de forma individual ou coletiva. Na aplicação deste instrumento poderá ser utilizado instrumentos públicos ou administrativo, porém é fundamental que seja registrado no competente Cartório de Registro de Imóveis. Este direito transfere-se em atos *intervivos* ou *causa mortis*.

Também para que a propriedade urbana efetivamente cumpra suas funções sociais, a legislação prevê uma enorme gama de instrumentos jurídicos e políticos que estão a disposição do Poder Público tais como a desapropriação, a servidão e limitações administrativas, o tombamento, a constituição de zonas de interesse social, parcelamento obrigatório, a regularização fundiária entre outras. São instrumentos limitadores do direito individual de propriedade, porém constitui-se em garantidores do direito coletivo sobre a propriedade, ou seja, proporcionam que ela cumpra a sua função social no meio urbano.

Finalmente conclui-se que a propriedade é consensuada em nosso tempo pela legislação como um direito fundamental do homem, porém está limitada pelo

interesse social, coletivo. Portanto, embora seja um direito pessoal, é um direito que está intimamente ligado ao interesse de toda a comunidade, prevalecendo o interesse desta em relação ao individual.

## 5 O PLANO DIRETOR

### 5.1 PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO HISTÓRICO

O Plano Diretor, como norma constitucional (parágrafo 1º art. 182 CF), regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Art. 4º , III, a), apresenta-se como o instrumento básico de planejamento municipal. É o primeiro instrumento determinado pela Constituição para que o poder público municipal promova a política de desenvolvimento e de expansão urbana, objetivando ordenar as funções sociais da cidade e garantir os bem-estar dos moradores da cidade.

Outros instrumentos, previstos no Estatuto da Cidade, como outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, só poderão ser aplicados pelo município caso estejam previstos no Plano Diretor.

Mas o que é planejar?

Planejar significa direcionar, antecipar o futuro ao momento presente. Com o planejamento fica mais fácil saber onde se pode e se quer chegar. As situações todas podem ser previstas e os resultados futuros podem ser palpáveis no momento em que ocorre o ato do planejamento, portanto podem ser quantificados. Desde a antiguidade, o planejamento tem sido uma ferramenta usada na construção de fortalezas, castelos, templos e cidades.

Para Joaquim C. Aguiar (1996, p. 35) “planejar significa estabelecer objetivos, indicar diretrizes, estudar programas, escolher meios mais adequados a uma realização e traçar a atuação do governo, considerada as alternativas possíveis”. Portanto não é um ato casual, mas algo pensado, refletido, um procedimento constante que possui regras, normas a serem seguidas para se chegar ao objetivo desejado, em todas as áreas onde é aplicado e principalmente no planejamento urbano.

Fustel de Coulange (1957, p.158) afirma que a urbe não surgia lentamente com os anos. Era um ato religioso e “a urbe, entre os antigos, não se formava no decorrer do tempo pelo lento desenvolvimento do número dos homens e das construções. Fundava-se a urbe de uma só vez, inteiramente, em um só dia”. E, segundo o historiador francês, “o primeiro cuidado do fundador está em escolher o sítio da nova cidade”. Para escolher o local da nova cidade consultavam-se os

deuses. Havia todo um ritual que ia desde o local onde se colocava o fogo sagrado, o lar, ao entorno do qual a urbe deveria ser erigida. O fundador percorria o terreno e fazia sulcos de onde deveriam ser construídas as muralhas sagradas e as portas da urbe.

A tradição de planejamento urbano brasileiro remonta ao período colonial. A exemplo das civilizações antigas, algumas cidades brasileiras, como São Vicente (1532) e Salvador (1549), foram fundadas num determinado dia, marcando o início da vida cívica daquelas comunidades. Tomé de Souza, o primeiro governador geral do Brasil, tinha na sua equipe arquitetos, agrimensores, pedreiros, carpinteiros entre outros profissionais, quando chegou ao Brasil para fundar a primeira capital brasileira. Interessante observar a pesquisa sobre urbanização brasileira, efetuada por Roberta M. Delson (1994, p. 810), que desmistifica o conceito de que as cidades brasileiras nasceram de maneira espontânea sem nenhum tipo de planejamento.

As cidades brasileiras, de acordo com as idéias geralmente mais difundidas, surgiram de povoações sem plano, espontâneas e não fórmulas que obedecessem ao planejamento metropolitano. Esse retrato pouco lisonjeiro não teve, contudo, sua origem nos documentos históricos. Por exemplo, a primeira povoação construída sob auspícios régios, Salvador, da Bahia, utilizou os serviços de arquitetos, pedreiros, carpinteiros, etc., e, sem dúvida alguma, seguiu o padrão geral ortogonal, embora alongado longitudinalmente pela topografia acidentada do terreno da cidade. Essa falta de planejamento e de supervisão só foram visíveis nas povoações informais, desenvolvidas durante o período dos donatários, ou aquelas que cresceram “espontaneamente” ao longo de caminhos de gado, ou em resultados de acampamentos de bandeiras.

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 entre outros. O objetivo final do planejamento é melhorar a qualidade de vida das pessoas que moram naquele ambiente urbano, mantendo equilíbrio ambiental e preservando seus recursos para as futuras gerações.

Jorge Wilhelm afirma que o planejador urbano deve estar alerta para não cair na tentação de propor tipos de planos como os de cidade-campo, cidade-jardim que ele aponta como irrealistas. Estão, segundo ele, fundamentados em conceitos falsos. Para Wilhelm há uma diferença entre a vida comunitária de uma pequena cidade e a vida urbana. Na pequena comunidade há uma coesão social que expressa experiências comuns e não interesses comuns, que geram posições pré-estabelecidas dos indivíduos, ou seja, um determinado status, já que a população é estável. E conclui Wilhelm (1965, p. 37) que:

A solução dos problemas é frequentemente coletiva, não submetendo os indivíduos às tensões típicas da opção. Ora, uma aldeia, especialmente no atual estágio capitalista, não é nem uma aldeia nem uma soma de aldeias. E a vida urbana, ao contrário da comunitária, se caracteriza pela estratificação de interesse. Numa cidade, a coesão social é, portanto associativa e não comunitária. E esta livre associação é feita em torno de interesses fundamentalmente econômicos que determinam o status, a posição relativa e a distância social.

Os primeiros Planos Diretores implantados no Brasil, em meados do século passado, tinham mais um caráter de ordenamento e disciplinamento do solo urbano. Eram objeto destes planos a distribuição e o uso da terra urbana, os espaços públicos, e privados, as vias públicas, os setores de habitação, comércio, indústria, as futuras obras de infra-estrutura e os equipamentos urbanos, sociais e comunitários. A visão atual que se tem do Plano Diretor é que ele transcende ao aspecto físico-territorial do espaço urbano. Ele deve ser um instrumento integral que abrange todos os aspectos da vida urbana, desde o planejamento territorial, uso do solo, ao desenvolvimento sócio-econômico. Por isso muitos autores e muitos municípios chamam seu plano diretor de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Esta visão global da cidade como um ser vivo desenvolve-se a partir do século XIX junto com o processo de industrialização que transformou na Europa, pacatas cidades de artesãos, em grandes agrupamentos humanos com milhares de pessoas trabalhando nas fábricas. Aquele objeto que em séculos anteriores era fabricado um por um, agora, com a industrialização, passa a ser produzido em série, caindo os custos e podendo ser utilizado por um enorme grupo de pessoas, não apenas na aldeia ou castelo, mas em qualquer parte do mundo.

No Brasil, a era industrial chegou com um século de atraso. E o fenômeno observado na Europa e nos Estados Unidos, com o crescimento desordenado das

idades, com pessoas vivendo em área faveladas, sem infra-estrutura de saneamento ambiental, na marginalidade social, agrava-se a partir dos anos 30 do século XX. Sobre esse aspecto da urbanização brasileira argumenta Leal (1988) que a industrialização tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento, incluindo-se aqui o Brasil, ocorreu de forma diversificada e desequilibrada.

Agravado o problema da imensa migração do campo para a cidade, no século passado, foi, segundo Fabris Junior (1997), durante o regime militar, nos anos 70 que as leis Orgânicas dos Municípios, adotaram o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado como instrumento de planejamento urbano. Estados como São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Pará, Mato Grosso, Alagoas, Ceara, bem como muitas leis orgânicas de capitais, e estados como Paraná, Goiás, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais e Rondônia obrigavam os seus municípios a elaborar planos de desenvolvimento. Alguns estados, como São Paulo, neste período, fixaram como exigência para liberar recursos aos municípios, através de convênios, ou a obtenção de auxílio e transferência de recursos, a existência do Plano Diretor.

Sobre as características do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, (PDDI), Mukai, (1988) afirma que deve traçar além das diretrizes gerais, também deve fixar as metas e objetivos de desenvolvimento para um determinado período da gestão municipal. Faz esta análise comentando o que Hely Lopes Meirelles estabelece como as atribuições municipais na área urbana, a regulamentação edilícia sobre as propriedades particular, e a ordenação física e social da cidade, através da lei de zoneamento e planos de urbanização.

Para Silva (2000, p.134), o Plano Diretor possui caráter geral e global tendo como “função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal , visando o bem-estar da comunidade local”. E contém objetivos gerais de promover o espaço habitável e específico, como revitalizar um determinado bairro, implantar um parque e etc. Já Meirelles (1993, p. 393), conceitua o Plano Diretor o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, desejados pela comunidade local”.

A Associação Internacional de Administradores Municipais (195, p.15-16) orienta no sentido de que o Plano Diretor da cidade:

deve ser meticulosamente prático e economicamente sólido, por outro lado deve expressar outras aspirações – não puramente materiais – dos membros da comunidade (...) um projeto geral equilibrado, e atraente, adaptado às necessidades presentes e probabilidades futuras”. Também aconselha que ele deve estar “em proporção com a população e as perspectivas econômicas da comunidade e de acordo com seus recursos financeiros, e em consonância com seu modo de pensar.

Dallari aponta diferenças entre os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, classificando em físicos, destinados ao disciplinamento urbano e econômicos voltados para a utilização dos recursos municipais. Afirma Dallari que (2003, p. 77):

Os primeiros (plano diretor, disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental) são fundamentalmente planos físicos, destinados a disciplinar os espaços urbanos. Já o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, são instrumentos basicamente econômicos, destinados a disciplinar o uso dos recursos municipais. A gestão orçamentária participativa refere-se ao processo de elaboração e execução dos orçamentos acima referidos e corresponde a princípios e preceitos constitucionais (princípio participativo, art. 1º. parágrafo único, art. 29, XII, ambos da CF).

“Plano Diretor é um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados, 2002, p. 43). E, como estabelece a Constituição Federal, é o principal instrumento, o instrumento básico, para que possa o município executar uma política de desenvolvimento urbano, que garanta o bem-estar de seus habitantes, que ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. É fundamental o Plano Diretor.

## 5.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os instrumentos de gestão democrática que estão previstos no Estatuto da Cidade são os órgãos colegiados de política urbana nos três níveis federativos: Federal, Estadual e Municipal. Este processo deve ocorrer através de debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre temas urbanos também nos três níveis, e a iniciativa popular de programas urbanísticos e de desenvolvimento urbano, e de projetos de leis apresentado junto a Câmara Municipal.

No município, a gestão democrática participativa deve incluir debates, audiências e consultas públicas ainda sobre o Plano Plurianual, PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e Orçamento Anual, LOA, constituindo-se numa condição obrigatória para que a Câmara Municipal possa aprovar estes projetos. Neste aspecto o Estatuto da Cidade, deixa a critério do município a possibilidade de criar outros instrumentos de participação e gestão democrática da cidade.

A gestão democrática da cidade dá ênfase à democracia participativa. Portanto as audiências públicas objetivam dar transparência ao processo de decisão e também garantir o direito de informação para as populações que serão atingidas pelo projeto urbano.

Gonçalves ao analisar a participação comunitária no planejamento urbano, alerta para a pseudo-participação nos processos de elaboração de normas e diretrizes urbanísticas que, muitas vezes, ocorrem apenas para atender uma obrigação legal. Afirma que

a participação genuína requer o envolvimento de todas as etapas do processo decisório. Quem participa não se limita a referendar, executar e dar sugestões; deve ter condições para apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecido pelos dirigentes e formular cursos de ação alternativos (1990, p.83-85).

A verdadeira participação social no processo de elaboração do planejamento municipal, em especial do Plano Diretor, requer a capacitação da sociedade civil. Capacitada a população poderá emitir sua opinião de forma qualificada para que efetivamente ocorram contribuições ao processo de elaboração do planejamento urbano e as decisões sejam participativas, opiniões fundamentadas, embasadas política e tecnicamente.

James S. Fishkin faz uma comparação entre a opinião pública que ele chama de bruta, sem muita informação, com nenhuma reflexão sobre o assunto e, portanto ele considera esta opinião de pouco valor. Já para ele a opinião pública ponderada, refinada, é aquela que reflete o conceito de quem teve mais informações sobre a situação, refletiu sobre ela.

Afirma Fishkin (2002, p. 18), refinar e ampliar a visão do público:

pode ser entendida como a opinião emitida após haver sido testada, pensada e comprada com os argumentos e informações oferecidos conscientemente por outros que tenham uma visão oposta, num contexto onde a informação relativamente

confiável seja disponibilizada. Ao mencionar a opinião "bruta" refiro-me à opinião não submetida a esse tipo de processo.

Desde o período clássico grego a democracia tem sido a forma de governo mais festejada e defendida, por se constituir num sistema em que o povo participa, direta ou indiretamente, das decisões que dizem respeito a sua vida material. Se nas cidades gregas os magistrados eram eleitos para o mandato de um ano e os cidadãos participavam das decisões na assembléia pública, nos dias de hoje, nos governos democráticos, a participação popular ocorre através de um processo indireto onde se elege primeiro os representantes que posteriormente tomam as decisões em nome de todos. É democracia representativa, que surgiu junto com o estado moderno, de concepção liberal.

No caso brasileiro, o artigo 1º., parágrafo único, na Constituição Federal de 1988, estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Repete aqui o legislador pátrio a clássica definição de democracia cunhada por Lincoln, naquela que ficou conhecida como oração de Gettysburg, quando se dirigindo aos parentes e amigos vítimas que tombaram na batalha do mesmo nome, afirmou: "não morreram em vão – que esta nação, sob Deus, tenha um novo nascimento de liberdade – e que o governo do povo, pelo povo, para o povo, da terra não pereça" (CARNAGIE, 1977 p.175).

A Constituição determina, no capítulo dos direitos políticos, no artigo 14, como a soberania popular será exercida através do sufrágio universal e pelo voto direito e secreto, com valor igual para todos, contemplando os institutos do plebiscito, referendo, e a iniciativa popular em projetos de lei a serem encaminhados as casas legislativas.

O plebiscito já era uma forma de consulta popular no período dos romanos. A população dizia se era a favor ou contra aquela determinada proposta. Este é o caráter encontrado atualmente na Constituição Federal, os eleitores são consultados e deliberam sobre a matéria que é colocada em votação. O voto tem valor igual para todos e quem determina se a matéria será ou não objeto de consulta popular é o Congresso Nacional, que autoriza referendo ou convoca plebiscito, conforme art. 49, XV, CF.

Na Constituição Brasileira são objeto de plebiscito a criação de estados ou territórios federais (art. 18 parágrafo 3º), como também a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (ar. 18 parágrafo 4º). O referendo é uma manifestação posterior dos eleitores sobre determinada lei ou artigo de lei aprovado pelo legislativo. O cidadão vai e declara seu voto a favor ou contra aquela lei ou artigo de determinada lei.

Pela Constituição Federal, para que um projeto de lei de iniciativa popular, possa tramitar no Congresso Nacional é exigido que o mesmo seja subscrito por, pelo menos 1% (um por cento) e nas Câmaras Municipais por 5% (cinco por cento) dos eleitores, o que tem dificultado e, até em alguns casos, inviabilizado, a utilização deste instrumento.

Portanto, a participação popular (Artigos 43, 44 e 45 do Estatuto das Cidades) não se constitui em mera consulta para referendar decisões já tomadas pelos técnicos e muito menos cooptação de setores sociais pela participação em comissões e conselhos que muitas vezes só homologam decisões tomadas nos gabinetes. Deve constituir-se num verdadeiro processo de democracia participativa para que o resultado se constitua num projeto coletivo que reflita a vontade da comunidade.

### **5.2.1 O Conselho das Cidades**

A gestão democrática da cidade está prevista no capítulo IV artigos 43 a 45, do Estatuto das Cidades. A lei aponta alguns instrumentos que devem ser utilizadas para que efetivamente ocorra esta participação. Entre os instrumentos prevê a existência de órgãos colegiado de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal. O Conselho das Cidades (ConCidades) desempenha o papel previsto no inciso I do artigo 43 do Estatuto das Cidades, a nível nacional.

O ConCidades, foi inicialmente criado com a Medida Provisória no. 2.220 de 04 de setembro de 2001, com o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 10), posteriormente alterado para Conselho das Cidades. Através da lei 10.683, de 28 de maio de 2003 passou da estrutura organizacional da Presidência da República para o Ministério das Cidades que deu-lhe a competência propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento daquele ministério, mantendo-se as atribuições prevista nos art. 10 da M.P. 2.220.

Na primeira composição do ConCidades, aprovado na 1<sup>a</sup>. Conferência das Cidades, realizada em Brasília, em 2003, tinha 71 membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de dois anos. Dos quais 41 representantes de segmentos da sociedade civil e 30 representantes dos poderes públicos Federal, Estadual e Municipal, do Executivo e Legislativo. Os representantes da sociedade civil são membros de movimentos populares, de entidades de trabalhadores e empresários, entidades acadêmicas e profissionais e organizações não governamentais, indicados por entidades com caráter nacional. Também possuía 27 observadores estaduais, um por Estado da Federação mais o Distrito Federal. Os observadores não tinham o poder de voto, e apenas desempenhavam o papel de interlocutores entre o ConCidades para a construção de conselhos estaduais e municipais.

O ConCidades possui natureza deliberativa no que diz respeito ao seu funcionamento e consultiva quanto as suas deliberações, sendo que suas resoluções possuem caráter de recomendação. Na segunda Conferência das Cidades, realizada em Brasília, de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2005, o Conselho das Cidades passou a ter 86 membros titulares, igual número de suplentes, e 8 observadores estaduais. (Vide anexo – Decreto 5.790/2006).

Além do colegiado Pleno, composto por todos os membros titulares, o ConCidade possui quatro comitês técnicos formado pelos membros titulares e suplentes. São os seguintes os Comitês Técnicos: Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento Territorial Urbano. Estes comitês técnicos são considerados órgãos de assessoramento e se reúnem antes das reuniões do Conselho. Na composição dos comitês deve ser observada a representação das diversas categorias que compõe o ConCidades. As deliberações são em forma de resoluções, por maioria simples dos presentes, cabendo ao presidente o voto de qualidade em caso de empate.

Nos primeiros dois anos da institucionalização do ConCidades a nível federal, apenas uma cidade, Niterói, implantou o Conselho da Cidade a nível municipal, e um Estado, Mato Grosso do Sul, a nível estadual, embora as Conferências das Cidades em todos os níveis tenham apontado para este objetivo. O ConCidades tem se reunido regularmente a cada 90 dias para deliberar sobre temas relacionados a sua competência, tendo produzido várias resoluções que complementam e interpretam o Estatuto da Cidade no que diz respeito as formas de participação popular, conteúdo

do Plano Diretor, recomendações nas áreas de habitação, saneamento, liberação de recursos para investimentos nas áreas de sua atuação entre outras.

### 5.3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é antes de tudo um mandamento constitucional. Está previsto no parágrafo 1º. do art. 182 da Constituição Federal, constituindo-se no “instrumentos básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Deve ser aprovado pela Câmara Municipal, portanto é uma lei, uma lei que, conforme estabelece a lei orgânica do município, poderá ser uma lei ordinária ou lei complementar. Poderá a lei orgânica municipal fixar um quorum privilegiado para a sua aprovação ou modificação através de emendas, um interstício de prazo entre uma votação e outra, objetivando com isto dar uma perenidade maior a Plano, dificultando com isto as modificações.

Afirma José Afonso da Silva (2000, p.134) sobre o Plano Diretor que:

É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a ser executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.

A Constituição Federal determina a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Cidade aqui compreende todo o território municipal e não apenas o perímetro urbano. Já o Estatuto das Cidades (art. 41), independentemente do número de habitantes, amplia esta obrigatoriedade também para os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º. do art. 182 da CF, ou seja, (parcelamento e edificações compulsórios, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivos no tempo, e ainda a desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública). Estes instrumentos são armas, que o Legislador Constitucional colocou a disposição do Poder Público Municipal, para combater a especulação imobiliária.

Também estão obrigados, pelo Estatuto da Cidade, a implantarem o Plano Diretor os municípios que integram áreas de interesse turísticos e aqueles que estão inseridos em áreas de influências de empreendimentos ou atividades com

significativo impacto ambiental de âmbito regional e nacional. Aqui devem estar aqueles municípios que tenham como atividade preponderante o turismo, como por exemplo, os municípios litorâneos, com praias, as estâncias hidrominerais, os que possuem belezas naturais ou patrimônio histórico. Com relação aos municípios que sofrem influência de grandes empreendimentos e impacto ambiental podem ser caracterizados como os que estão no entorno de um grande aeroporto ou uma usina hidrelétrica de grande capacidade geradora que, com sua represa, tenha alagado um território considerável.

O Plano Diretor tem sido conceituado como uma lei municipal que se constitui em normas que traçam as diretrizes e técnicas para se atingir o desenvolvimento integral do município sob o ponto de vista urbano, sócio-econômico e administrativo. Ao longo do tempo, adotou muitos nomes, entre os quais Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Plano Diretor Decenal, ou simplesmente Plano Diretor, a partir da Constituição de 1988.

Para Meirelles (1993, p. 393)

é o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar todas as atividades da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetem a coletividade.

Afirma Monteiro (1990, v.1, p.13), que o Plano Diretor não se trata de um mero plano urbanístico e não pode ser confundido como tal. Esclarece que o Plano Diretor

tem um objetivo muito mais amplo: o de interferir no processo de desenvolvimento local a partir de uma compreensão global dos fenômenos políticos, sociais, econômicos e financeiros que condicionam a evolução do município e contribuem para a ocupação desordenada do espaço urbano.

Na visão de Monteiro, portanto, o Plano Diretor constitui-se, mais do que um ordenador do espaço urbano, num indicador de objetivos onde a cidade quer chegar.

Neste estudo tem-se como objetivo demonstrar que, mais do que uma norma, o Plano Diretor é um instrumento para que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana se materializem. Ou seja, a garantia da implementação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, que foram amplamente

estudadas anteriormente, é o objetivo primordial do Plano Diretor. Assim, pode-se dizer que o Plano Diretor é instrumento fundamental da política urbana municipal, que tem por objetivo garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida da população, através do ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Para Saule Junior (1997, p. 260) a participação da comunidade na elaboração do Plano Diretor além de

dar eficácia e validade jurídica em obediência aos princípios constitucionais norteadores da política urbana, com também para conferir consistência para os novos paradigmas de exercício do poder, de modo a consolidar novos valores fundamentais na cidade, considerando a existência de diferenças, dos conflitos, dos interesses divergentes presentes na sociedade, a prática do democracia e do exercício da cidadania.

A lei que estabelece o Plano Diretor poderá prever outras leis específicas que deverão aprofundar e detalhar matérias como, por exemplo, a lei ocupação e uso do solo urbano, lei do zoneamento e perímetro urbano, lei de obras de construção e edificações, licenciamento e fiscalização de obras e edificações, código sanitário, licenciamento e fiscalização de atividades econômicas e posturas municipais entre outras. Quanto a lei do Plano Diretor, Mukai (2002, p.248) afirma que “o processo legislativo de sua aprovação, ao nível municipal, e o comum. Deveria ser matéria exclusiva competência do Executivo, quanto à iniciativa”.

Meirelles (1993, p 394) aponta algumas características do Plano Diretor como ser uno, integral, dinâmico e evolutivo, devendo ser adaptado as necessidade de cada município. Deve fixar objetivos e prioridades na orientação do desenvolvimento e crescimento da cidade, disciplinando as atividades urbanas e norteando futuros empreendimentos no território municipal, tanto públicos quanto privados. Assim também argumenta Carneiro (1998, p.119) quando afirma que “o Plano Diretor é o instrumento que mostra o norte para que o Poder Público Municipal tenha os meios para ativar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”. E vai além ao declarar que “não é mero ordenador da ocupação do solo urbano. É muito mais, bem mais. Razão por que, face ao seu imenso alcance, todas as cidades brasileiras deveriam estar obrigadas a adota-lo”.

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deve englobar todo o território do município (art. 40 parágrafo 2º.), portanto não é uma lei apenas para os

aspectos urbanos do município, mas objetivando o seu desenvolvimento integral em todas as áreas. Neste particular o município poderá estabelecer normas de zoneamento para as atividades agropecuárias, agroindustriais, vias públicas rurais entre outras.

A crítica que se faz ao Plano Diretor determinado na Constituição Federal é que ele é apresentado como o único instrumento do desenvolvimento da política urbana. E como o Plano Diretor não é obrigatório para todos os municípios, estas comunidades ficariam sem planejamento ou recorreriam a políticas imediatistas correspondentes ao mandato do Prefeito. Assim, Daniela Campos Libório Di Sarno (2004, p. 64) expressa sua opinião:

Apenas a figura do Plano Diretor não é suficiente para detectar as necessidades e peculiaridades de toda a cidade. É necessário que ele seja complementado por planos específicos, setoriais ou microrregionais que determinarão o perfil de cada localidade.

Di Sarno reconhece, no entanto, que o Estatuto da Cidade (art. 4, II), prevê que são instrumentos gerais de planejamento também o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Observe-se que é competência dos estados (art. 25, parágrafo 3º. CF), mediante lei complementar, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas de municípios limítrofes. Assim os Estados têm criado regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e estabelecido planos e políticas de desenvolvimento urbano e regional com objetivo de planejar o território além das fronteiras políticas dos municípios.

### **5.3.1 Requisitos Mínimos para o Plano Diretor**

Instrumentos como o parcelamento, edificação, e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, zonas especiais onde o uso do solo poderá ser alterado mediante contrapartida do beneficiário, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e sistema de acompanhamento e controle, são conteúdos mínimos, previstos no art. 42 do

Estatuto da Cidade, que deverão estar previstos no Plano Diretor para que os mesmos possam ser implementados pela administração municipal.

No entanto, o que se observa, é que muitos destes instrumentos, dependendo o tamanho do município e das condições locais não estavam sendo aplicados, ou se constituíam em mera repetição da legislação federal nos planos diretores sem nenhuma finalidade prática. E a verdadeira finalidade de um Plano Diretor, que é implementar, ser o instrumento para que se implemente as funções sociais da cidade, não estava sendo atingido. Neste sentido Adir Ubaldo Rech alerta que o Plano Diretor deve incorporar as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade. Afirma Rech (2003, p. 249) que:

O Plano Diretor não pode constituir-se de normas isoladas, sem unidade, que não conduzem para lugar algum. Também não pode ensejar interpretações contraditórias (antinomias, antagonismos). Esse plano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme preceitua o art. 2º. do Estatuto da Cidade. As diretrizes do próprio estatuto devem ser incorporadas à lei do Plano Diretor, como direitos a serem assegurados e princípios a serem observados para alcançar seu objetivo.

O ConCidades, que possui competência legal para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade, preencheu esta lacuna na legislação com a resolução 34, de 01 de julho de 2005. Ela, entretanto, não possui poder normativo ou regulamentar, apenas de recomendação. Com a resolução estabeleceu-se efetivamente conteúdo mínimo que devem conter um Plano Diretor para que efetivamente venha garantir a implementação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. E não apenas isto, esclareceu qual é a finalidade de um Plano Diretor como elemento para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 182).

Nas considerações iniciais a resolução é clara e afirma de forma peremptória que

o objetivo fundamental do Plano Diretor é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa (CONCIDADES, Resolução 34/ 2005).

E vai além quando declara que o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, e o equilíbrio ambiental dependem da elaboração de planos diretores municipais.

Para que isto ocorra, a resolução do ConCidades aprofunda a questão, ao reconhecer que deve ter

conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere, e é dever do Estado prover condições indispensáveis para o pleno exercício da saúde; e que a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer, e o acesso aos bens e serviços essenciais (CONCIDADES, Resolução 34/ 2005).

Quando a resolução trata de Estado como provedor de direitos sociais, considera o poder público em suas diferentes esferas: municipal, estadual e federal, que possuem competências comuns estabelecidas nos art. 23 da CF.

Como requisitos mínimos, a resolução estabelece no art. 1º que o Plano Diretor deve prever, que

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) .

Observa-se que o cumprimento das funções sociais da cidade engloba além do território urbano também o território rural, e que a função social da propriedade não se refere apenas a propriedade privada, mas também a propriedade pública, e a organização territorial deve levar em conta o aspecto regional quando trata dos “espaços territoriais adjacentes”. E os instrumentos previstos no art. 42 do Estatuto das Cidades devem estar vinculados aos “objetivos e estratégias do Plano Diretor”, ou seja não deve apenas estar previstos na lei, mas inseridos no contexto da realidade local.

O art. 2º prevê que

as funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência (CONCIDADES, Resolução 34/ 2005).

Aqui está estabelecido de maneira clara, que o ordenamento das funções sociais da cidade vincula-se ao ordenamento das funções sociais da propriedade. E este ordenamento terá de garantir

espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Especifica ainda como função social da cidade a:

a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico; a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde; terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais; áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar (CONCIDADES, Resolução 34/ 2005).

Aquilo que era motivo de especulação por parte da doutrina sobre quais seriam as funções sociais da cidade previstas no caput do art. 182 da CF, agora uma norma emanada por um órgão federal procura esclarecer e especificar. Seriam apenas estas as funções sociais da cidade definidas no artigo 2º. da resolução 34 do Concidades? As outras funções sociais da cidade, que não foram incluídas na resolução, e que o município poderá considera-las na hora de implementar o seu Plano Diretor? O tempo também poderá modificar, alterar algumas destas funções sociais, excluí-las ou agregar outras? Enfim estas são perguntas que novas pesquisas na área poderão responder.

A resolução prevê que, uma vez definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Plano Diretor deverá conter (Art. 3º): critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados; determinar

critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança; delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade; delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município.

Já em relação ao art. 42, inciso II, do EC, (direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir), que estabelecem como conteúdos mínimos, a resolução deixa a aplicação destes instrumentos no condicional, a critério do município, incluí-los ou não no Plano Diretor. E estes instrumentos só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor e justificados na exposição de motivos, com vinculação das estratégias e objetivos.

Ainda como conteúdos mínimos do Plano Diretor, o art. 5º. da referida resolução prevê a instituição das Zonas Especiais, sempre considerando o considerando o interesse local, deverá incluí-los no texto e mapas legais. Evidentemente se algumas destas situações não se configuram no território municipal, não há porque destinar determinadas Zonas Especiais, já que não se constituem em interesse da comunidade.

Classificadas como Zonas Especiais deverão ser destinadas áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio

ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Também a resolução (art. 6º.) enfatizar a importância do acompanhamento e o controle social, conforme previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade. Como instrumentos do acompanhamento e controle o Plano Diretor deverá prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e a sociedade civil; garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, §4º, da Constituição Federal.

Para o Sistema de Acompanhamento e Controle Social (art.7º:- Resolução 34), os instrumentos deverão ser de gestão democrática do Plano Diretor como: 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; conferências municipais; audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do ConCidades: consultas públicas; iniciativa popular; plebiscito; referendo.

Também para as cidades como mais de 500 mil habitantes (art.8º. R34) o Plano de Transporte Urbano integrado, ora denominado de Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, deverá contemplar os seguintes princípios e diretrizes gerais: garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados e valorizando o pedestre; garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal; respeitar às especificidades locais e regionais; garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo.

Finalmente a portaria do ConCidades deixa em aberto para outros conteúdos além do mínimo exigido na elaboração do Plano Diretor, de acordo com as especificidades e temas relevantes de interesse da população de cada município. Isto significa que o conteúdo mínimo, é apenas o básico, o imprescindível que

devem constar dos planos, mas que cada cidade poderá e deverá fazê-lo de acordo com suas necessidades e características, incluindo, inclusive instrumentos que, eventualmente, possam não estar previstos no Estatuto da Cidade. Finalmente, o Plano Diretor tem por finalidade implementar as funções sociais da cidade, na Carta Constitucional constituindo-se num direito difuso que foi clareado, especificado pela portaria do ConCidade.

Alguns municípios, numa etapa anterior a elaboração ao Plano Diretor aprovam um Plano Preliminar de Organização Territorial. Este instrumento foi bastante utilizado nas décadas de 70 a 90 do século passado e seu objetivo era disciplinar o solo urbano, a ocupação do território, com áreas destinadas a implantação de habitações, comércio, indústria, serviços, lazer, de proteção do meio ambiente. Este plano preliminar acaba se constituindo na base para a elaboração futura de uma lei de zoneamento, ocupação e uso do solo.

Monteiro (1990, v.1, p. 31-32), aponta alguns pontos que deverão ser contemplados num Plano Preliminar de Organização Territorial, como fundamentais para que se possa atingir seus objetivos. Quanto às atividades no meio urbano orienta no sentido de que deva identificá-las no território as que já existem, ou venham a existir no município em função das tendências; também identificar os vazios urbanos, qualitativa e quantitativamente, como espaços que podem ser utilizados por estas atividades; também identificar os canais que fazem a ligação destas atividades, o sistema de circulação; os equipamentos urbanos, a infraestrutura ligadas as atividades e que são suporte a elas. Explica que

os trabalhos que conduzem à elaboração do plano preliminar de ocupação territorial deverão ser apresentados sob a forma de um ou mais documentos cartográficos, acompanhados de textos elucidativos, que servirão de base para a discussão das diretrizes do Plano Diretor.

Ainda com relação ao documento, aponta Monteiro (1990, p.32) que o documento deverá contemplar, entre outros aspectos, as restrições de natureza ambiental; a planta do saneamento básico, incluindo macrodrenagem, orientando a ocupação do solo para seguir o fluxo das bacias hidrográficas, com objetivo de diminuir custos de urbanização e manutenção dos equipamentos; deve-se ainda identificar as atividades de grande porte que possuem atração sobre as demais; o sistema viário, destacando as formas de mobilidade e acessibilidade; sistemas de educação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, energia

elétrica, pavimentação e outros; possuir um diagnóstico completo das áreas não ocupadas, com o tamanho, valor, infra-estrutura existente.

### 5.3.2 Estudo de Impacto de Vizinhança

Uma das grandes inovações do Estatuto da Cidade, que deverá integrar o Plano Diretor é o estudo prévio do Impacto de Vizinhança, (EIV) para grandes empreendimentos no espaço urbano. Trata-se de um instrumento de gestão, moderno, que constitui a cidade sob o aspecto do direito urbano-ambiental sob a ótica da função social da propriedade urbana. Trata-se de uma forma de fazer com que a comunidade que, vai sofrer o impacto daquela atividade, seja ouvida e a decisão sobre a implantação ou não do empreendimento não fique exclusivamente nas mãos de algumas pessoas. Grandes empreendimentos, neste caso, são os conjuntos e condomínios habitacionais e de atividades empresariais, shopping-centers, hipermercados, fábricas, estádios e ginásios esportivos, escolas, universidades, presídios, terminais rodoviários, ferroviários, aeroportos entre outros.

O direito de vizinhança passa a ser considerado na gestão urbana, uma vez que o zoneamento, que era usado até então, não consegue dar a população afetada solução para os problemas gerados por empreendimentos de grande porte.

A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja, avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade, considerando o meio no qual está inserido (CONFEA. Ministério das Cidades, 2004, p.112).

Para aplicação do Impacto de Vizinhança, além de estar previsto no Plano Diretor, é necessário que haja uma lei específica que vai definir quais os empreendimentos e as atividades públicas e privadas que dependerão do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. O objetivo do EIV é fazer uma avaliação dos fatores positivos e negativos que aquele empreendimento vai causar na vizinhança, em relação a qualidade de vida na população da área de influência, sob os aspectos ambiental, econômico, social e com isto apontar ações mitigadoras e compensatórias.

Estabelece o Estatuto da Cidade (art. 37) que na análise do EIV, deve ser incluída, entre outros aspectos, questões como o aumento populacional, a capacidade dos equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultura. O resultado destes estudos deverá ficar a disposição da comunidade para consulta, no órgão responsável do município, pela exigência do EIV.

A elaboração do EIV não substitui o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o EIA, previsto na lei 6.938/81 e na resoluções 01/86 e 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, quando a legislação ambiental assim o exigir. A resolução 001/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), define impacto ambiental como

qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

Embora ainda um instrumento novo, pouco utilizado, alguns Planos Diretores, como o de Curitiba (Lei Municipal 11.266/2004) prevê, além das exigências do Estatuto da Cidade, que o EIV deve conter uma descrição detalhada do empreendimento, identificar os impactos que serão causados pelo empreendimento ou atividade nas fases de planejamento, implantação, operação e quando o mesmo for desativado. E ainda deve acompanhar o EIV, as medidas de controle ambiental, mitigadoras ou compensatórias adotadas nas diversas fases do empreendimento, com a indicação das responsabilidades pela implantação das mesmas.

### **5.3.3 Etapas na Construção do Plano Diretor**

Embora não haja nenhum impedimento legal para que a iniciativa do processo e do projeto de elaboração do Plano Diretor parta do legislativo municipal, a experiência ensina que esta é uma atividade de competência do Executivo, pelos instrumentos de planejamento que dispõe. Desde os técnicos (urbanistas, engenheiros, advogados, economistas e etc) que estão a seu serviço, a memória do

planejamento municipal, aos recursos que dispõe para a contratação de empresas e profissionais capacitados para a elaboração dos documentos técnicos que deverão acompanhar o projeto de lei a ser encaminhado à Câmara Municipal.

Há autores que estabelecem quatro, cinco ou mais etapas para a elaboração do Plano Diretor. Silva (2000 p.138-139) prevê quatro fases no processo de elaboração: a) Estudos preliminares; b) Diagnóstico; c) Plano de Diretrizes; d) Instrumentação do plano. Os estudos preliminares constituem-se num levantamento da situação e dos problemas municipais. No diagnóstico aprofunda-se a análise destes problemas, identificam-se as prováveis soluções e prevê as perspectivas de evolução. O Plano de Diretrizes aponta para as soluções e fixa objetivos e diretrizes da organização do território. Finalmente os instrumentos do Plano consistem na elaboração dos meios de atuação identificando as medidas capazes de resolver os objetivos escolhidos.

O Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), em conjunto com o Ministério das Cidades desenvolveu um guia para elaboração do Plano Diretor, sob a coordenação de Raquel Rolnik e de Otilie Macedo Pinheiro (2005) que define quatro etapas na elaboração do Plano Diretor. A primeira, deverá ser as leituras técnicas e comunitárias. Significa identificar a situação do município: a parte urbana e rural, problemas, conflitos e potencialidade. A leitura técnica ajuda a entender a cidade comparando dados e informações sócio-econômicas, ambientais e de infraestrutura. Não se trata apenas de um olhar de especialistas, mas dos cidadãos das mais diversas áreas. Nesta leitura respeita-se até as memórias, lembranças dos moradores, dos grupos sociais. Para a leitura comunitária é importante que os dados como mapas do município estejam disponíveis de forma sistematizada. Neste aspecto deve-se procurar mapear no território como áreas de risco de ocupação, áreas de preservação cultural, ambiental, a estrutura fundiária e outras.

Ainda na leitura técnica e comunitária são importante observar os mapas com a caracterização e a distribuição da população e seus movimentos, por bairro, faixa etária, renda, crescimento e evasão da população. Mapas de uso e ocupação do solo, infra-estrutura urbana disponível como água, energia elétrica, esgotamento sanitário, telefone, drenagem e outras, e a população atendida e não atendida. E também procurar mapear as atividades econômicas do município, sua distribuição espacial, e no contexto regional. Atividades que estão em expansão e em retração,

participação na receita municipal, e as vocações econômicas de determinados bairros. Nestas leituras é importante analisar a legislação, os estudos já existente, fazendo sempre uma confrontação dos dados entre as leituras técnicas e comunitárias.

Na segunda etapa do processo de elaboração do Plano Diretor, segundo o Guia do Ministério da Cidades, devem ser formuladas e pactuadas propostas prioritárias já definidas nas leituras técnicas. Em cada tema prioritário deve ser definidos também as estratégias e os instrumentos de acordo, características e os objetivos que deverão estar contidos no Plano Diretor. Por exemplo: proteger as áreas do patrimônio ambiental degradadas: programa de moradias para as populações de menor renda. Estas prioridades devem ter objetivos a ser atingidos e estratégias de implementação.

A terceira etapa deve definir os instrumentos, ou seja, as ferramentas que estarão contidas no Plano Diretor, em consonância com os objetivos e estratégias dos projetos prioritários. A grande maioria destes instrumentos está prevista no Estatuto da Cidade, porém devem ser definidos aqueles que melhor adequados ao município. Os instrumentos vão desde os que regulamentam e disciplinam o parcelamento, o uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, planos setoriais, institutos tributários e financeiros, como impostos e contribuição de melhorias.

Também podem ser definidos instrumentos como a gestão democrática, envolvendo o planejamento participativo, com a realização de conferência e a implementação do Conselho da Cidade. E ainda instrumentos jurídicos e políticos, como desapropriação, servidões, tombamento de imóveis e mobiliário urbano, usucapião, direito de superfície, preempção, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto ambiental e de impacto de vizinhança entre outros.

E a quarta etapa diz respeito ao sistema de gestão e planejamento do município. Na lei do Plano Diretor deve estar previsto como deve ser o processo participativo no planejamento objetivando implementar e controlar a sua execução. Esta etapa deve compreender avaliações, atualizações e ajustes já previstos na própria lei. Deverá estabelecer suas instâncias de monitoramento como o conselho da cidade, ou conselho de desenvolvimento urbano, com as competências, atribuições e quem o compõe. Também, segundo o *Guia*, e o próprio Estatuto da

Cidade, o Plano Diretor deve prever as formas de revisão e atualização, prevendo-se uma revisão geral, pelo menos, a cada 10 anos.

Este trabalho, propõe-se a dividir o processo de elaboração do Plano Diretor, em duas fases: a primeira vai desde a decisão política de elaborar o anteprojeto de Plano Diretor por iniciativa do Executivo, até transformar-se num projeto de lei a ser encaminhado à Câmara Municipal para análise e deliberação dos vereadores. A segunda etapa será o processo de análise do projeto no Legislativo Municipal até sua deliberação pelo Plenário da Câmara. Na primeira etapa dividiu-se o projeto em sete fases: 1) – Diagnóstico da Realidade Municipal; 2) – Prognóstico; 3) Deficiências (Pontos Fracos); 4) Tendências Positivas; 5) – Estratégias; 6) Custos; 7) Prioridades. Na segunda etapa, na Câmara, a tramitação do projeto terá, no mínimo, três fases: a) análise técnica; b) análise nas comissões; c) discussão e votação. Avaliação e Controle é uma etapa independente do processo de elaboração e aprovação que ocorre durante o período de implementação do que foi estabelecido e planejado.

Deve-se ter consciência de que o processo de elaboração do projeto de um Plano Diretor é antes de tudo um projeto. Portanto é fundamental planejar-se o próprio projeto para que todas as fases de elaboração possam ser cumpridas e, no final do trabalho, tenha-se um projeto que será encaminhado a Câmara Municipal que possa efetivamente se constituir num verdadeiro instrumento para a concretização e ordenamento das funções sociais da cidade. As etapas do projeto constituirão a própria memória do Plano Diretor que o acompanharão em forma de justificativa, com apêndices, mapas, fotografias, atas e outros documentos que estarão anexos ao próprio projeto de lei.

Como todo projeto, o Plano Diretor deve ter um objetivo a ser alcançado. Objetivo este que não se resume a uma lei de planejamento. Todo o processo de elaboração do projeto deve contemplar etapas como a participação da comunidade, da cooperação das associações representativas no planejamento municipal, conforme preceitua o item XII, do artigo 29 da Constituição Federal. É fundamental para que os resultados sejam os esperados que o projeto tenha objetivos muito bem definidos.

**Na fase um** deve-se fazer um diagnóstico completo da realidade municipal, objetivando colher a maior quantidade possível de dados que possam permitir que se tomem as decisões corretas nas etapas seguintes do processo de elaboração do

projeto. Este estudo deve ser o mais completo possível, envolvendo todas as áreas da cidade. A colheita destes dados deve envolver todos os aspectos, começando pelo físico-territorial, que abrange os cursos d'água e as áreas de preservação ambiental. Os dados sócio-econômicos, étnicos-populacionais, sociais, culturais, econômicos, educacionais, devem ser os mais atualizados possíveis. Se os dados não estiverem disponíveis em institutos de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) órgãos estaduais ou mesmo do município, deve-se incluir neste etapa pesquisas próprias.

Também se deve trabalhar nesta etapa com os indicadores disponíveis e, se for o caso, criar novos indicadores para que o diagnóstico possa refletir a realidade que se pretende alcançar. Neste sentido Courson compara o diagnóstico de uma cidade ao diagnóstico que um médico faz de uma paciente ao examina-lo e ter a mão todos os exames. Diz o planejador francês que

o diagnóstico é o estado de saúde de uma cidade: suas forças e fraquezas, suas potencialidades e desequilíbrios, seu entorno. Para ser útil, o diagnóstico deve possibilitar o estabelecimento de uma terapêutica, preventiva antes que curativa (1993, p.61) ( tradução do autor).

O perfil dos habitantes envolvendo a faixa etária, sexo, o grau de escolaridade, o crescimento populacional, as condições sócio-econômicas, e a evolução ou não da renda, a dinâmica econômica, as possibilidades de financiamento de projetos, são informações muito importantes na elaboração do diagnóstico. Também deve ser feito um levantamento de toda a infra-estrutura urbana disponível como sistema viário, transporte, comunicação, equipamentos educacionais, hospitais, postos de saúde, creches, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços. Importante também se ter um diagnóstico das receitas tributárias municipais, setores de onde elas se originam, e as áreas onde se gastam essas receitas.

Deve-se também fazer uma análise do corpo burocrático municipal, situação funcional, perfil educacional, salarial e outros. Importante também se ter um histórico da cidade, desde a fundação, inclusive com as correntes étnicas que colonizaram o município. Enfim, o diagnóstico é que vai possibilitar avançar no estudo para se chegar ao projeto desejado. Esta é uma fase fundamental do trabalho de elaboração do projeto, uma vez que os resultados que se pretendem atingir com o Plano Diretor

dependerá muitos destas informações. Conforme ensina Rezende (2003, p. 39) que “a decisão de planejar decorre da percepção de que os eventos futuros poderão não estar de acordo com o desejável se nada for feito”.

**Fase dois** do processo de elaboração do Plano Diretor deve-se, com base nos dados colhidos na fase de diagnóstico, fazer-se um prognóstico sobre a situação do município a curto, médio e longo prazo. Levantam-se hipóteses do que ocorrerá com o município havendo apenas um crescimento vegetativo, nenhum crescimento, ou um decréscimo populacional, se forem mantidas as taxas atuais de crescimento econômico, se houver uma estagnação destas atividades, ou, se através de uma ação direcionada do Poder Público houver um incremento destas atividades. O prognóstico deverá levar em conta tendências municipais e regionais, os fatores que podem influenciar o município nos mais diversos aspectos, desde aquelas que estejam próximas, que digam respeito a sua população, as riquezas de seu território, suas potencialidades, até fatores externos que abrangem políticas nacionais e internacionais.

Importante, nesta fase, é analisar as tendências de crescimento ou redução populacional, a vocação econômica de cada parcela do território municipal, como um bairro ou um distrito, ou localidade, por exemplo. Como estará o comércio, a indústria, a agricultura, a prestação de serviços do município num horizonte de projeção de cinco, dez, e até ou vinte anos mais anos. Também o prognóstico deverá abranger todas as áreas de infra-estrutura urbana e rural envolvendo, entre outros, os setores de transporte, saneamento, energia, comunicações que o município possui e a que poderá ter, com os recursos orçamentário atuais, em horizontes de tempo pré-fixados.

A fase do prognóstico é fundamental para uma das próximas etapas, quando se vai propor as estratégias para se atingir no futuro, o desenvolvimento amplo e integrado do município, corrigindo distorções, fortalecendo pontos fracos, redirecionando recursos, buscando novas fontes de financiamento. É na fase de prognóstico que se devem fazer simulações dos vários cenários prováveis. Porém para esta fase do processo de elaboração do Plano Diretor é importante ter em vista que o cenário, com as condições e os dados que se tem, o resultado será o prognosticado, previsto, se fatores outros não influenciarem no processo.

**Na terceira fase** serão analisadas as deficiências apresentadas pelo município, ou seja, os seus pontos fracos. Onde há carências, e no que estas

podem dificultar o desenvolvimento, o progresso sócio-econômico daquela comunidade. Um termo bastante utilizado pelos administradores que trabalham em planejamento para definirem esta fase é SWOT, que constitui as iniciais de quatro palavras em inglês: *strenght*, força; *weakness*, fraqueza; *opportunities*, oportunidades; e *threats*, ameaças. Para Almeida (2004, p. 23), “SWOT é a avaliação dos pontos fortes (Strenghts) e dos pontos fracos (Waknesses) da organização à luz das oportunidades (Opportunities) e das ameaças (Threats) em seu ambiente”.

Fundamental nesta fase é ter estudado com profundidade o diagnóstico e ampliar a visão do prognóstico, detectando todas as carências presentes e aquelas que advirão no futuro se forem mantidas as condições atuais. Como nas fases anteriores é importante nesta fase se fazer gráficos com as principais temas que se pretende analisar como a questão populacional, ai envolvendo os recursos humanos disponíveis, o potencial humano da comunidade, nos aspectos econômicos e financeiros, de infraestrutura, transporte, comunicação, equipamentos sociais e outras. Ter visão global do processo de planejamento sabendo-se que pontos fracos são contrapostos pelos pontos fortes e que as ameaças podem gerar oportunidades a medida em que novos caminhos, novas soluções forem buscadas.

**A quarta fase** trata das tendências daquela comunidade, ou a vocação inata ou resultado da experiência acumulada. Pode-se também chamar de qualidades intrínsecas, como por exemplo o potencial natural envolvendo o meio-ambiente, qualidade do solo, clima. Também envolve a capacitação dos habitantes, o nível de escolaridade, a cultura, as tradições, os valores, os costumes, as atividades econômicas que estão sendo desenvolvidas e as perspectivas destas atividades quanto a valorização no mercado interno e externo. Importante ainda detectar a vocação de determinados bairros ou distritos, aspectos de sua história, belezas naturais, estabelecimentos gastronômicos, turísticos, comerciais, arquitetônicos e outros que possam ser explorados em benefício do desenvolvimento daquela comunidade. E ainda avaliar toda a infra-estrutura urbana disponível que pode se constituir em pontos fortes.

**A quinta fase** diz respeito às estratégias que serão adotadas para a solução dos problemas encontrados e para se atingir os resultados esperados. As estratégias deverão ser bem definidas e podem se constituir em dar ou tirar incentivos para determinadas atividades. A estratégia é um termo de origem militar

atualmente universalizada em todas as atividades de planejamento, desde o empresarial, governamental e até nos esportes. Saber definir as estratégias é facilitar a obtenção de resultados positivos.

Para Gramms e Lotz (2004, p 127), “a estratégia é um conjunto de objetivos e de políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento da empresa em longo prazo”. Uma cidade pode ser comparada a uma grande empresa, uma enorme empresa, que para atingir o seu objetivo maior que é proporcionar o bem-estar de seus habitantes atua em várias áreas, que se constituem nas suas funções, e para que elas sejam sociais, deve proporcionar igualdade de condições de qualidade de vida a todos os que nela vivem.

Definir as política públicas para cada uma das áreas, objetivando sempre o cumprimento das funções sociais da cidade, desde a infra-estrutura urbana, saneamento ambiental, mobilidade, expansão das áreas urbanizadas, políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico em determinados setores, ou retirar incentivos para que não deteriore o meio ambiente e a qualidade de vida naquela área. Esta é uma fase muito importante, uma vez que é a partir das estratégias que os resultados serão mais fáceis de ser atingidos ou não.

**Na sexta fase** vai se fazer um estudo dos custos de implantação de todas as prioridades. Embora os valores não estarão no corpo da lei do Plano Diretor, uma vez que esta matéria deverá ser especificada em cada projeto ou mesmo nos planos Plurianuais, nos orçamentos, é importante que estes valores estejam bem determinados no documento que acompanha o projeto. Conforme Oliveira (2004, p. 94), “as políticas públicas são originadas de um processo longo e custoso, em que se busca priorizar as ações, com base em sua relevância à sociedade civil e conforme sua viabilidade financeira”.

Todos os valores previstos de investimentos para que as metas sejam atingidas nos anos seguintes para se atingir as metas propostas, com gráficos devem estar no documento do Plano Diretor. Nesta fase deverão ser analisados os custos econômicos, financeiros, sociais, políticos e outros. A fonte destes recursos, públicos, privados, financiamentos, interno e externo. Enfim, nesta fase tudo deve ser avaliado para se atingir as metas propostas.

**Na sétima** e última fase de elaboração do Plano Diretor no âmbito do Executivo é fundamental definir as prioridades a partir dos recursos disponíveis e

das necessidades mais prementes. Implementar as prioridades, monitorar a gestão das políticas públicas e avaliar os resultados, corrigindo rumos, devem estar previstos no projeto. Esta etapa muito importante, uma vez que permite um trabalho constante no Plano Diretor de atualização, modernização, checagem dos resultados, das estratégias, de objetivos e necessidades, que podem mudar ao longo do tempo de implantação do que foi planejado. Uma vez todas estas etapas elaboradas, fundamentadas em documentos, mapas, inclusive com fotografias, levantamentos aerofotogramétrico e outros, o texto do projeto escrito e justificado, debatido com a comunidade, em audiências públicas, emendado, aperfeiçoado, enfim, refletindo o consenso da população daquele município. Assim deverá ser encaminhado o Plano Diretor à Câmara Municipal em forma de projeto de lei.

A legislação não diz que esta é uma matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, salvo se a Lei Orgânica do município assim estabelecer. Se for omissa, o projeto, poderá ser de iniciativa do Prefeito, de uma comissão da Câmara, de um vereador, ou mesmo de 5% dos eleitores daquele município. Uma vez na Câmara Municipal, começará outra fase no processo de elaboração da Lei do Plano Diretor, agora baseada exclusivamente no texto de projeto de lei protocolado. Esta será também uma fase de análise, debates, emendas, aperfeiçoamento, até a deliberação final quando uma vez aprovada pelo Legislativo vai para o Executivo que, através da sanção e da promulgação, fará nascer a lei do Plano Diretor.

#### **5.3.4 O Processo Deliberativo do Plano Diretor**

Transformado em projeto de lei, o Plano Diretor deverá ser encaminhado para a Câmara Municipal, órgão legislativo municipal que terá a função legal de transforma-lo numa lei. No Legislativo, o processo de análise, aperfeiçoamento, e deliberação do projeto passam, no mínimo, por outras três fases.

A primeira destas fases diz respeito a uma análise técnico-jurídica que vai instruí-lo e, se for o caso, apontar as falhas de redação, inconstitucionalidades e ilegalidades que orientarão os pareceres dos vereadores nas comissões técnicas da Câmara Municipal. Também este parecer, via de regra, orienta, quais as comissões por onde o projeto vai tramitar. Os regimentos internos das câmaras estabelecem as regras de como os vereadores e o próprio prefeito poderão apresentar emendas ao projeto original. Nada impede, no entanto, que os vereadores requeiram a Mesa ou

ao Plenário que o projeto seja analisado por outras comissões que ainda não se manifestaram sobre o assunto. Normalmente o projeto deverá ser analisado receber pareceres de comissões como de Legislação e Justiça, Urbanismo, Educação etc.

Na fase da tramitação do Plano Diretor nas comissões técnicas da Câmara Municipal, o projeto de lei deverá novamente retornar a análise da comunidade, agora no âmbito do Legislativo, com a utilização dos instrumentos como debates, audiências e consultas públicas previstos no inciso II, do artigo 43 do Estatuto da Cidades. A participação popular na fase do processo legislativo está recomendada quando a resolução no. 25 do ConCidades, art. 3º. § 1º. : "... a efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as fases do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos de tomada de decisão".

Os relatores nas comissões poderão estabelecer um prazo para que a sociedade civil organizada possa apresentar sugestões de emendas que serão ou não acatadas. As emendas, saliente-se, só podem tramitar se forem assumidas por algum parlamentar, ou seja, apresentadas em nome dele, ou do relator no parecer que fará a comissão. O projeto de lei do Plano Diretor analisado nas Comissões Técnicas, segue para discussão e para ser votado pelo conjunto dos vereadores no Plenário da Câmara.

Em Plenário, uma vez discutido, votado e aprovado com o emendas ou não, o projeto será encaminhado ao Prefeito Municipal terá o prazo de 15 dias para sancioná-lo integralmente, ou veta-lo totalmente ou vetar determinados artigos. Se foi vetado total ou partes, voltará a Câmara para que os vereadores deliberem sobre a derrubada do veto ou a sua manutenção. O Regimento Interno de cada Legislativo Municipal estabelece as regras de discussão e votação do projeto, e determina o quorum necessário para aprovação e derrubada do veto. O quorum mínimo para derrubada do veto é de maioria absoluta dos membros da Câmara.

Transformado em lei, o Plano Diretor deve ser colocado imediatamente em prática. Como estabelece o art. 40, § 1º. do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor "é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas". Isto significa que se o PPA, LDO e LOA não contemplarem e não incorporarem as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor estas leis serão inconstitucionais, portanto passíveis de serem questionadas judicialmente. E os agentes públicos (prefeitos e outros agentes públicos) que

descumprirem a lei, poderão responder ação civil pública por atentarem contra à ordem urbanística (Lei 7.347/85, art. 4º.).

Por força o artigo 52, do Estatuto da Cidade, o Prefeito comete crime de improbidade administrativa (lei 8.429/92), se no processo de elaboração do Plano Diretor, impedir ou não promover audiências públicas com a participação da comunidade e das entidades representativas da sociedade civil. Também se não der publicidade e impedir o acesso aos documentos e informações produzidas, ou não rever o Plano Diretor a pelo menos a cada 10 anos ou não aprova-lo no prazo de 5 anos, nos municípios em que é obrigatório (Art. 40, § 3º.,§ 4º. I a III, 41 e 50 do E.C)<sup>3</sup>.

#### 5.4 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Uma vez em vigor o Plano Diretor, fundamental é que haja monitoramento, controle e fiscalização, por parte do Poder Público Municipal e da sociedade na

---

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

implantação e execução das diretrizes nele propostas, para que efetivamente as funções sociais da cidade sejam ordenadas e proporcionem melhor qualidade de vida e o bem-estar dos seus habitantes e daqueles que dela se utilizem. Caso isto não ocorra, o Plano Diretor será apenas um documento sem vida, sem efetividade, sem utilidade, esquecido numa estante ou gaveta de um órgão da administração.

O Plano Diretor é um instrumento de Política Pública Municipal que não se limita a uma administração, mas transpassa no tempo, já que a sua efetiva implementação num período histórico é que vai proporcionar os resultados previstos. A construção da cidade é diária, as gerações sucedem-se e cada uma coloca a sua contribuição. O ambiente urbano é uma construção coletiva e deve ser aperfeiçoada a cada nova etapa, para que cumpra as políticas de desenvolvimento urbano, ambiental, social e econômica previsto num Plano Diretor que tenha sido elaborado através de um processo democrático e participativo.

Os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade devem estar incluídos no Plano Diretor para que o efetivo monitoramento, controle e fiscalização ocorra. E entre estes instrumentos é importante destacar a implementação de um Conselho da Cidade, com a participação paritaria da administração municipal e da sociedade civil organizada e dos movimentos populares. Faz-se necessário também a existência de um sistema de informações, com o objetivo de organiza-las, sistematiza-las e colocá-las a disposição da comunidade, vinculado a administração municipal ou a um órgão que tenha como finalidade específica zelar pela aplicação do Plano Diretor.

Este sistema de informações sobre o Plano Diretor deverá possibilitar que todos os segmentos tenham acesso aos dados, de forma transparente, permitindo que demandas da população e políticas públicas sejam contempladas no planejamento, e que haja um efetivo controle social do que se está fazendo. Em muitas cidades, foram constituídos órgãos específicos na administração municipal para coordenar este sistema de informação, mantendo um controle sobre os diversos setores da administração, para que não se desviem do foco e dos objetivos estabelecidos pelo Plano Diretor. Exemplo é o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, IPPUC, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville (IPPUJ), Instituto de Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) entre outros.

Tratando do Planejamento Estratégico Municipal, que pode ser adaptado para o Plano Diretor, Rezende e Castor (2005) propõem três tipos de controles municipais: estratégicos, táticos e operacionais. Os estratégicos devem abranger a monitoração e avaliação da estratégia e assegurar que as metas propostas sejam atingidas. Os táticos objetivam atingir os objetivos gerencial ou intermediário (tático), através de ações de monitoração de áreas específicas como financeira, humanas e sociais dos habitantes do município.

E, finalmente, os controles operacionais têm como finalidade que sejam alcançadas as metas propostas sob a ótica dos aspectos do cotidiano, ou das ações técnicas, como produtividade, controle de qualidade e outras. E acentuam Rezende e Castor (2005, p.105):

Essencialmente, um processo de controle municipal enfatiza o estabelecimento de indicadores para posterior mediação, acompanhamento e avaliação. Neste sentido, é fundamental estabelecer os meios de controles do planejamento estratégico municipal.

Conclui-se que tão importante quanto ter um Plano Diretor que efetivamente se constituía num instrumento da vontade popular, elaborado através de um processo democrático e participativo, é fundamental que seja implementação e o controle sobre os resultados. Estes resultados devem ser freqüentemente analisados, propostas soluções para os problemas encontrados e, periodicamente revisados. O Estatuto da Cidade (art. 40, § 3º.) estabelece que “a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

Como principal instrumento da política de desenvolvimento expansão urbana, o Plano Diretor deve ser utilizado pelo Poder Público Municipal para ordenar as funções sociais da cidade e garantir a materialização desses direitos. E assim, efetivamente, a política urbana vai proporcionar e garantir o bem-estar daqueles que moram na cidade ou dela se utilizam na vida cotidiana.

## 5.5 SÍNTESE CONCLUSIVA DO PLANO DIRETOR

Diante do exposto neste capítulo, conclui-se que:

O objetivo do planejamento é antecipar e controlar resultados futuros. Planejar é fixar metas, objetivos, decidir sobre as formas melhores para atingir os

resultados propostos. O planejamento de cidades tem sido uma ferramenta utilizada de forma incipiente desde a antiguidade. As primeiras cidades brasileiras também contaram com a participação de profissionais na sua construção, como arquitetos, pedreiros, carpinteiros e outros, que procuravam edificá-las de acordo com a concepção urbana colonial portuguesa e espanhola, conforme a época.

Desde meados do século XX muitas cidades brasileiras passaram a fazer seu Plano Diretor. Numa primeira fase mais voltado aos aspectos físico-territorial do espaço urbano e, posteriormente, envolvendo também o desenvolvimento sócio-econômico. A Constituição de 1988 transformou o Plano Diretor em norma constitucional ao estabelecer que ele é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A gestão democrática da cidade pressupõe a participação popular através de órgãos colegiados, nos três níveis federativos: federal, estadual e municipal. Este processo de participação está regulamentado no Estatuto da Cidade (art. 43 a 45) e pode ser efetivado através do Conselho da Cidade, de debates, audiências, conferências, consultas públicas e planos urbanísticos e projetos de lei de iniciativa popular propostas a Câmara Municipal.

O Conselho das Cidades, ConCidades, é o colegiado a nível federal vinculado ao Ministério das Cidades, onde efetivamente ocorre a participação da sociedade, através de seus delegados eleitos por segmentos, para a definição diretrizes e políticas públicas para as áreas urbanas brasileiras.

O Plano Diretor constitui-se num dos principais instrumentos para que as funções sociais da cidade sejam ordenadas e se materializem proporcionando qualidade de vida e bem-estar aos seus moradores e a todos os que dela se utilizam. Deve ter caráter global, envolvendo tanto a área urbana quanto a rural, objetivando sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social de todo o território do município.

Sobre o Plano Diretor pode-se afirmar que se trata de uma lei, já que é aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes, segundo a Constituição Federal. E, conforme o Estatuto da Cidade, devem ter Plano Diretor os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, os que integram áreas de interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos ou atividades que geram grande impacto ambiental, ou ainda quando o município quer aplicar os instrumentos parcelamento e edificação

compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação (parágrafo 4º. do artigo 182 da CF).

Da lei municipal que estabelece o Plano Diretor, outras leis específicas podem seguir-se como a lei de zoneamento, ocupação e uso do solo, construções e edificações, código sanitário, código florestal, posturas municipais entre outras. Da mesma forma, pode o Plano Diretor prever planos setoriais, específicos, microrregionais destinados a aprofundar o planejamento em cada uma das áreas.

O ConCidades que estabeleceu requisitos mínimos a serem abordados no Plano Diretor objetiva materializar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O espaço urbano deve ser delineado no sentido de atender aos anseios e necessidades da população no que diz respeito aos espaços de equipamentos urbanos, mobilidade, serviços públicos e preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural.

O Estudo de Impacto de Vizinhança previsto no Estatuto da Cidade, como instrumento de gestão objetiva ouvir a população que será atingida por um grande empreendimento urbano, e analisar implicações que sofrerão os moradores. Aos analisar os aspectos positivos e negativos, objetiva-se assegurar a qualidade de vida e o direito de vizinhança, e a pertinência ou não da implantação do empreendimento.

Cada autor fixa um número de etapas de elaboração de um Plano Diretor. Alguns dividem o processo em quatro, outros em cinco fases. Este estudo propõe duas etapas: uma no âmbito do Executivo Municipal, com sete fases; outra no legislativo com três fases. No Executivo as etapas propostas são: a) Diagnóstico da realidade municipal; b) Prognóstico; c) Deficiências ou Pontos Fracos; d) Tendências Positivas; e) Estratégias; f) Custos; g) Prioridades. No Legislativo, as fases são: a) Análise Técnica; b) Comissões; c) Discussão e votação.

Avaliação e controle é uma etapa independente do processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor que ocorre durante o período de implantação daquilo que foi planejado. É fundamental para que se mantenha o que foi planejado e se analisem os resultados para que no processo de revisão que deve ocorrer no máximo a cada 10 anos, se corrijam os erros encontrados e se busquem os resultados para que efetivamente sejam ordenadas e materializadas as funções sociais da cidade e assim se atinja o bem-estar dos habitantes da cidade.

## 6 CONCLUSÃO

A urbanização tornou-se um fenômeno mundial. Ao longo da história humana, a cidade tem sido o ambiente do convívio social por excelência. Onde ocorre a vida cívica, o mercado de trocas, a política, o exercício da cidadania. A civilização floresceu no meio urbano como um ambiente de trocas econômicas, sociais e culturais. E a preocupação do homem tem sido em estabelecer regras para este convívio, não apenas de relacionamentos, mas também de disciplinamento da ação humana e de ocupação do território. Desde tempos imemoriais o homem tem procurado ordenar as atividades urbanas, nem sempre com sucesso.

A cidade constitui-se no ambiente que possibilitou ao homem intensificar seus relacionamentos tornando-os mais complexos e intensos e, provavelmente, assim acelerar o processo de evolução. A gestão e o planejamento urbano são importantes instrumentos para a implementação dos direitos fundamentais. Para ser justa a cidade deve garantir e assegurar direitos e obrigações a todos independentemente de onde se encontrem no espaço urbano ou na estrutura da sociedade. No Brasil, o município é a unidade estabelecida na lei, de planejamento e desenvolvimento urbano.

A metropolização é um fenômeno que ocorre com a intensificação da urbanização. Os tecidos urbanos de vários municípios se integram no que é chamado de processo de conurbação, onde a mancha urbana ultrapassa, muitas vezes, os limites geográficos de muitas cidades. No Brasil, a cidade que ultrapassa os seus limites municipais e se conurba com outras cidade tem sido denominada de região metropolitana ou aglomeração urbana. Cabe aos Estados encontrar uma forma de institucionalização da metrópole na solução de problemas urbanos como a realização de serviços públicos, programas de educação, de saúde, habitação, transporte coletivo entre outros.

Verifica-se que as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Pela teoria da finalidade o Poder Público existe para garantir e materializar estes direitos e eles não são senão o próprio direito à vida social, com liberdade e limites que possam assegurar a todos condições de igualdade de usufruir dos bens gerados pela civilização.

Observa-se que o homem estabeleceu, ao longo do tempo, funções para a cidade e procurou fazer com que elas fossem validadas, através da cultura e da edificação de ambientes urbanos. Na sociedade contemporânea, da informação, a cidade transcende o seu limite geográfico, como transcendeu em todos os tempos, porém agora de forma instantânea. As funções sociais da cidade independem do espaço/tempo, pois são direitos que acompanham o ser humano onde ele estiver.

Identificou-se neste estudo as funções sociais da cidade agrupadas em três categorias: Funções Urbanísticas, Funções de Cidadania e Funções de Gestão. Convencionou-se neste trabalho que as Funções Urbanísticas são: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; as Funções de Cidadania: educação, saúde, proteção e segurança; e as Funções de Gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana.

Conclui-se que a propriedade urbana, como um direito fundamental do homem, deve estar subordinada ao direito de toda a sociedade. Constitui-se também num instrumento para a materialização das funções sociais da cidade. Ela cumpre sua função social quando está submetida a regras estabelecidas no Plano Diretor. Porém o processo de elaboração destas normas deve ser democrático e participativo, refletindo a vontade consensuada. Não deve estabelecer privilégios, mas fazer com que as desigualdades, principalmente as de cunho social sejam mitigadas.

São instrumentos de regularização fundiária e fazer com que a propriedade cumpra sua função social no meio urbano, o Usucapião Especial Constitucional, a Concessão Uso Especial para Fins de Moradia, e a Concessão de Direito Real de Uso. Ainda neste sentido são previstos outros instrumentos jurídicos e políticos como a desapropriação, a servidão e limitações administrativas, o tombamento, a constituição de zonas de interesse social, parcelamento obrigatório. São instrumentos limitadores do direito individual de propriedade, porém constitui-se em garantidores do direito coletivo sobre a propriedade, ou seja, proporcionam que ela cumpra a sua função social no meio urbano.

O Plano Diretor, e as leis que dele resultam como zoneamento, ocupação e uso do solo, construções e edificações, código sanitário, código florestal, posturas municipais entre outras devem constituir-se em instrumentos de materialização e que viabilizam as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O ambiente urbano deve ser planejado para atender necessidades e direitos daquele que nele

habitam ou dele se utilizam, sejam através de equipamentos comunitários, transporte, prestação de serviços públicos e preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural entre outros.

O Estudo de Impacto de Vizinhança é instrumento de gestão, para assegurar direitos dos antigos moradores em relação aos grandes empreendimentos têm por objetivo ouvir a população que será atingida por um grande empreendimento e analisar implicações que sofrerão os moradores. Ao analisar os aspectos positivos e negativos, objetiva-se assegurar a qualidade de vida e o direito de vizinhança, e a pertinência ou não da implantação do empreendimento.

Conclui-se que na elaboração do Plano Diretor ocorre em duas etapas: uma no âmbito do Executivo Municipal, e outra no Legislativo. No Executivo as etapas são divididas em: a) Diagnóstico da realidade municipal; b) Prognóstico; c) Deficiências ou Pontos Fracos; d) Tendências Positivas; e) Estratégias; f) Custos; g) Prioridades. No Legislativo, em: a) Análise Técnica; b) Comissões; c) Discussão e votação. A fase de Avaliação e Controle constitui-se numa etapa independente da elaboração e aprovação do Plano Diretor. Esta etapa deve ocorrer durante o período de implantação e execução de tudo que foi planejado objetivando corrigir os erros e acertar os rumos de ordenamento das funções sociais da cidade durante o processo de revisão.

Assim conclui-se que, por “funções sociais da cidade”, tem-se uma norma constitucional aberta, que pode e deve ser desvendada e transformada em princípios orientadores ao Poder Público, para o planejar e implementar os direitos fundamentais. A cidade é uma obra em construção, bem como a maneira como é vista e estudada, que deve ser preservada, como de resto toda a natureza, para as gerações futuras.

A Constituição Federal coloca no Plano Diretor as expectativas e o instrumento do Poder Público Municipal básico para materializar as funções sociais da cidade e disciplinar a propriedade urbana para que cumpra a sua função social. O planejamento e a gestão do ambiente urbano é tão importante que não deve ser privilégio apenas dos governantes, havendo ordem constitucional que determina a participação da sociedade neste processo, através da gestão democrática, fazendo com que a política urbana efetivamente proporcione o bem-estar da população.

## REFERÊNCIAS

ABRAMS, C. **Habitação Desenvolvimento e Urbanização**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.

AGUIAR, J. C. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALMEIDA, D. R. de. **Administração Estratégica e Planejamento**. Curitiba: Ibplex, 2004.

ALOMAR, G. **Teoria de La Ciudad**. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1980.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS, **Planejamento urbano**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965.

BALTRUSSIS, N. O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista. *In*: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago. [online]. v. 28, n. 84, p. 133-144, sep. 2002. [citado 24 Outubro 2005], p.133-144. Disponível em: <http://www.scielo.cl>. Acesso em 24 out. 2005.

BASTOS, C. R; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 7.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 2.

BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia Urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1977.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONINI, R. Polis. *In*: BOBBIO N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983.

BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade, Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. CONFEA. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, 2005.

CAHALI, Y. S. C. (Org), **Código Civil, Código de Processo Civil, Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CAMPOS FILHO, C. M. Direitos Humanos e Urbanismo. *In*: FESTER, A. C. R. (Org.) **Direitos Humanos e...** São Paulo: Brasiliense, 1992. v. 2.

CANEPA, C.; GARCIA, M. (Coords.). **Cidades sustentáveis**: a cidade e o seu estatuto. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

CARLOS, A. F. A. (Org.). **Os caminhos da reflexão sobre cidade urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

CARNAGIE, D. **Lincoln, esse desconhecido**. São Paulo: Nacional, 1977.

CARNEIRO, R. J. M. **Organização da Cidade**: planejamento municipal, Plano Diretor, urbanização. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CLARK, G. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COHN A. Os governos municipais e as políticas sociais. *In*: SOARES J. A., BAVA S. C. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

COURSON, J.de. **Le projet de ville**. Paris: Syros, 1993.

COULANGES, F. de. **A cidade antiga**. Lisboa: Livraria Classica Editora, 1961.

DALLARI, A . FERRAZ, S. (Coords). **Estatuto da Cidade** (Comentários a Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003.

DELSON, R. M. Urbanismo. *In*: SILVA, M. B. N. **Dicionário da Colonização Portuguesa no Brasil**. São Paulo: Verbo, 1994. p.810

DERANI, C.; FIGUEIREDO, G.J. P. de (Orgs). Meio ambiente ecologicamente equilibrado; direito fundamental e princípio da atividade econômica. **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico, Advocacia Pública e Sociedade**, São Paulo, v.2, n. 3, 1998.

DIAS, D. S. **Desenvolvimento urbano** (princípios constitucionais – implicações socioambientais – desenvolvimento sustentável – qualidade do meio ambiente – competências concorrentes). Curitiba: Juruá, 2002.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito urbanístico**. São Paulo: Manoele, 2004

DUDEQUE, I. **Cidades sem véus**: doença, poder e desenhos urbanos. Curitiba: Champagnat, 1995.

FERNANDES, E; ALFONSIN, B. (Orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERRAZ JUNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 90, 1995.

FISHKIN, J. S. Possibilidades Democráticas Virtuais – perspectivas da democracia via internet. *In*: EISENBERG, J. CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

FIORILLO, C.A.P. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GIST, Noel P., HALBERT, L. A. **A cidade e o homem**: a sociedade urbana. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GRAMMS L; LOTZ E. **Administração estratégica e planejamento**. Curitiba: IBPEX, 2004.

GONÇALVES, M. F. R. **Plano Diretor e o Município**: novos tempos, novas práticas. *In*: GONDIM, L.M. (Org.). Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

\_\_\_\_\_. Município no Brasil. Rio de Janeiro: IBAM, 1989. *In*: AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

HARRIS, C. D. A functional classification of cities in the United State. *In*: GIST, Noel P., HALBERT, L. A. **A cidade e o homem**: a sociedade urbana. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do censo demográfico de 2000**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 20 mar. 2006.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL. **Problemas de las áreas metropolitanas**. 3. ed. Madrid, 1973.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Plano Diretor de 2004**: o planejamento urbano de Curitiba. Curitiba, 2004.

IPEA, IBGE, UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília, 2001.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005

LA NOUVELLE Charte d'Athènes 2003. Disponível em [www.ceu-ectp.org](http://www.ceu-ectp.org). Acesso em 25 nov. 03.

LEAL, R. G. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre,: Livraria do Advogado, 1988.

- LE CORBOUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LINHARES, P. **Cidade de água e sal**. Fortaleza: Fundação Demócrito da Rocha, 1992.
- LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- MARIANI, R. **A cidade moderna entre a história e a cultura**. São Paulo: Nobel, 1986.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo, ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARTIGNETTI, G. Propriedade. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983.
- MARX, K. **O Capital**: o processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. v. 6, Livro 3
- MARX, M. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MITSCHERLICH, A. **A cidade do futuro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1972.
- MONTEIRO, Y. D.P. (Coord.). **Subsídios para Elaboração do Plano Diretor**. São Paulo: CEPAM, 1990. 2 v.
- MUELLER, B. Direitos de propriedade na nova economia das instituições e em Direito & Economia. *In*: ZYLBERSZTAJN; SZTAJN (Orgs.). **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- MUMFORD, L. **A cidade na história**, Belo Horizonte: Itatiaia, 1965.
- MUKAI, T, **Direito e legislação urbanística no Brasil** (História – Teoria – Prática). São Paulo: Saraiva, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- NUNES, J. de C. **Do Estado Federado e sua organização municipal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- NIGRO.C. D, **Análise risco de favelização**: instrumento de gestão do desenvolvimento sustentável, Curitiba, 2005. Dissertação (Mestrado em Gestão

Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Exatas e Tecnologia.

OLIVEIRA, A . DE C.: CARVALHO P.C.P. **Estatuto da Cidade**: anotações à lei 10.257, de 10.07.2001, Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, T. S. M. **Novos padrões gerenciais**: avaliação e desempenho. Curitiba: IBPEX, 2004.

PROUDHON, P. J. **A propriedade é um roubo e outros escritos anarquistas**. Porto Alegre: L&PM, 2000.

RATTNER, H. **Sustentabilidade**: uma visão humanista. Disponível em: [www.abdl.org.br/Rattner/Download/Sustentabilidade](http://www.abdl.org.br/Rattner/Download/Sustentabilidade). Acesso em 25 nov. 2003.

RECH. A . U. **O Caos das cidades**: um fato cuja solução passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Curitiba, 2003. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná.

REZENDE, D. A. **Planejamento de sistemas de informação e informática**. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento Estratégico Municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

ROLNIK, R. **A Cidade e a lei**: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo, São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SALGADO, P. **Como nasceram as cidades do Brasil**. São Paulo: Voz do Oeste, 1978.

SANTOS JUNIOR, O . A . **Reforma urbana e gestão democrática**: um ano de funcionamento do **Conselho das Cidades**. Rio de Janeiro: Fase, 2005. mimeo.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2003.

SANTOS, U. P. dos. **O usucapião**: doutrina, jurisprudência e prática. São Paulo: Saraiva, 1983.

SAULE JUNIOR, N. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**: Ordenamento constitucional da política urbana. aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1977.

SÉGUIN, E. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, J. A da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

UNESCO. **Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.** Disponível em: [www. nilassalle.edu.br/patrimônio\\_texto\\_proteção.doc](http://www.nilassalle.edu.br/patrimônio_texto_proteção.doc)  
Acesso em: 13 out. 2005.

WEBER, M. **La ciudad.** Madri: La Piqueta, 1987.

WILHEIM J. **São Paulo MetrÓpole 65.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1965.

## ANEXOS

### Decreto Nº 5.720, de 25 de maio de 2006

Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 10, da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, art. 33, inciso VIII, e art. 50 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

#### DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### DO CONSELHO DAS CIDADES

Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.

Art. 2º O ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades.

#### Seção I

#### Das Atribuições

Art. 3º Ao ConCidades compete:

I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

VI - incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal;

VII - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;

VIII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;

IX - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;

X - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;

XI - propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades;

XII - propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;

XIII - promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;

XIV - eleger os membros para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, na forma e no quantitativo fixados pelo regulamento previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005;

XV - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;

XVI - convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades, nos termos do art. 15; e

XVII - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. Em consonância com as resoluções a serem emitidas pelo ConCidades, previstas no inciso IV, o Ministério das Cidades disciplinará, no âmbito da suas competências, as matérias relativas à aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

## Seção II

### Da Composição

Art. 4º O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos:

I - dezesseis representantes do Poder Público Federal, sendo:

a) três do Ministério das Cidades;

b) um da Casa Civil da Presidência da República;

c) um do Ministério da Cultura;

d) um do Ministério da Fazenda;

e) um do Ministério da Integração Nacional;

f) um do Ministério da Saúde;

g) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

h) um do Ministério do Meio Ambiente;

i) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

j) um do Ministério do Trabalho e Emprego;

- l) um do Ministério do Turismo;
- m) um do Ministério da Ciência e da Tecnologia;
- m) um da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; e
- o) um da Caixa Econômica Federal;

II - nove representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis;

III - doze representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal;

IV - vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares;

V - oito representantes de entidades empresariais;

VI - oito representantes de entidades de trabalhadores;

VII - seis representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e

VIII - quatro representantes de organizações não-governamentais.

§ 1º Consideram-se membros titulares e respectivos suplentes do ConCidades os órgãos e entidades indicados neste artigo e aqueles eleitos durante a Conferência Nacional das Cidades, nos termos do disposto no art. 19.

§ 2º Também integram o Plenário do ConCidades, com direito a voz e sem direito a voto, nove representantes dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos representantes legais, na condição de observadores, condicionando o direito de participar à existência de Conselho Estadual das Cidades, ou outro órgão colegiado com atribuições compatíveis no âmbito da respectiva Unidade da Federação.

§ 3º Poderão, ainda, ser convidados a participar das reuniões do ConCidades personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação.

§ 4º Os membros referidos nos incisos I a VIII deverão indicar seus respectivos representantes por meio de ofício ao Ministro de Estado das Cidades, que os designará.

§ 5º Os membros do ConCidades terão mandato de três anos, podendo ser reconduzidos, com exceção do mandato 2006/2007, que terá a duração de dois anos.

### Seção III

#### Do funcionamento

#### Subseção I

##### Dos Comitês Técnicos

Art. 5º O ConCidades contará com o assessoramento dos seguintes Comitês Técnicos de:

- I - Habitação;
- II - Saneamento Ambiental;
- III - Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e
- IV - Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

§ 1º Na composição dos Comitês Técnicos, deverá ser observada a representação dos diversos segmentos indicados no art. 4º.

§ 2º Os Comitês Técnicos serão coordenados pelos Secretários Nacionais do Ministério das Cidades responsáveis pelos respectivos temas.

## Subseção II

### Da Presidência do ConCidades

Art.6º O ConCidades será presidido pelo Ministro de Estado das Cidades.

Art.7º São atribuições do Presidente do ConCidades:

I - convocar e presidir as reuniões do colegiado;

II - solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;

III - firmar as atas das reuniões e homologar as resoluções;

IV - constituir e organizar o funcionamento dos Comitês Técnicos e convocar as respectivas reuniões, podendo esta atribuição ser delegada aos Secretários Nacionais do Ministério das Cidades;  
e

V - designar os membros integrantes do ConCidades, na qualidade de titulares e respectivos suplentes, eleitos na Conferência Nacional das Cidades, bem como seus representantes.

## Subseção III

### Das Deliberações

Art. 8º As deliberações do ConCidades serão feitas mediante resolução aprovada por maioria simples dos presentes.

Art. 9º O Presidente exercerá o voto de qualidade em casos de empate.

Art. 10. O regimento interno do ConCidades será aprovado na forma definida por resolução, e será modificado somente mediante aprovação de dois terços dos presentes.

## Subseção IV

### Dos Recursos e Apoio Administrativo do ConCidades

Art. 11. Caberá ao Ministério das Cidades garantir o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do ConCidades, exercendo as atribuições de secretaria-executiva do Conselho e dos Comitês Técnicos.

Art. 12. As despesas com os deslocamentos dos representantes dos órgãos e entidades no ConCidades poderão correr à conta de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades.

Art. 13. Para cumprimento de suas funções, o ConCidades contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento do Ministério das Cidades.

Art. 14. A participação no ConCidades será considerada função relevante, não remunerada.

## CAPÍTULO II

### DA CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

Art. 15. A Conferência Nacional das Cidades, prevista no Inciso III do art. 43 do Estatuto da Cidade, constitui um instrumento para garantia da gestão democrática, sobre assuntos referentes à promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Art. 16. São objetivos da Conferência Nacional das Cidades:

I - promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos três Entes Federados com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II - sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras;

III - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas; e

IV - propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 17. São atribuições da Conferência Nacional das Cidades:

I - avaliar e propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II - avaliar a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos e legislação relacionadas ao desenvolvimento urbano;

III - propor diretrizes para as relações institucionais do ConCidades e da Conferência Nacional das Cidades com os conselhos e conferências de caráter regional, estadual e municipal; e

IV - avaliar a atuação e desempenho do ConCidades.

Art. 18. A Conferência Nacional das Cidades deverá ser realizada a cada três anos.

Parágrafo único. A próxima Conferência Nacional da Cidade será realizada em 2007.

Art. 19. Compete à Conferência Nacional das Cidades eleger os membros titulares e respectivos suplentes do ConCidades indicados nos incisos II a VIII do art. 4º, respeitada a representação estabelecida para os diversos segmentos.

§ 1º A eleição de que trata o **caput** será realizada durante a Conferência Nacional das Cidades, em assembléia de cada segmento convocada pelo Presidente do ConCidades especialmente para essa finalidade.

§ 2º Resolução do ConCidades disciplinará as normas e os procedimentos relativos à eleição de seus membros.

Art. 20. As dúvidas e os casos omissos neste regulamento serão resolvidos pelo Presidente do ConCidades, *ad referendum* do Plenário.

Art. 21. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 22. Fica revogado o Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004.

Brasília, 25 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Marcio Fortes de Almeida*

## COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DAS CIDADES

### 1. Gestores, Administradores Públicos:

#### a) Poder Público Federal – 16 membros

TITULAR	SUPLENTE
Ministério das Cidades (3 representantes)	Ministério das Cidades (3 representantes)
Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo
Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia
Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República	Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República
Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal

#### b) Poder Público Estadual – 9 membros

TITULAR	SUPLENTE
Santa Catarina	Paraná
São Paulo	Espírito Santo
Tocantins	Amapá
Pernambuco	Rio Grande do Norte
Amazonas	Roraima
Goiás	Minas Gerais
Mato Grosso do Sul	Mato Grosso
Bahia	Sergipe
Piauí	Ceará

#### c) Poder Público Municipal – 12 membros

TITULAR	SUPLENTE
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento	ASSEMAE
FNSDTUT – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito	FNSDTUT

ABC – Associação Brasileira de COHABs	ABC
CNM – Confederação Nacional de Municípios (2 representantes)	CNM –2 representantes
FNP – Frente Nacional de Prefeitos – Metropolitanos (3 representantes)	FNP 3 representantes
UVB – União dos Vereadores do Brasil (2 representantes)	UVB 2 representantes
FRENAVRU – Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana (2 representantes)	FRENAVRU 2 representantes

## 2. Movimentos Sociais e Populares – 23 membros

TITULAR	SUPLENTE
CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores (7 titulares)	7 representantes
UNMP – União Nacional por Moradia Popular (6 representantes)	5 representantes 1 representante do MNLM
CMP – Central de Movimentos Populares (5 representantes)	5 representantes
MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia (5 representantes)	5 representantes

## 3 Entidades Empresariais – 8 membros

TITULAR	SUPLENTE
ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland	ASFAMAS – Associação Brasileira de Fabricantes de Materiais e Equipamentos de Saneamento
CNC – Confederação Nacional do Comércio	ANAMACO – Associação Nacional do Comercio e Material de Construção
CNT – Confederação Nacional do Transporte	NTU – Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbanos
CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras	ABECIP – Associação Brasil Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
CBIC – Câmara Brasileira da Industria da Construção	ABCON – Associação Brasileira de Concessões Privadas de Serviços de Água e Esgoto
CBIC – Câmara Brasileira da Industria da Construção	CACB Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras	MONAMPE – Movimento Nacional Micro e Pequenas Empresas
CNI – Confederação Nacional das Industrias	FESECOVI – Federação Nacional dos Secovis

## 4. Entidades Sindicais – Trabalhadores – 8 membros

TITULAR	SUPLENTE
CUT- Central Única dos Trabalhadores	Força Sindical
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas	FNA

FNU – Federação Nacional dos Urbanitários	CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
FNU – Federação Nacional dos Urbanitários	CONFETAM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Municipais
CNTT – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte	CNTT
FENAMETRO – Federação Nacional dos Trabalhadores em empresas de Transporte Metroviários	FNP – Frente Nacional dos Portuários
FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros	FENAE – Federação Nacional das Associações do Pessoal da CAIXA
FNE – Federação Nacional dos Engenheiros	CONTICOM – Confederação Nacional de Trabalhadores nas Indústrias da Construção e da Madeira

#### 5. Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisas – 6 membros

TITULAR	SUPLENTE
ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo	FENEA – Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil	ANEAC – Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da CAIXA
ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária	ANTAC – Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído
ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional	AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros
ANPET – Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte	ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia	COFECI – Conselho Federal de Corretores de Imóveis

#### 6. Organizações não Governamentais – ONGs – 4 membros

TITULAR	SUPLENTE
Fundação Bento Rubião	Observatório de Políticas Públicas
ABONG / CAAP – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais	Vida Brasil
Etapas	Cearah Periferia
Cáritas	Instituto Pólis

#### 7. Observadores – 9 membros

Rio Grande do Sul
Rio de Janeiro
Pará

Paraíba
Acre
Distrito Federal
Rondônia
Alagoas
Maranhão