

# DIREITO À CIDADE: O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO

## RIGHT TO THE CITY: THE ROLE OF URBAN PLANNING

*Gabriel Luis Bonora Vidrih FERREIRA\**

*Natália Bonora Vidrih FERREIRA\*\**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A crise urbana e a exclusão sócio-espacial; 3. O urbanismo e o direito à cidade; 4. Política urbana e a garantia do planejamento; 5. O plano diretor como instrumento de realização do direito à cidade; 6. Conclusões; 7. Referências bibliográficas.

**RESUMO:** O vertiginoso processo de urbanização que enfrenta a sociedade brasileira transformou os centros urbanos em locais de reprodução de distintas desigualdades sociais. Sensível a esta situação, as normas urbanísticas acabam sendo visualizadas como instrumento de intervenção social, reconhecendo a cidade como espaço de realizações da sociedade e prescrevendo caminhos para o seu desenvolvimento justo e sustentável. Desta forma, reveste-se como objetivo do presente trabalho destacar a realidade da crise urbana e a afirmação do direito humano à cidade, enfocando o planejamento urbanístico, viabilizado por intermédio do Plano Diretor, como elemento de transformação social, propiciando o acesso democrático ao direito à cidade.

**ABSTRACT:** The vertiginous process of urbanization that faces the Brazilian society turned the urban centers into places of reproduction of singular social inequalities. Sensitive to this, the urban standards are treated as a tool of social intervention that recognizes the city as an area of social achievements and prescribes paths for its fair and sustainable development. Thus, the main objective of this present study is highlight the reality of the urban crisis focusing on the urban planning, provided through the Director Plan, as part of social transformation that gives democratic access to the law to the city.

---

\*Professor de direito ambiental e de direito agrário da UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela PUC/PR. Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Doutorando em Direito pela ITE.

\*\*Advogada e professora universitária. Mestre em Propriedade Intelectual pelo INPI. Especialista em Propriedade Intelectual pela UCLM – Universidad Castilla La Mancha (Espanha). Artigo submetido em 12/03/2011. Aprovado em 18/03/2011.

REVISTA ARGUMENTA - UENP	JACAREZINHO	Nº 14	P. 35 –50	2011
--------------------------	-------------	-------	-----------	------

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à cidade. Direitos humanos. Planejamento urbano. Plano diretor.

**KEYWORDS:** Law to the city. Human rights. Urban planning. Director Plan

## 1. INTRODUÇÃO

Do ano de 1950 para o ano de 2000, a população urbana brasileira passou de 30% para, aproximadamente, 80%, fazendo com que as cidades se transformassem em grandes centros de concentração humana e em enormes áreas de ocupação.

Este crescimento acelerado, aliado à falta de intervenção e planejamento do Poder Público trouxe consigo enormes problemas sociais, de modo que grande parcela da população não tem acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos.

A dinâmica e as características da urbanização no Brasil revelam que a exclusão socioeconômica se sobrepõe ao aspecto da ocupação territorial pela população, com a reprodução de injustiças e desigualdades em cada localidade, de maneira que a maior parte da população acaba sendo desprovida do acesso à cidade e seus atributos.

Esse cenário faz proliferar as modalidades de ocupação irregular do espaço urbano, geralmente situada em regiões periféricas, gerando favelas, cortiços, loteamentos clandestinos ou conjuntos habitacionais, implantados sem a mínima infra-estrutura.

Atualmente, as favelas são encontradas em pelo menos 1/3 das cidades brasileiras. Este percentual sobe para mais da metade no caso das cidades com população entre 50 e 100 mil habitantes, alcançando o índice de 80% nos municípios com população entre 100 e 500 mil moradores e, atingindo a totalidade de cidades cuja população supera os 500 mil habitantes (POLIS, 2002, p.17).

Estudos que avaliam o déficit de moradias no Brasil indicam o estado precário do setor da habitação em nosso país. No aspecto quantitativo, cerca de 7,2 milhões de brasileiros carecem de um lugar para morar. Quanto ao déficit qualitativo, que enfoca a densidade habitacional, o padrão construtivo da habitação e sua conexão com redes de infra-estrutura urbana, quase um terço dos domicílios, cerca de 10,2 milhões, se encontram desprovidos de pelo menos um dos serviços urbanos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.22).

Numa tentativa de reverter esta perspectiva, a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que fortaleceu o papel dos municípios na gestão urbana, lançou, baseada na busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, os fundamentos básicos para que o planejamento urbano pudesse ser efetivado como forma de intervenção na ordem social buscando consolidar o Estado Democrático de Direito.

A implementação desta nova ordem urbanística, redistributiva e incluyente, procurando disseminar o acesso à cidade, contou com novo impulso por meio da

promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) no ano de 2001.

Tal diploma normativo disponibilizou novos instrumentos urbanísticos que poderão ser utilizados pelo Plano Diretor nesta tentativa de reforma urbana, incluindo a participação social nos processos de planejamento e gestão das cidades.

Diante deste cenário, o planejamento urbano passa a adquirir uma nova roupagem que, além do aspecto técnico, passa a abranger uma conotação política, vinculada à intenção do Plano Diretor em intervir na sociedade e transformar a realidade urbana das cidades, consolidando a chamada cidade inclusiva, de modo e garantir a todos o exercício dos direitos humanos no espaço urbano.

Desta forma, reveste-se como objetivo do presente trabalho apresentar a realidade da crise urbana enfocando o planejamento urbano, viabilizado por intermédio do Plano Diretor como instrumento de transformação social e de realização dos direitos humanos, propiciando o acesso democrático ao direito à cidade.

## **2. A CRISE URBANA E A EXCLUSÃO SÓCIO-ESPACIAL**

O vertiginoso processo de urbanização que enfrenta a sociedade brasileira transformou os centros urbanos, em locais de concentração e reprodução de distintas desigualdades sociais.

Embora seja produzido de forma coletiva, o espaço urbano acaba sendo apropriado individualmente por aqueles que possuem melhores condições econômicas (VERAS, 2003, p.85).

Com isso, a urbanização se consolida como um processo predatório onde a parcela da população de baixa renda é gradativamente marginalizada e privada de condições saudáveis de vida, sendo relegada a habitar regiões periféricas das cidades, com condições precárias de moradia e sem acesso aos serviços públicos e infra-estrutura urbana, tendo-se como testemunho desta dinâmica o surgimento de favelas, cortiços e loteamentos clandestinos.

Conforme revela o estudo do Ministério das Cidades (2004, p.13), dos mais diversos horizontes teóricos e políticos que se visualize a questão urbana no Brasil, recolhem-se diagnósticos que apontam para a existência de uma “crise urbana”, que aflora a herança da desigualdade social nas cidades brasileiras, com a concentração e irregularidade na estrutura fundiária, a socialização dos custos e a privatização dos benefícios.

Enfocando a incidência da desigualdade e pobreza nos processos de urbanização, prescreve Balbo (2003, p.308) que as cidades dos países em desenvolvimento apresentam três dimensões inter-relacionadas desta realidade de exclusão: a) a primeira dimensão refere-se à população excluída dos bens e serviços básicos urbanos, como a moradia, água, esgoto e os transportes públicos; b) em decorrência da falta de acesso aos serviços e a condições adequadas de habitação, a primeira dimensão da exclusão é acompanhada pela dificuldade, cada vez maior, de se adquirir um trabalho digno, fixo ou estável e remunerado regularmente, o que acaba remetendo estas pessoas ao setor informal da economia; c) a terceira

dimensão desta exclusão é revelada pela ausência de representação política e de respectiva participação nas tomadas de decisões políticas, devido a estes grupos não serem reconhecidos como parte da sociedade da cidade entendida como instituição política.

Levando em conta que a procura por um abrigo é algo inerente à busca pela sobrevivência do ser humano, desde os primórdios que o homem, quando não encontra um lugar ideal, principalmente nas grandes cidades, tende a relegar-se aos locais inapropriados, sem o mínimo de assistência estatal.

Decorrente disso surgem favelas, cortiços, aglomerações populares irregulares, e clandestinas em vários pontos da cidade.

Retratando esta questão salienta Fiorillo (2004, p.275) que:

Edifícios projetados por arquitetos e em conformidade com os regulamentos, as cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas de serviços públicos, as ruas, os parques, etc., dizem respeito somente a uma parte da população; outra parte não está em condições de se servir deles, e se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos irregulares, muitas vezes em contato direto com os regulares, mas nitidamente distintos: o terreno é ocupado sem um título jurídico, as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos a seguir, com critérios diversos daqueles que valem para o resto da cidade.

Nesta mesma perspectiva, enfatiza Grostein (2001, p.14) que a concentração da pobreza nas cidades brasileiras tem como expressão a criação de um espaço *dual*, onde se verifica duas formas de cidade:

(...) de um lado, a *cidade formal*, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a *cidade informal* relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade.

A falta de urbanidade se torna assim, uma questão que oprime as pessoas e que relega uma parcela da população a um esquecimento e descaso, principalmente no que se refere à postura do Estado.

Sob este aspecto, Menegat (2005, p.114) reconhece que a favela é uma forma de viver “do outro” na cidade e que revela uma forma própria de sobrevivência, já que sua “trama espacial interna resultou necessariamente distinta da tradicional representação geométrica das cidades ocidentais” na medida em que “resulta de acordos que os moradores realizam entre si e não de acordos realizados com o Estado”.

Diante deste cenário, constata-se que são variados e complexos os problemas apresentados nos centros urbanos.

Especificamente em relação ao problema da falta de moradias, lamentavelmente, o Brasil se depara há tempos com esta questão, não só com a ausência habitações, mas também pela sua inadequação, estando, em grande parte, desprovidas de quaisquer recursos mínimos, como água, energia, acessibilidade, etc.

As estatísticas a respeito destas questões evidenciam toda a magnitude e necessidade de elementos para combater este cenário de crise urbana.

Dados a respeito da cidade de São Paulo indicam que, no ano de 2005, cerca de 5,5 milhões de pessoas viviam em territórios clandestina ou irregularmente ocupados, o que equivale à seguinte situação: os sem-propriedade constituíam 50% dos habitantes e ocupavam apenas 17% de todo o território, enquanto que a outra metade se apoderava de 83% do território urbano (MENEGAT, 2005, p.116)

Mas esta não é a realidade apenas da cidade de São Paulo, sendo constatado que os segregados socioespaciais cresceram em todas as grandes e médias cidades brasileiras, correspondendo a um fenômeno de incidência geral que afeta não só o Brasil, mas outras nações também:

Segundo Menegat (2005, p.117):

Cidades como Buenos Aires, La Paz, Lima, Bogotá e México, por exemplo, igualmente enfrentam a problemática do crescimento interno dos sem-propriedade concentrados em terrenos clandestinamente ocupados. Conforme dados da ONU-Habitat, em média, 31,9% dos habitantes da América Latina e Caribe vivem em “bairros marginais”. Esse percentual cresceu para 6,2% na Europa, nos últimos anos. Não só as favelas brasileiras, mas também os guetos negros das cidades americanas e os conjuntos habitacionais na banlieue francesa são exemplos da tendência ao crescimento dos sem-propriedade nas cidades ocidentais. Nos países centrais, os sem-propriedade ocupam edifícios velhos e degradados (Wacquant, 1995). Na América Latina, formam favelas em áreas novas da periferia. É, todavia, aqui, nas metrópoles da periferia do mundo ocidental que essa crise adquire sua face mais perversa, submetendo gigantescas massas de pobres e miseráveis à incerteza, à aleatoriedade e à possibilidade de extermínio.

Ao elaborar um balanço da implementação das garantias de moradias no Brasil, Saule Jr e Cardoso (2005, p.136) constata a seguinte situação:

(...) o déficit habitacional brasileiro só aumenta, somando hoje 6,6 milhões de famílias (ou mais de 20 milhões de pessoas) que não têm onde morar. Destas famílias, 5,3 milhões concentram-se em áreas urbanas; e 1,2 milhão, em áreas rurais. Somadas, as regiões Nordeste e Sudeste convivem com

73,3% do total do déficit habitacional do país. 84% do déficit habitacional brasileiro é concentrado nas famílias com renda de até três salários mínimos, porcentagem que corresponde a mais de 4,5 milhões de famílias de baixa renda que não têm onde morar. A precariedade das moradias improvisadas de favelas, cortiços, etc. é o principal problema: temos mais de 1,7 milhões de domicílios localizados em assentamentos precários. Para uma média de crescimento da população brasileira de 1,6% ao ano, a população favelada cresceu 4,3% ao ano, entre 1991 e 2000.

...

Em relação à inadequação das moradias, mais de 10 milhões de domicílios são carentes de infra-estrutura. No Nordeste, 40% dos domicílios apresentam infra-estrutura inadequada. Os dois serviços mais deficitários nos domicílios brasileiros são o esgotamento sanitário (79,3%) e a falta de rede geral de abastecimento de água (15,3%).

Este cenário de espoliação urbana e segregação sócio-espacial repercute na produção de um espaço urbano onde se verifica a acumulação de desvantagens, com segmentos da população vivendo uma situação de vulnerabilidade social, que além de seus efeitos diretos, resulta também na possibilidade de desestruturação do universo familiar, do isolamento da sociedade e da desertificação cívica dos bairros em vias de guetificação (RIBEIRO, 2004, p.44).

### **3. O URBANISMO E O DIREITO À CIDADE**

Entendido como “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES, 1977), o urbanismo se refere a uma preocupação que se manifestou desde a antiguidade.

No entanto, sua consolidação ocorreu, preponderantemente, após o advento da revolução industrial, período no qual passaram a surgir de maneira mais evidente, os reflexos negativos decorrentes do processo de urbanização desenfreada da sociedade.

Com este escopo de organizar os espaços que o homem habita, verifica-se que o urbanismo, mesmo quando se restringia apenas ao caráter técnico, demonstrava o interesse em propiciar o bem-estar da comunidade.

Ao passo que a sociedade vai se tornando urbana, problemas como a densidade populacional, escassez espaços habitáveis, acesso à infra-estrutura e serviços urbanos, poluição, dentre outros, afloram à realidade do cotidiano das cidades, exigindo um redimensionamento e uma maior vinculação social proveniente das técnicas do urbanismo.

Diante da perspectiva de crise urbana, a regulação e organização do espaço urbano passam a ser visualizadas como atividades que se associam diretamente com a realização dos direitos humanos, levando em conta que é na cidade onde a maioria dos indivíduos estabelece sua moradia, exerce suas atividades

profissionais, constrói suas relações sociais e obtém acesso aos recursos ou bens que lhe garantem a satisfação de suas necessidades básicas.

Revelando a importância da cidade na vida das pessoas, Giraldo et al (2006) prescrevem que:

(...) la ciudad no es más, en cualquier caso, que una de las manifestaciones del hábitat: más allá de la ocupación física de un territorio, la ciudad constituye, sin embargo hoy, el referente simbólico y social en el que se localizan una parte notable de los seres humanos de una manera multidimensional: significa algo más que tener un techo bajo el que algunos se protegen. De este modo, se puede presentar la ciudad como un conjunto complejo de articulaciones entre unos atributos y unas dimensiones que en sus interrelaciones físicas e imaginarias crean las condiciones para la producción de los valores centrales de la ciudad: seguridad, libertad, justicia, equidad.

Verifica-se, desta maneira, que inseridos no espaço da cidade interagem todo um conjunto de direitos das pessoas que se relacionam diretamente com a estrutura, localização, acessibilidade e gestão dos elementos urbanísticos.

Como habitat do homem, é na cidade onde também se manifesta o lado político do ser humano, sendo o espaço da realização e exercício da cidadania, reconhecendo-se que “a não urbanidade do ponto de vista físico sempre correspondeu à condição de sub-cidadania do ponto de vista político” (ROLNIK, 1997).

A fragmentação do espaço urbano em territórios distintos e marginalizados acaba se transformando em instrumento de enfraquecimento da cidadania e de diminuição da autoridade do Estado nestas localidades, favorecendo, inclusive, a instalação da criminalidade.

É neste cenário que se afirma o direito à cidade, que visa garantir o usufruto socialmente justo do espaço urbano e a distribuição equitativa dos ônus e benefícios da urbanização, atuando como instrumento de combate à desigualdade social que se manifesta no espaço urbano.

A essência deste surgimento do direito à cidade se baseia no pressuposto de concretização de um modelo igualitário entre os cidadãos traduzido na afirmação coletiva dos benefícios da cidade (REBELLO, 2007, p.11).

Deste modo, conforme enfatiza Rebello (2007, p.11):

Para sua construção, o direito à cidade necessita da idéia de universalização do acesso à vida urbana, por todos, seja pelo uso dos serviços e equipamentos públicos, seja pela ampla participação cidadã nos rumos da cidade.

Dentro desta de realização social da cidade, Suarez (2008, p.61) defende o

direito à cidade como preceito vinculado aos princípios da sustentabilidade e da justiça social, sendo visualizado como um direito coletivo direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, “que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado”.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, I, consagra expressamente o direito à cidade como uma diretriz da política urbana compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, ou seja, representando a garantia de que toda a infra-estrutura e benefícios da urbanização estejam ao alcance de todos.

Segundo prescreve Saule Júnior (2004):

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

A vinculação do direito à cidade em relação à garantia da dignidade humana e à concretização do exercício da cidadania faz, de maneira inequívoca, com que esta garantia legal seja reconhecida como condição para a concretização dos direitos humanos, já que é neste espaço onde o homem atua como ser social e concretiza suas necessidades e anseios, ou seja, é neste local que se manifestam uma diversidade de situações que se relacionam intimamente com a realização da dignidade humana

A respeito deste atributo do direito à cidade, Suarez (2008, p.61) acrescenta o seguinte:

É portanto, direito interligado e interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. Desse modo, todas as pessoas deverão ter o direito a uma cidade sem que haja discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando-se sua memória e identidade cultural.

De acordo com Prestes (2008, p.54) assim como no caso do direito do consumidor, direito ao meio ambiente, etc o conjunto de direitos que estruturam o direito à cidade possuem sua titularidade indefinida já que há um deslocamento da prerrogativa de titularidade individual para alcançar o conjunto da sociedade de acordo com uma perspectiva mais distributiva.

O direito à cidade também encontra amparo jurídico diante da tutela da qualidade ambiental numa perspectiva de resguardo ao meio ambiente urbano ou

meio ambiente artificial.

Em consonância com José Afonso da Silva (2003, p.25), o meio ambiente artificial é compreendido como aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações(espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos(ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano geral”.

A defesa jurídica do meio ambiente baseia na idéia de que há a necessidade de se prescrever mecanismos de controle e regulação do entorno do homem de modo a garantir a perenidade da espécie humana e o seu desenvolvimento com qualidade de vida.

Os elementos que cercam a existência humana sofrem, assim, a incidência da tutela jurídica do meio ambiente não havendo a sua redução a aspectos estritamente naturais, mas englobando também aqueles decorrentes das ações humanas.

Segundo Milaré (2009, p.283):

Opondo-se ou contrapondo-se ao elemento natural aparece o elemento artificial, aquele que não surgiu como resultantes de leis e fatores naturais, mas por processos diferentes: proveio da ação transformadora do homem. De fato, a sociedade humana conta, hoje, com os mais variados elementos, fatores e dispositivos para “criar”, por artifícios, inúmeros produtos e ambientes, valendo-se inevitavelmente de elementos e recursos naturais, e essa conta pesa sobre o meio ambiente como um todo.

Em razão da difusão do fenômeno da urbanização no mundo, em 2004 durante as atividades do Fórum Social das Américas e, em seguida, do Fórum Mundial Urbano, discussões envolvendo movimentos populares, organizações não-governamentais, associações profissionais, dentro outros, resultaram na elaboração de uma Carta Mundial do Direito à Cidade.

Reconhecendo que o “ modo de vida urbano interfere diretamente sobre o modo em que estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território”, a Carta Mundial do Direito à Cidade contempla elementos que contribuem para a compreensão do direito à cidade e se apresenta como um instrumento para a contribuir para as lutas sociais pela justiça e inclusão social no espaço urbano.

Logo no início de sua disposições, a Carta descreve a cidade como espaço coletivo pertencente a todos seus habitantes, havendo a necessidade de sua garantia sem qualquer forma de discriminação.

Segundo Rebello (2007, p.11), o conteúdo da Carta Mundial do Direito à Cidade trabalha com o conceito de cidade sob duas vertentes, a de espaço físico e de espaço político, razão pela qual sua concretude se vincula a existência de uma cidade justa, equitativa e sustentável, que “pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos e políticos”.

Os preceitos do direito à cidade indicam claramente a essência inclusiva

deste direito numa ótica de usufruto coletivo da economia e cultura dos urbanos de maneira que a sua regulação e controle possam ser exercidas de maneira compartilhada com toda a sociedade não servindo apenas a uma minoria

#### **4. POLÍTICA URBANA E A GARANTIA DO PLANEJAMENTO**

No que se refere às ações do Poder Público no espaço urbano, a Constituição Federal de 1988 inseriu em seu texto, um capítulo dedicado à política urbana, disposto nos arts. 182 e 183.

Nestes dispositivos, a Carta Magna reconhece a competência do Poder Público Municipal em implementar a política de desenvolvimento urbano com o escopo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, erigindo o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, como “instrumento básico” desta política.

Deste modo, este imperativo a respeito da produção do Plano Diretor acaba sendo assimilado como uma garantia constitucional, reconhecendo o poder-dever do Município em planejar e intervir em seu espaço urbano de modo a cadenciar e disciplinar as relações ali travadas.

Verifica-se, assim, que as funções sociais da cidade se erigem, ao mesmo tempo, como fundamento e objetivo do Plano Diretor, fazendo com que a gestão urbana tenha um rumo certo para sua construção e desenvolvimento.

Devido ao espaço da cidade ser fragmentado em porções, públicas ou privadas, as funções sociais da cidade precisam ser cumpridas em parcelas, segundo a destinação oferecida a cada propriedade urbana (SUNDFELD, 2002, p.48).

Por este motivo que a Constituição e o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 de 2001, que regulamenta a política urbana, consagram o Plano Diretor como instrumento competente para delinear a função social da propriedade ao estatuir as exigências fundamentais que o ordenamento urbano requer de cada uma das parcelas de seu espaço.

No entanto, o papel das cidades para a sociedade tem sido objeto de transformações em sua concepção, atendendo ao amadurecimento a respeito das repercussões e importância do espaço urbano.

Esta transição é retratada pela nova versão da Carta de Atenas, de 2003, que, diferentemente da anterior, datada de 1933, que estabelecia como finalidades básicas da cidade a habitação, trabalho, recreação e circulação, passa a reconhecer que os contornos do espaço urbano estão relacionados aos aspectos sociais, definindo um grupo de recomendações<sup>1</sup> que procura oferecer qualidade de vida para seus habitantes, envolvendo os elementos urbanísticos ao lado dos aspectos do exercício da cidadania (BERNARDI, 2006, p.47).

---

<sup>1</sup> A nova Carta de Atenas atribui dez conceitos para as cidades do novo milênio: a cidade para todos, participativa, a cidade refúgio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica

Como ressalta Ribeiro (2001, p.135), a partir do momento em que a questão urbana é integrada à questão social, “as representações antiurbanas são substituídas pelo diagnóstico orientado por ideais republicanos de justiça social e democracia” sendo que a “tarefa do pensamento e da ação dos urbanistas passa a ser o fazer coincidir a cidade e a cidadania”.

Deste modo, a cidade deixa de ser vista pelo olhar da funcionalidade e passa a ser enfocada pelo prisma da realização, tratando de suas qualidades e de seu reflexo no bem-estar de quem a habita (BERNARDI, 2006, p.47).

## **5. O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

Na intenção de se efetivar os elementos fundamentais para uma existência urbana digna, é que o Estatuto da Cidade consagra expressamente como uma de suas diretrizes (art. 2º, I) a garantia do direito a cidades sustentáveis.

A visão contemporânea acerca das funções sociais do espaço urbano acaba, assim, sendo acolhida pelo Estatuto da Cidade, que se mostra mais sensível em relação aos problemas sociais, emanando efeitos sobre o escopo e atuação do Plano Diretor.

Segundo Carvalho (2001, p.131), até o surgimento das novas diretrizes proveniente da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor era visto apenas como um documento técnico, que descartava as práticas sociais do cotidiano da cidade. Nesta nova concepção, o Plano Diretor assume a função política de interferir no processo de desenvolvimento local, compreendendo e integrando os fatores que condicionam a situação do Município.

Esta sua vertente política corresponde à idéia de que o Plano Diretor deve atuar como instrumento de intervenção social, reconhecendo a cidade como espaço de realizações da sociedade e prescrevendo caminhos para o seu desenvolvimento justo e sustentável.

Através do planejamento, impede-se que a propriedade e os outros elementos urbanos sejam tratados, única e exclusivamente, como um ativo corrente controlado pelo mercado, sem se levar em consideração os aspectos sociais.

A justiça social e o pleno desenvolvimento urbano, com a provisão de moradias decentes e de condições saudáveis às pessoas somente poderão ser alcançados se o uso da terra for orientado ao interesse da sociedade como um todo, sendo este o papel do planejamento (AUGUSTINUS, 2003, p.4).

Cabe ao planejamento urbano, concretizado em consonância e respeito aos valores erigidos pela Constituição, assegurar um ambiente urbano adequado, que permita “la cohesión social y no facilite procesos de exclusión o fractura social, lo cual incorpora la necesidad de evitar fenómenos segregativos que afectan con mayor virulencia a los colectivos” (SOLÉ, 2006, p.40).

Para a satisfação plena e democrática deste direito, há a necessidade de implementação do planejamento urbano, direcionado a reduzir as desigualdades sociais, redistribuindo os riscos e os benefícios da urbanização.

Por este motivo é que o Plano Diretor assume o contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade os anseios e desejos das diferentes regiões e classes do espaço urbano.

Segundo Ribeiro e Cardoso (2003, p.93):

A tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana.

Caracterizada, como “um processo acumulativo e pluridimensional que afasta e inferioriza, com rupturas sucessivas, pessoas, grupos, comunidades e territórios dos centros do poder, dos recursos e dos valores dominantes”, a exclusão social somente pode ser combatida mediante mecanismos que permitam aos marginalizados se tornarem atores efetivos no desenvolvimento da cidade (ESTIVILL, 2003, p.39).

Somente com uma fórmula integradora e participativa de implementação do Plano Diretor é que os respectivos instrumentos urbanísticos previstos em seu conteúdo não serão “ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão” (BUCCI, 2002, p.324).

Devido a este fato, a participação é prevista como diretriz geral da política urbana pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, II), devendo ser aplicada na formulação, execução e acompanhamento do Plano Diretor, bem como na própria gestão da cidade como um todo.

Este aspecto democrático e participativo do Plano Diretor revela ainda mais seu potencial como mecanismo de proposição de ações que possam implementar a igualdade de oportunidades no ambiente urbano.

Produzido coletivamente e propiciando a participação popular, o Plano Diretor serve como um catalisador do respeito a todas as camadas sociais abrindo possibilidade de soluções diversas que atentem às singularidades e necessidades de cada grupo social.

Reconhecendo a necessidade do exercício da cidadania para a satisfação do direito à cidade, Grazia (2002, p.16) defende que a universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos implica também “uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos”.

Sendo o Plano Diretor o instrumento central de planejamento da cidade, deve orientar-se pela busca da justiça social, contendo mecanismos que possam democratizar o acesso aos serviços urbanos, em especial, o acesso à moradia digna.

Somente assim a cidade poderá ser reconhecida como uma cidade inclusiva, condizente ao local de encontro, de mescla e de integração das diferenças,

independente da condição econômica, do sexo, idade, raça, ou religião, permitindo a todos a participação produtiva e o acesso a todas as oportunidades que o espaço urbano tem a oferecer (BALBO, 2003, p.311).

Nesta perspectiva, o Plano Diretor se apresenta como o elemento central da política urbana, cujo conteúdo e implementação se mostra passível de conciliar as práticas de desenvolvimento urbano junto à garantia dos direitos humanos fazendo com que a cidade seja o território de efetiva democratização da cidadania e dignidade humana.

## **6. CONCLUSÕES**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 verifica-se que o urbanismo alcançou patamar constitucional condizente a instrumento de realização de todos os preceitos que orientam o Estado Democrático de Direito, materializando-se de modo a velar pela justiça social, pela igualdade material e, principalmente, pela garantia da existência digna do ser humano.

Em reconhecimento à segregação sócio-espacial provocada pelo processo de urbanização, prescrevem as normas urbanísticas, uma série de instrumentos destinados a organizar o espaço urbano, permitindo que a intervenção do Poder Público provoque a redução das desigualdades e promova a democratização do direito à cidade.

O atributo técnico da ciência urbanística no âmbito da gestão do espaço urbano não pode ser visualizado sem seu aspecto político e social, sendo inspirado e orientado pelos valores sociais erigidos pelo ordenamento, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

Conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o planejamento urbano erige-se como principal mecanismo de implementação da política urbana, com destaque para o Plano Diretor, cujo objetivo é fornecer elementos para que a cidade possa cumprir suas funções sociais.

A afirmação do direito à cidade demonstra o reconhecimento de que é no espaço urbano em que se desenvolvem variadas atividades humanas que se associam à concepção de realização da dignidade humana e do exercício da cidadania.

Nesta perspectiva, inspirado pela concepção de justiça e inclusão social que emanam do texto constitucional, fundamentada nos princípios da dignidade humana e igualdade, deve o Plano Diretor ser visualizado como instrumento de afirmação do direito humano à cidade, apto a reverter, com a participação de toda a sociedade, a realidade de exclusão sócio-espacial.

Com efeito, reveste o Plano Diretor de um caráter emancipatório que visa, por meio da gestão democrática da cidade, propiciar com que os anseios de todas as camadas e regiões sejam satisfeitos e respeitados de modo a garantir a igualdade de oportunidades no ambiente urbano.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTINUS, Clarissa. La tierra en un mundo en urbanización -una polémica y compleja red de reglas muy variables en todo el mundo. *Habitat Debate*, v.9, n.4, dezembro de 2003, p.4-5

BALBO, Marcello. La ciudad inclusiva. In: BALBO, Marcello; JORDÁN, Ricardo; SIMIONI, Daniela (coord.). *La ciudad inclusiva*. Santiago: CEPAL, 2003, p.305-313.

BERNARDI, J. Luiz. *Funções sociais da Cidade: conceitos e instrumento*. Curitiba (PR): PUC/PR, 2006, Dissertação de Mestrado em gestão Urbana, Centro de Ciências Exatas e Tecnologia da PUC/PR, 2006.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 324

CARVALHO, Sonia N. de. *Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor*. São Paulo em Perspectiva, n.15, v.4, 2001, p.130-135.

ESTIVILL, Jordi. *Panorama da luta contra a exclusão: conceitos e estratégias*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho – STEP Portugal, 2003.

FIORILLO, C. A. Pacheco. Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial. In: FERREIRA, H. Sivini; LEITE, J. R. Morato. (orgs). *Estado de Direito Ambiental – Tendências*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 271-292.

GIRALDO, Fabio; GARCIA, Jon; BATEMAN, Alfredo; ALONSO, Andrés. *Hábitat y pobreza: los objetivos de desarrollo del milênio desde la ciudad*. Bogotá: ONU-Hábitat, 2006.

GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002, p.15-37.

GROSTEIN, M. Dora. MetrÓpole e expansão urbana – a persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n.1, p.13-19, 2001.

INSTITUTO PÓLIS. *El Estatuto de la Ciudad: nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: RT, 1977.

MENEGAT, Elizete. A periferia é o limite – notas sobre a crise do modelo ocidental de urbanização. *Cadernos Metrópole*, n.13, p.107-132, 1º sem. 2005.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – versão preliminar*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <[www.antac.org.br/pdf/relatos/1.pdf](http://www.antac.org.br/pdf/relatos/1.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2007.

PRESTES, Vanesca Buzelato. *Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil*. Porto Alegre (RS): PUCRS, 2008, Dissertação de Mestrado em Direito PUCRS, 2008.

REBELLO, Adriano Muniz. *Direito à Cidade: legislação brasileira e instrumentos de gestão*. Curitiba (PR): PUC/PR, 2007, Dissertação de Mestrado em gestão Urbana, Centro de Ciências Exatas e Tecnologia da PUC/PR, 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social*. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 56, n.2, p.43-45, abril/junho 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 134-135.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Renan: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel. Prefácio. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regulação fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Direito à Moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4º ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOLÉ, J. Ponce. Sociedades pluriculturales y administraciones locales: inmigración, diversidad y convivencia a las ciudades. Reflexiones jurídicas. *QDL Estudios*, n. 11, junho de 2006, p.37-65.

SUAREZ, Carolina Borges. *O município e o meio ambiente: o desafio da sustentabilidade urbana*. Curitiba (PR): PUC/PR, 2008, Dissertação de Mestrado em gestão Urbana, Centro de Ciências Exatas e Tecnologia da PUC/PR, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson A.; Ferraz, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade – comentários a Lei Federal nº 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.45-60.

VÉRAS, M. P. Bicudo. Sociedade urbana: desigualdade e exclusão sociais. *Caderno CRH*, Salvador, n.38, p.79-114, janeiro/junho 2003.