



01 URBANISMO, PLANEJAMENTO URBANO E DIREITO URBANÍSTICO



# URBANISMO, PLANEJAMENTO URBANO E DIREITO URBANÍSTICO | 01

CAMINHOS LEGAIS PARA  
CIDADES SUSTENTÁVEIS

ISBN 978-987-05-7853-6



9 789870 578536

PATROCINADORES



APOIADORES



ESA



ESA



RIO GRANDE DO SUL

COMISSÃO ESPECIAL DE DIREITO URBANÍSTICO E  
PLANEJAMENTO URBANO DA OAB/RS

**Organizadora**

Elaine Adelina Pagani

**Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico:  
caminhos legais para cidades sustentáveis**

**Editora e Gráfica Cenecista Dr. José Ferreira  
Uberaba  
2015**



**Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico:  
caminhos legais para cidades sustentáveis**

**Membros da Comissão Especial de Direito Urbanístico e  
Planejamento Urbano da OAB/RS**

André Cardoso Vasques

Adriana Motta

Caroline Morais Kunzler

Elaine Adelina Pagani

Rodrigo Bueno Prestes

Rodrigo Cassol Lima

**Membros convidados**

Felipe Herrmann Fontoura

Maria Luciana Flurin Ludwig

**1ª Edição**

**1ª Volume**

**Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano**

**Ano 2015**

**Uberaba, MG**

# FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

U72

Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico : caminhos legais para cidades sustentáveis / André Cardoso Vasques ... [et al.] . – Uberaba: CNEC Edigraf, 2014.

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano. 3. Urbanismo. I. Vasques, André Cardoso (org.). II. Motta, Adriana (org.). III. Kunzler, Caroline Morais (org.). IV. Paganí, Elaine Adelina (org.). V. Herrmann, Felipe (org.). VI. Ludwig, Maria Luciana Flurin (org.). VII. Prestes, Rodrigo Bueno (org.). VIII. Lima, Rodrigo Cassol (org.). IX. Título.

CDU 342:911.37

Bibliotecária responsável:

Karolina S. Coral  
CRB 10/2231

Capa e fotografia:

Maria Luciana Flurin Ludwig  
Felipe Herrmann Fontoura

Editora e Gráfica Cenecista Dr. José Ferreira  
Av. Frei Paulino, 530 - Bairro Abadia

**PABX: (34) 2103-0700**

**FAX: (34) 3312-5133**

**CEP: 38025-180 - Uberaba, MG**

**e-mail: [cnecedigraf@cneconline.com.br](mailto:cnecedigraf@cneconline.com.br)**

*1ª Edição - Novembro 2015*

*Impresso no Brasil / Printed in Brazil*

## Organizadores

Adriana Motta

André Cardoso Vasques

Caroline Morais Kunzler

Elaine Adelina Pagani

Rodrigo Bueno Prestes

Rodrigo Cassol Lima

Felipe Herrmann Fontoura

Maria Luciana Flurin Ludwig

## Patrocinadores



## Apoiadores



# Sumário

Apresentação .....	5
Sustentabilidade no Planejamento Urbano .....	7
André Cardoso Vasques	
O desenvolvimento das cidades, planejamento e sustentabilidade: o arquiteto e urbanista neste contexto .....	13
Andréa dos Santos	
Quando o direito à cidade entra em cena .....	25
Betânia Alfonsin	
O que a nossa cidade tem de diferente das outras cidades? .....	33
Caroline Morais Kunzier	
Estatuto de Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? .....	45
Edésio Fernandes	
A importância do direito urbanístico na formação dos futuros profissionais que atuarão na área jurídica.....	63
Elaine Adelina Pagani	
O paradigma da participação popular no planejamento urbano.....	79
Francieli de Campos	
A importância da participação popular no planejamento urbano.....	89
Karla Fabrícia Moroso S. de Azevedo	
(Eco) Urbanismo e sociedade no século XXI .....	99
Nuno Martins Miguel Santiago Fernandes	
Sustentabilidade nas cidades: como pensar isto? .....	111
Roberto Py Gomes da Silveira	

# *Apresentação*

Fruto do dedicado e esmerado trabalho da equipe que compõe a Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS, brilhantemente presidida pela Advogada Elaine Adelina Pagani, o livro “Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis” vem ao encontro do papel assumido pela OAB junto à cidadania, visando fomentar o debate sobre o desenvolvimento urbano sustentável e a importância da implementação de projetos que busquem melhorar a qualidade de vida dos habitantes das grandes cidades.

Assim, absolutamente convicto de que tal trabalho beneficiará as partes envolvidas, direta ou indiretamente, no processo de construção e reconstrução democrática do espaço urbano, estando entre elas nós advogados, desejo a todos uma ótima leitura e um momento de oportuna reflexão acerca desse relevante tema.

*Marcelo Machado Bertoluci*

Presidente da Ordem dos Advogados do  
Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul



# *Sustentabilidade no Planejamento Urbano*

Por

*André Cardoso Vasques<sup>1</sup>*

## **Resumo**

---

A população mundial cresceu de forma impressionante no último século. Já somos sete bilhões de habitantes no planeta. O agravante é que essa população tem se concentrado cada vez mais nas cidades, o que gera inúmeros problemas, pois não houve um planejamento adequado para receber um número tão grande de habitantes. A consequência são cidades caóticas. Surge, portanto, a necessidade do fator sustentabilidade no planejamento urbano, como forma de permitir a viabilidade dos aglomerados urbanos. As questões a serem enfrentadas são conscientização e mudanças que afetam o atual sistema econômico e de produção.

**Palavras-chave:** População - Cidades – Concentração – Planejamento Urbano – Sustentabilidade

No último século assistimos a mudanças impressionantes no mundo, mudanças essas que permeiam todas as áreas do conhecimento e das atividades do homem, bem como valores e sistemas produtivos.

Se nos detivermos a examinar as últimas décadas, a sensação é a de que o mundo ficou menor, as transformações são muito rápidas, quase instantâneas. O que é verdade na manhã de um dia, pode, ao final desse mesmo dia, ser um fato superado. Tudo é tão rápido que quando vamos procurar entender as mudanças essas já fazem parte do passado e existem novas realidades para desvendar.

O mundo pós-moderno ou contemporâneo possui muitas características. Poderia se escrever muito sobre essas transformações sem a mínima possibilidade de esgotar o tema.

Comentarei, então, duas características desse mundo pós-moderno em que vivemos: (1) o impressionante aumento da população mundial; e, (2) a concentração dessa população nas cidades ou, para se utilizar uma expressão mais apropriada, em espaços urbanos.

Hoje, somos sete bilhões de pessoas no planeta, com uma concentração impressionante nas cidades.

---

1 Advogado. Bacharel em Direito pela PUCRS, Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhuera-Uniderp, Membro da Comissão de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, Sócio da Xavier Vasques Advogados Associados.

No Brasil, já superamos o número de 200 milhões de habitantes, sendo que mais de 83% das pessoas vivem em áreas urbanas.

O resultado dessa realidade é sentido negativamente pelas pessoas que hoje vivem em cidades médias e grandes, é a sensação de que vivemos num tempo de caos.

Muito se tem refletido sobre a função das cidades. Tomo como ponto de partida o ano de 1933, com a Carta de Atenas, que inaugura o chamado urbanismo moderno, quando se afirma que as cidades têm que servir para os seus habitantes cumprindo as funções de moradia, trabalho, lazer e serem funcionais sob o aspecto da mobilidade. Esse momento foi inspirado pela preocupação com o rápido crescimento dos espaços urbanos.

Aliás, os movimentos acontecem, em regra, frente às situações de crise. Da mesma forma ocorreu quando lançada a Carta do Novo Urbanismo norte-americano, em 1996, fruto da preocupação com o crescimento desordenado dos subúrbios nas cidades norte-americanas.

Esse crescimento desordenado das cidades afeta negativamente a vida dos seus habitantes. Em termos urbanísticos destacam-se diversos problemas, como, por exemplo, a questão da mobilidade das pessoas que vivem nessas áreas, com esgotos a céu aberto, falta de saneamento, isto é, espaços sem nenhuma sustentabilidade, especialmente ambiental.

Talvez não sofra maiores contestações quando afirmo que as nossas cidades estão doentes e as grandes cidades brasileiras vivem uma situação de caos. Basta acessar diariamente os meios de comunicação para constatar essa realidade.

Por favor, não tenho a pretensão de falar de algo novo e que não foi objeto de estudos e intensos debates dos estudiosos, inclusive na área do Direito. Como disse essa preocupação talvez exista desde os primeiros aglomerados urbanos. Ocorre que essa questão tomou contornos de extrema gravidade, em razão do altíssimo crescimento da população mundial e da sua definitiva e absoluta concentração nos espaços urbanos, um fenômeno do último século e que ainda não está resolvido.

Aqui registro o meu profundo respeito aos ambientalistas, que há décadas vem alertando sobre a importância da criação da consciência ambiental, sobre a importância de coleta seletiva dos resíduos sólidos,

sobre um consumo responsável, sobre o uso racional da água, sobre a qualidade do ar que respiramos, enfim, são tantas questões e inúmeras lutas.

Muitas atitudes foram tomadas na questão do Direito Urbanístico. Foram as lutas pelos planos diretores, pelo Estatuto da Cidade, pelo instituto da regularização fundiária, por um planejamento urbano sustentável, enfim, aqui também são tantos temas e inúmeras batalhas.

Não se tem a pretensão nesse artigo de discutir a definição de Direito Urbanístico. Se essa não é uma pacífica entre os doutos, não serei eu a me aventurar nessa missão. Apenas registro que esse ramo do Direito certamente vai além das questões das cidades, que é o nosso objeto nesse momento.

O Direito Urbanístico, como um ramo autônomo do Direito Público, vem ganhando importância e se tornando mais conhecido, inclusive entre os operadores do Direito e na academia, especialmente últimas décadas quando tomamos consciência de que os nossos espaços urbanos estão doentes e que vivemos num ambiente caótico.

É nesse contexto de caos que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, juntamente com inúmeras outras áreas do conhecimento, são chamados para um planejamento urbano sustentável.

A cidade tornou-se um espaço complexo, múltiplo, plural e as suas funções não são mais apenas as descritas na Carta de Atenas. Novos e importantes problemas precisam ser enfrentados.

O Direito Urbanístico possui diversos instrumentos e institutos para esse enfrentamento, por exemplo, a regularização fundiária. Porém, o momento exige coragem e vontade política. No Brasil, a necessidade de cidades planejadas com sustentabilidade é uma exigência que tem partido da base da sociedade, ou seja, do próprio povo que está cansado de viver em cidades caóticas e passou a exigir soluções.

Aliás, simultaneamente ao planejamento, precisamos organizar inúmeros espaços urbanos, conhecidos em nosso país, variando a localização geográfica, como vilas ou favelas.

É fundamental referir que o problema que se apresenta é tão grande, complexo e grave, que seria impensável ser enfrentado por apenas um

profissional. Nessa realidade, os advogados urbanistas têm que estar de mãos dadas e trabalhar juntamente como os mais diversos profissionais, como arquitetos, engenheiros, biólogos, ambientalistas, professores, enfim, em equipes multidisciplinares.

Em todo esse contexto a questão ambiental é vital. Parece desnecessário, mas é imprescindível repetir que é de vital importância expandir a consciência ambiental, porque se está cuidando do bem mais precioso que existe, a vida da presente e das futuras gerações de todos os seres vivos do planeta. Os ambientalistas já perceberam que me filio à teoria Biocêntrica.

Não existe jogar lixo fora, pois todo lixo é jogado no planeta. Temos que reduzir a pegada ecológica. A questão da água é um problema seríssimo. De igual gravidade é vivermos numa sociedade que do ponto de vista econômico incentiva e se alimenta do consumismo desenfreado, que está destruindo o planeta. Esse nível de consumo não pode mais ser tolerado, ainda mais quando há milhões de pessoas que ainda vão consumir, pois precisam ser retiradas da linha da miséria. A qualidade do ar que respiramos nas grandes cidades, cada vez pior, é um problema sério de saúde pública. É inconcebível que tenhamos o incentivo do transporte individual das pessoas em veículos automotores em detrimento de um transporte público de qualidade ou de meios alternativos. Enfim, são muitas questões!

Ao encerrar esse artigo, é fácil perceber que os tempos são de crise, ocasionada pelo aumento desenfreado da população mundial, que se concentra em espaços urbanos sem as condições necessárias para uma vida saudável.

A mensagem que procuro deixar é de otimismo, porque as soluções existem. A evolução do conhecimento permitiu que os estudiosos encontrassem as medidas para se alcançar cidades planejadas e sustentáveis. Porém, é preciso coragem, pois os interesses a serem contrariados são extremamente poderosos. Teremos, no quadro que se apresenta, que contrariar o próprio sistema produtivo e econômico, sedimentado no consumo crescente.

Em matéria de planejamento urbano não se pode mais aceitar o transporte individual das pessoas em veículos automotores, um sistema

absolutamente esgotado, quando se pode optar por um transporte público de qualidade ou meios alternativos, como as ciclovias.

Hoje existe toda tecnologia disponível para as construções utilizarem a água da chuva e a energia solar, que é limpa e, num país como o Brasil, abundante.

Enfim, a sustentabilidade no planejamento urbano é uma realidade absolutamente viável.

O problema está detectado e não pode persistir por muito tempo, suas consequências são graves a ponto de comprometer a própria existência da vida na Terra. As soluções existem. Agora a questão é conscientização e coragem para fazer as mudanças necessárias.

## Referências bibliográficas

TRIGUEIRO, André (2012). **Mundo Sustentável 2 – Novos Rumos para um Planeta em Crise**. São Paulo. Editora Globo.

MILARÉ, Édis (2011). **Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais.

MACEDO, Adilson Costa (2007). **A carta do Novo Urbanismo norte-americano**. Disponível em: [ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/11\\_48.pdf](ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/11_48.pdf). Acesso em 22/05/2014.

Portal de Notícias G1 (2013). **População brasileira ultrapassa marca de 200 milhões, diz IBGE**. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/08/populacao-brasileira-ultrapassa-marca-de-200-milhoes-diz-ibge.html>. Acesso em 25/05/2014.

Lei nº 10.257, de 10/07/2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 25/05/2014.

Lei nº 11.977, de 07/07/2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 20.05.2014.



# *O desenvolvimento das cidades, planejamento e sustentabilidade: o arquiteto e urbanista neste contexto*

Por

*Andréa dos Santos<sup>1</sup>*

## **Resumo**

---

Este artigo busca fazer uma reflexão sobre o planejamento urbano de nossas cidades, como se estrutura do ponto de vista da legislação e com a incorporação de variáveis que buscam a sustentabilidade das cidades, fazendo uma ligação com os projetos urbanos e o que tais projetos podem representar, através da atuação do Arquiteto e Urbanista, no processo de construção das cidades de forma equilibrada e igualitária.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano, Planejamento Estratégico, Gestão Pública, Sustentabilidade e Urbanismo.

## **I. INTRODUÇÃO**

Refletir o planejamento urbano do ponto de vista da gestão e da sustentabilidade tem se mostrado como um importante desafio, seja para os gestores municipais, seja para os demais agentes responsáveis pelo planejamento das cidades: profissionais, movimentos sociais, instituições, organizações não governamentais e outros tantos que atuam e militam sobre a temática as cidades. Porém, também é preciso identificar que a transversalidade dos temas que envolvem o pensar sobre a cidade e a multidisciplinaridade são essenciais para que realmente façamos um planejamento para uma cidade justa a toda a população. Assim, o desafio maior passa pela necessidade de compreensão de que o saber técnico, as políticas públicas e o conhecimento de quem mais vive a realidade local – a população, individualmente ou por suas diferentes representações, devem incorporar variáveis que possam envolver a dinâmica das cidades tanto do ponto de vista ambiental e social, como econômico, seja sobre o ambiente natural ou construído, seja nas áreas urbanas ou rurais.

Inicialmente, este artigo trata das políticas urbanas que induzem ou induziram a um determinado tipo de processo de urbanização. Em seguida

---

1 Arquiteta e Urbanista. Especialista em Planejamento Urbano e Regional. Presidente do Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul – gestão 2014/2016.

é abordada a questão do planejamento urbano do ponto de vista da transversalidade e da estratégia, incluindo a sustentabilidade como uma importante variável do planejamento, ao mesmo tempo em que a gestão das políticas urbanas passa assumir um caráter participativo e de acordo com a realidade local. Finalmente busca-se mostrar que a ação de projetar é fundamental para a satisfação e o bom resultado de um planejamento estratégico, o projeto urbano deve ser propulsor da implementação das ações definidas nos processos de planejamento e desenvolvimento das cidades.

## **II. POLÍTICAS URBANAS E DESENVOLVIMENTO DA CIDADE.**

“A cidade é uma explosão de informações que se renova constantemente na medida em que o Homem, impedido de uma nova forma de ganhar a vida, desenvolve complexas relações com a natureza, consigo e com os outros homens. O ambiente urbano decorre dos impactos produzidos por aquelas relações que, conquanto eficientes para a explicação do fenômeno urbano, não são auto-evidentes, ou seja, não podem ser aprendidas senão pelas marcas e sinais que deixam impressas na coletividade.” (FERRARA, Lucrécia Daléssio. 1996, p. 93)

Tivemos neste século uma urbanização corporativa, esta questão está diretamente ligada ao sistema de governo que tivemos até então, capitalista e ainda hoje com vícios de um período ditatorial. O qual desconsiderava qualquer alternativa de discussão, multidisciplinidade e participação popular, impulsionado pelo conceito de um crescimento vegetativo que desconsiderava a dinâmica existente nas cidades.

A dinâmica das cidades foi e é um fator importante e constante nos processos de planejamento urbano. Isto aparece nos processos físicos do desenvolvimento urbano, assim como reflete os desejos da população, os quais são geradores de políticas públicas e conforme os economistas neoclássicos, os desejos são os formadores de renda, logo são responsáveis pela melhor localização da terra e conseqüentemente determinantes da renda fundiária e da dinâmica das cidades. Se quando, na primeira metade do século passado tínhamos 30% da população

morando nas áreas urbanas, as cidades eram consideradas o lado moderno e avançado de um país agrário e atrasado. Agora, quando temos mais de 80% da população morando em centros urbanos, as cidades são bem diferentes e passam a ser o reflexo da desagregação social, econômica e ambiental, gerando um espaço segregado territorialmente. A sociedade apenas começa a se dar conta de que o avassalador processo de urbanização foi acompanhado da modernização no modo de vida, no ambiente construído, nas comunicações, sem deixar, entretanto, de reproduzir seu lado arcaico. Isto é, a modernização é apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem (Maricato, 2003).

Assim, o processo de planejamento no Brasil iniciado pelos “higienistas<sup>2</sup>” vinha claramente a responder a uma demanda da população em relação à saúde pública. Já em um período de ditadura governamental, e de certa forma com um retrocesso das propostas higienistas, novos planos urbanos surgem para impulsionar o crescimento das cidades. Mesmo as cidades planejadas refletiram a importância do período militar, através da tipologia monumental dos palácios e casas governamentais. As variáveis sociais, ambientais e econômicas não eram consideradas, dando origem a cidades contraditórias a sua realidade.

Um pouco mais tarde, devido à explosão do sistema financeiro de habitação e do auge do crescimento das grandes cidades brasileiras, principalmente na década de 70, a importância dos planos diretores para os municípios, passa a ser fundamental no desenvolvimento das cidades. Entretanto eram leis sem nenhum comprometimento com a realidade local, gerando tecidos urbanos e zoneamentos muito semelhantes em qualquer cidade, separando usos privilegiou o isolamento das áreas residenciais e a periferação da população pobre. Esse tipo de propostas acabou por criar ambientes monótonos e desrespeitando os condicionantes ambientais, por dado período estes planos chegaram a ser considerados planos de gaveta ou planos dirigidos.

É ainda neste período que as forças populares começam novamente a se fortalecer e a partir da década de 80, novos rumos começam a surgir para o planejamento no Brasil.

---

2 Os higienistas surgem na primeira metade do século XIX de forma a atender as demandas de infraestrutura relacionadas a saúde da população, em busca de salubridade.

A participação popular foi uma palavra de ordem militante no Brasil e no mundo nos anos 60, 70 e 80. Estas altitudes deram origem aos “movimentos sociais”, os quais chamavam a atenção para as melhorias das condições de vida, impondo-se a poderes muitas vezes autoritários, veio a ser designado no âmbito dos estudos sobre a participação popular como uma “participação conquistada” (Sales, 1999). Isto permitiu uma nova alternativa ao desenvolvimento urbano, alterando não apenas os projetos de urbanismo, mas mudando significativamente a forma de gestão das cidades. Conforme Santos (1996), os movimentos da sociedade, atribuindo novas funções às formas geográficas, transformam a organização do espaço, criam novas situações de equilíbrio e, ao mesmo tempo, novos pontos de prática para um novo movimento. Por adquirirem uma vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas – tornadas assim forma-conteúdo – podem participar de uma dialética com a própria sociedade assim fazer parte da própria evolução do espaço.

Outro aspecto importante a ser lembrado e que passou a influenciar os processos de planejamento é em relação às questões ambientais, embora o tema da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável tenha ganhado destaque mundial a partir da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, em 1972 é principalmente na década de 90 que a consciência ambiental se fortalece, tornando-se uma importante variável incorporada pelos processos de planejamento urbano. Neste período, já eram evidentes os graves problemas de degradação ambiental e social, originados principalmente pelos processos de industrialização. A partir dos grandes eventos causadores de poluição e de degradação ambiental com grandes repercussões na mídia e da redução da qualidade de vida, a consciência ambiental passou a ser uma decorrência inevitável.

E por fim, é aprovado em 2001 o Estatuto da Cidade, o qual oferece para a cidade um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de nova concepção de planejamento e gestão urbana. Conforme Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade é a primeira regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam e que não possuíam instrumentos para induzir a implementação do modelo

idealizado e proposto. As diretrizes expressas no Estatuto, determinam a participação da sociedade, através da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais. Abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território do município, na perspectiva de construir cidades mais belas e justas.

Por outro lado, é importante destacar que ainda hoje, mesmo com inúmeras formas de pensar e planejar as cidades, independente se corretas ou equivocadas, nossa realidade retrata uma importante ilegalidade do processo de ocupação do espaço urbano, o qual mostra a forma de vida das pessoas e suas relações, evidenciado através da irregularidade da ocupação do uso e ocupação do solo, dos imóveis vazios contra um importante déficit habitacional. Enfim, o crescimento das cidades, seja nas metrópoles, seja nas cidades de médio porte, assim como a reestruturação econômica do país gerou diferenças sociais, tanto do ponto de vista da desigualdade, quanto da exclusão social.

Desta forma, é impossível deixar de referenciar a importância de se ter mais que um planejamento de cidades, a necessidade de um Planejamento Estratégico, de forma a incluir as variáveis territoriais como um todo ao mesmo tempo em que organiza a cidade pensando em um projeto de cidade.

## **II. PLANEJAMENTO, SUSTENTABILIDADE, GESTÃO E TERRITÓRIO**

A análise de gestão, planejamento e sustentabilidade da integração dos espaços da cidade têm como premissa básica os diferentes processos de planejamento que aparecem como alternativas de sustentáveis aos espaços urbanos, bem como às comunidades inseridas neste contexto. Surge nos últimos anos uma visão de planejamento que perpassa a escala urbana, fortalecendo as questões de qualidade de vida, preservação ambiental, inclusão social e desenvolvimento econômico, baseada no

planejamento do território como um todo. A necessidade de impulsionar este planejamento vem por uma simples questão: as atividades que ocorrem sobre o território são interdependentes, não podendo ser olhadas e pensadas de forma isolada, a fim de garantir o uso das qualidades ambientais - naturais e criadas, sociais e econômicas, tanto em função dos padrões de produção e de consumo como de organização espacial, compatíveis com as necessidades atuais e principalmente com as futuras.

A relevância da discussão do planejamento urbano diretamente ligado a sustentabilidade e ao desenvolvimento das cidades está diretamente vinculada à necessidade de atenção que deve ser dada aos assuntos relativos ao planejamento, ao desenvolvimento das comunidades e das cidades, ao ambiente e a melhoria da qualidade de vida.

O desenvolvimento integrado do território urbano e rural, dentro de uma organização de instâncias estratégicas: ambiental, econômica e social, deve ser entendido como princípios de desenvolvimento para a cidade que queremos, entendendo que não os incorporar no processo de discussão, torna inviável a proposta, para tanto é preciso entender cada instância ou eixo, da seguinte forma:<sup>3</sup>

**Ambiental** – Entender o ambiente como a soma dos elementos da natureza e dos elementos criados pelo homem, suas relações e importância.

**Social** – Contemplar a organização da sociedade de acordo com sua cultura, história e conhecimento, e o suprimento das necessidades inerentes a ela.

**Econômico** – Entender a economia como a condição de suprir as necessidades da sociedade.

Esta abordagem, por princípio, que extrapola um processo de planejamento da estrutura física da cidade para um processo integrado da instância de percepção do desenvolvimento humano. Os eixos estratégicos, atrelados às regulamentações do Estatuto da Cidade, o qual muda o rumo do planejamento das cidades brasileiras, conduz a um novo processo de ação profissional e de gestão pública. A escala de intervenção incorpora novas áreas e novos conhecimentos da realidade local.

---

3 Conforme, identificação do modelo de cidade que estruturou o trabalho desenvolvido para o município de Caxias do Sul – PID Plano Integrado de Desenvolvimento.

Desta forma é inquestionável a relevância de um projeto que se propõe a tratar de aspectos relativos ao desenvolvimento estratégico do território, planejando o município em toda a sua abrangência física dentro dos conceitos ambientais, sociais e econômicos, garantindo a articulação e a interdependência de todos os espaços, respeitando a diversidade em busca da igualdade e fundamentalmente na busca incansável pela melhoria da qualidade de vida e da sustentabilidade.

O termo desenvolvimento territorial passa a ser discutido como um conceito que combina políticas governamentais descendentes como iniciativas de desenvolvimento endógeno, validando a estratégia de desenvolvimento local como complemento de uma estratégia maior, justificado pela constatação de que as zonas urbanas, intermediárias e rurais são cada vez mais interdependentes e os problemas de emprego, coesão social e qualidade de vida são indissociáveis, assim como as abordagens sobre o crescimento e o ajuste estrutural devem levar em consideração as distorções econômicas e sociais que afetam a alocação espacial de recursos e de renda, buscando através de ações um desenvolvimento mais equilibrado (Veiga 2003).<sup>4</sup>

Também é preciso entender o planejamento urbano como um espaço de sustentabilidade ao tempo em que se possa conceituar como é um processo que envolve eficiência econômica, qualidade ambiental e desenvolvimento social. Sendo que os limites ambientais são definidos para evitar a exaustão dos recursos naturais e a superação da capacidade de suporte natural. O desenvolvimento social envolve a distribuição dos impactos de políticas públicas e o acesso aos recursos e serviços, a justiça dessas distribuições, os níveis de saúde da comunidade e o padrão de oportunidades das pessoas. A eficiência econômica, por sua vez, é avaliada através da análise dos processos produtivos considerando as tendências de maior geração de benefícios com o menor uso de recursos.

Por fim, as diferentes formas de gestão pública em todas as escalas governamentais, que atualmente têm discutido a questão do planejamento territorial como um todo (urbano e rural) como espaços interdependentes. Observando as legislações existentes, o grau de compatibilização entre

---

4 José E. da Veiga questiona dados de que o Brasil é um país essencialmente urbano, apresentando diferentes conceitos e valores para o desenvolvimento econômico e territorial.

prioridades políticas e técnicas e os instrumentos, ferramentas e novas tecnologias disponíveis, para um processo estratégico de desenvolvimento do território que busca através da organização espacial, territórios produtivos, saudáveis e viáveis as reais necessidades do homem, devendo ser considerado, a participação autônoma e democrática de todos os atores sociais e instrumentos de gestão pública ativos e consistente, participação esta estabelecida nos princípios fundamentais do Estatuto das Cidades. (lei federal nº 10257/01)

### **III. O ARQUITETO E URBANISTA E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS CIDADES**

Assim sendo, na busca da melhoria da qualidade de vida já algum tempo surge nas discussões de planejamento a insistente pergunta: “Qual é a cidade que queremos?” Diferentes respostas surgem, conforme cada proposta de planejamento ou linha de pensamento ideológico do momento, mas não é de hoje que existe este questionamento. Talvez de uma outra forma, mas com a mesma intenção Le Courbusier em 1943 destacava como forma de delinear uma melhor cidade para o futuro, “*Os Três Estabelecimentos Humanos*” – *A unidade de exploração agrícola, o centro linear industrial e a cidade radiocêntrica de trocas*. Arquitetos e urbanistas vêm ao longo do tempo estudando e propondo novas alternativas de planejamento a fim de criar espaços mais qualificados, com métodos muitas vezes equivocados, cuja importância é relativizada pelo fato de atenderem à necessidade de mudança nos processos de planejamento. Carlos Nelson (1988) ao ler a cidade com um jogo de cartas incorpora nos projetos o conceito de que ela é cheia de símbolos, os quais deve ser traduzidos e entendidos tanto pelo planejador, quanto pelos cidadãos, os quais são interpretados como o jogador, oportunizando a sociedade a dizer o que é e como se quer para si mesma.

Por outro lado, além das questões operacionais e conceituais do processo de planejamento, novas variáveis foram sendo incorporadas. A visão multidisciplinar abre espaço às discussões sociais e econômicas em um único processo de planejamento, tornando do traço solitário do arquiteto carregado de novos conceitos; a participação popular altera

significativamente as decisões de projeto, visto que há um diálogo entre as decisões de planejamento e a apropriação dos processos e dos espaços pela população.

É preciso pensar a cidade que queremos não só do ponto de vista estratégico, mas também incorporar formas para construir as cidades garantindo a qualidade dos espaços, inclusive para a materialização do planejamento. É necessário incluir mais uma variável, é necessário que as cidades tenham um projeto urbano que seja uma efetiva ferramenta de inclusão social, na medida que “traduz as orientações de desenvolvimento econômico e social” de um determinado projeto de cidade em sua expressão espacial. Assim, ao se ocupar da dimensão formal, estética e funcional da cidade, o projeto urbano daria “à ambição estratégica sua ancoragem territorial” Ingalina (2001).

Além de desempenhar um importante papel na consolidação do planejamento, os projetos urbanos não se apresentam como produtos derivados de um plano já concluído, eles nascem e se desenvolvem numa relação aberta, flexível e, sobretudo, desprovida de qualquer sentido hierárquico. Ao se comprometerem com os eixos de um planejamento estratégico - ambiental, social e econômico, o projeto urbano assegura unidade e coerência. Isso somado ao apelo participativo transfere a qualidade de um plano estratégico e participativo ao projeto urbano, dando-lhe legitimidade e visibilidade, da mesma forma que o projeto poderá proporcionar ao planejamento sucesso e eficácia (Brandão, 2002).

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Considerando a responsabilidade técnica necessária para a realização de um processo de planejamento e construção das cidades, sem deixar de dialogar com a necessária participação popular e a importância do caráter multidisciplinar que deve ocorrer em todas as ações de planejamento, é possível identificar que o arquiteto e urbanista tem um papel articulador de todo um processo necessário para a qualidade do espaço urbano, não apenas pelo saber técnico e sua atribuição profissional, mas fundamentalmente pela responsabilidade de saber reconhecer nos espaços da cidade toda uma estrutura urbana tanto do ponto de vista da sua funcionalidade, como da estética e qualidade formal capaz de

tornar o espaço urbano, edificado ou não, em uma cidade de todos e para todos, com equidade social, econômica e ambiental, na constante busca pela melhoria da qualidade de vida para as pessoas que ali vivem. Desta forma, o controle sobre o uso dos espaços da cidade e sua qualidade, perpassa as esferas da administração pública com ações pactuadas com a sociedade e com todos os atores, entre os quais o Arquiteto e Urbanista, capaz de se comprometer com a cidade, desde o planejamento da cidade até a concretização das propostas, seja pelos planos e diretrizes, seja pelos projetos e obras que, ao fim e ao cabo, acabam por serem os grandes responsáveis pelo resultado forma que a cidade impõe aos nossos olhos.

## Referências bibliográficas

BRANDÃO, Zeca. (2002) **O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo**. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.025/773>. Acessado em 01/06/2014.

ESTATUTO DA CIDADE (2001). **Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Câmara os Deputados, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis. Brasília.

FERRARA, Lucrécia D' A.( 1996). **As Cidades Illegíveis. Percepção Ambiental e Cidadania**. In: DEL RIO, V. & OLIVEIRA, L. (orgs.) **Percepção Ambiental: a experiência brasileira**. São Paulo: Universidade de São Carlos (SP). Studio Nobel.

INGALINA, Patrizia. (2001) **Le projet urbain**. Paris, Presses Universitaires de France.

LE CORBUSIER. (1979) **Os Três estabelecimentos Humanos**. Perspectiva.São Paulo.

MARGULIS, Sergio. (1995) **A Economia e o Desenvolvimento Sustentado**. In: **Análise Ambiental Uma Visão Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP.

MARICATO, Ermínia. (2003) **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: Leonardo Basci Castriota (org.). **Urbanização Brasileira – Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, p. 78-96. Disponível em: <http://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/> Acessado em 27/05/2014.

PLANO INETEGRADO DE DESENVOLVIMENTO DE CAXIAS DO SUL. (2003) Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Instituto Polis. Caxias do Sul. .

ROLNIK, Raquel. (2001) **Estatuto da Cidade: Instrumento para quem sonha com Cidades Belas e Justas**. São Paulo: Instituto Polis.

PORTO, Edgar e CARVALHO, Edmilson. **Planos Diretores ou Dirigidos?** In: Ensaio e Pesquisa. P 63-66

SANTOS, Carlos N.( 1988). **A Cidade como um Jogo de Cartas**. São Paulo: Projeto Editores.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. (1998) **Capital Social e Gestão das Grandes Cidades**. Rio de Janeiro: FASE / IPPUR-UFRJ.

SANTOS, Milton. (1996). **A natureza espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec.

SALES, Débora L. N. (1999). **A participação popular como aprendizagem de cidadania**. Anais da ANPUR, Porto Alegre.

STEINBERGER, Marília. (1995). **A Relação do Meio Ambiente Urbano: do Local para o Global**. Anais da ANPUR, P 325-337.

VEIGA, J.E. (2003). **Cidades Imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula**. São Paulo: Editores Associados.



# *Quando o direito à cidade entra em cena*

Por

*Betânia Alfonsin<sup>1</sup>*

## **Resumo**

O artigo pretende aprofundar a compreensão sobre o direito à cidade sustentável, não apenas na forma como o mesmo foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Estatuto da Cidade, mas conforme o mesmo vem sendo trabalhado na América Latina e internacionalmente, através da Carta Mundial pelo direito à cidade. O texto procura desvendar em que medida as manifestações de junho e julho de 2013 marcam a emergência do direito à cidade na agenda dos movimentos sociais urbanos brasileiros e sublinha a importância das jornadas de 2013 no processo histórico de construção dos direitos de cidadania no Brasil.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Estatuto da Cidade, movimentos sociais.

O ano de 2013 entrará para a História do Brasil como um momento de grande importância no processo de construção dos direitos de cidadania no país. Naquele ano, o Brasil sediaria a Copa das Confederações e viveria uma das mais significativas mobilizações de sua História. Tudo começou com um movimento liderado pela juventude porto alegreense contra o aumento das passagens de ônibus em Porto Alegre, a partir da aprovação de um incremento de vinte centavos na tarifa do transporte coletivo. A partir deste mote inicial, no entanto, o processo se amplificou de maneira surpreendente e, como um viral, ganhou as ruas de todo o Brasil e multiplicou as bandeiras de luta de uma maneira nunca antes verificada no país.

Além do direito à mobilidade urbana, emergiram reivindicações relacionadas a vários outros direitos sociais, como o direito à saúde, o direito à educação e o direito à participação política. Quando o aparato de segurança pública de São Paulo exorbitou de seus poderes e feriu dezenas de manifestantes (vários jornalistas, inclusive) durante os protestos, entraram em cena reivindicações ainda mais complexas, como o respeito às liberdades democráticas, das quais são exemplo a liberdade de expressão, a liberdade de manifestação e a liberdade de locomoção e de utilização do espaço público.

---

1 Betânia Alfonsin é advogada, Doutora em Planejamento Urbano e Regional, membro da Comissão de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS e professora Universitária vinculada às Faculdades de Direito da FMP/RS e da PUCRS.

Para os estudiosos do Direito Urbanístico, esse processo deve ser analisado com maior rigor, pois as jornadas de 2013 podem ter feito entrar em cena, treze anos depois da aprovação do Estatuto da Cidade, aquele que é o principal direito coletivo introduzido pela lei 10.257/01, o **direito à cidade**. Para que esta análise possa ser realizada de forma adequada, no entanto, devemos em primeiro lugar situar o que se entende por direito à cidade.

A Constituição Federal de 1988 não fez menção expressa ao direito à cidade, mas o caput do artigo 182 inovou o conteúdo “Da Ordem Econômica” das Constituições Brasileiras, ao estabelecer por primeira vez que: “ A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Em um primeiro momento, a Doutrina tendeu a atrelar o entendimento das “funções sociais da cidade” à Carta de Atenas, de 1931, um documento clássico para o urbanismo moderno. Naquele documento as funções sociais da cidade foram referidas como sendo as seguintes: morar, trabalhar, recrear e circular<sup>2</sup>. Essa visão obviamente é insuficiente para entender o que preconiza a Constituição Federal no artigo 182 e o tema das funções sociais da cidade constitui uma agenda de pesquisa para o Direito Urbanístico Brasileiro.

Conforme estudo anteriormente publicado entendemos que:

O art. 182 da Constituição Federal, além de delegar a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais, mencionou pela primeira vez na história do país as “funções sociais da cidade” como o objetivo da política urbana. O princípio da função social da propriedade tem previsão constitucional desde a Carta Magna de 1934<sup>3</sup>, todavia, ao incluir a expressão “**funções sociais da cidade**”, o constituinte de 1988 além de ter demandado um esforço doutrinário de definição do sentido e do alcance dessa expressão, obviamente deu um salto de escala do bem individual

---

2 Ver, a propósito, SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 30.

3 Ver, a propósito, FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Orgs.). Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 16.

“lote” (cuja propriedade também deverá atender a sua função social) para o bem coletivo “cidade”, que, como totalidade, também deverá ser capaz de atender as suas funções sociais. A Constituição de 1988, portanto, rompe com uma visão de “urbanismo lote a lote”, de responsabilidade do proprietário, para pensar a cidade como um todo, demonstrando a intenção de fazer com que o país passasse a tratar o urbanismo como uma função pública e a própria cidade a ser tratada como um bem coletivo. (ALFONSIN, 2012, p.323, grifo nosso)

É evidente, portanto, que o “direito à cidade” só pode ser compreendido a partir deste marco constitucional e articulado às funções sociais da cidade. O capítulo da Política Urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade e é neste documento legal que o direito à cidade foi mencionado por primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro. O direito à cidade, no entanto, não pode ter seu conteúdo limitado a uma interpretação literal do que diz o artigo 2º, Inciso I do Estatuto da Cidade, que ao estabelecer as diretrizes para a Política Urbana asseverou o seguinte objetivo: “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 (BRASIL, 2001, grifo nosso)”. Estes bens aí mencionados, podem muito bem ser identificados como as funções sociais da cidade, conforme quis o constituinte de 88. E, para além deste já bastante rico feixe de bens e direitos integrados ao núcleo do direito coletivo à cidade, é preciso compreender o tema de tal forma a garantir uma interpretação sistemática das próprias diretrizes da política urbana e, portanto, o direito à cidade envolveria também o direito à gestão democrática, o direito de participar dos processos de tomada de decisão sobre a cidade, o direito da coletividade à recuperação da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos e, inclusive, o direito a um planejamento urbano que conduza a uma ordem urbanística inclusiva e sustentável às cidades brasileiras.

De fato, a história do direito à cidade é bastante rica e surge - de forma teórica - com o lançamento do livro “Direito à Cidade” por Henry Lefebvre na França, em 1969, a partir da reflexão do filósofo e sociólogo sobre os acontecimentos de maio de 68 na cidade de Paris. Segundo Letícia Osório (2006,p.193), embora tenha antecedentes desde a Eco 92<sup>4</sup>, o direito à

---

4 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, na qual várias redes e movimentos sociais firmaram o Tratado por Cidades, Vilas e Povoados Justos, democrático e sustentáveis.

cidade passa a ser debatido internacionalmente com a formulação, por diferentes atores sociais, de uma “Carta Mundial pelo direito à cidade”, por ocasião do II Fórum Social Mundial em Porto Alegre, no ano de 2002. A partir daquele momento a Carta Mundial pelo direito à cidade rodou o mundo em debates realizados em diferentes continentes, foi aprovada pelo Fórum Mundial Urbano realizado em Barcelona em setembro de 2004 e retornou ao Brasil para ser consagrada durante o V Fórum Social Mundial, de 2005. O documento constituiu-se em uma plataforma internacional de luta pelo direito à cidade e tem hoje um conteúdo muito mais rico, em uma perspectiva jurídica e cultural, do que os documentos originalmente postos em debate, tendo em vista a diversidade de olhares e análises a que a Carta foi submetida nesse giro internacional.

Em que pese a citação ser um pouco longa, entendemos como de suma importância a apresentação do artigo I da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que definiu da seguinte forma o “direito à cidade”:

### **ARTIGO I. DIREITO À CIDADE**

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de *gênero*, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.

2. O Direito a Cidade é definido como o *usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social*. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, ao transporte e a outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e

manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também *o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural* (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2004, grifo nosso).

Aidéia de usufruto equitativo das cidades; de acesso não discriminatório ao território; de justa distribuição dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades gerados pelas cidades; de direito ao desenvolvimento e à participação no planejamento e na gestão das cidades, parecem chaves para entender não apenas o conteúdo lato sensu do direito à cidade, mas também os vínculos deste direito coletivo com todo o processo de mobilização social ocorrido em 2013 no Brasil. Parece não restar dúvida de que algo novo ocorreu nas ruas brasileiras, pois muitos dos conteúdos relacionados ao direito à cidade tal como tratado no Estatuto da Cidade e na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, foram bandeiras e palavras de ordem nos protestos de junho de 2013.

Note-se que a questão do transporte, mote primeiro das jornadas de 2013, está no centro das funções sociais da cidade, integrando de forma indissociável o conteúdo do direito à cidade sustentável. Este direito implica o direito à mobilidade, a poder acessar o território da cidade como um todo, de forma a garantir a liberdade de ir e vir e de poder desfrutar do espaço público de forma livre e desembaraçada, independentemente de renda. Lembremos que em boa parte das cidades brasileiras, mesmo depois da redução da tarifa em vinte centavos as mobilizações continuaram, já que a pauta dos organizadores dos eventos, não era uma mera diminuição da tarifa, mas sim, a conquista do PASSE LIVRE.

Da mesma forma, as questões de acesso à terra urbana, à moradia e à infraestrutura também estiveram presentes nos protestos, especialmente daqueles que mobilizaram as populações atingidas por despejos necessários à abertura e ampliação de ruas e avenidas nas

idades-sede da Copa de 2014<sup>5</sup>. Essas reivindicações estão estreitamente ligadas ao núcleo do conteúdo jurídico-axiológico do direito à cidade, já que acabam por trazer à tona a própria questão da função social da propriedade, princípio fundamental a orientar a Política Urbana brasileira, tal como preconiza a Constituição Federal. Novamente entra em cena a consciência cidadã sobre um conteúdo jurídico solenemente desprezado pelos municípios brasileiros, mesmo depois da promulgação do Estatuto da Cidade. Neste sentido, os protestos realizados em função da copa de 2014 trazem para o centro do debate as muitas violações de direitos humanos perpetradas por diferentes esferas governamentais para garantir a realização deste megaevento no Brasil. De fato, para vergonha brasileira, o país foi denunciado junto às Nações Unidas pela forma violenta como vários dos despejos necessários às obras da Copa aconteceram.

O “direito à cidade”, ainda desconhecido do grande público e da imprensa, é um direito ao mesmo tempo coletivo, do qual são titulares todos/as os/as habitantes das cidades, como um direito *plural*, na medida em que abriga vários “direitos a serem exercidos na cidade”. Peter Marcuse<sup>6</sup> chama atenção para:

[...] a importância estratégica de vincular os direitos separados num movimento por um direito único que englobe a todos; uma implicação que começa com o desenvolvimento de coalizões, mas que na realidade é um movimento que une aqueles que, fundamentalmente, têm interesses comuns. As coalizões consistem em grupos que acordam apoiar os interesses separados dos demais para o benefício estratégico mútuo. Um movimento pelo direito à cidade une aqueles que contam com um interesse em comum, embora no início tenham prioridades práticas diferentes.

---

5 Segundo informações do “Portal Popular da Copa e das Olimpíadas”, entre 150.000 e 170.000 pessoas podem ser despejadas em função da realização de obras necessárias para a realização dos dois megaeventos no Brasil. Os dados, ainda que imprecisos, impressionam e foram objeto de denúncia pela relatora do direito humano à moradia, Raquel Rolnik, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A ONU inclusive emitiu uma Resolução sobre a proteção do direito humano à moradia no contexto de megaeventos esportivos. Ao que parece, o Brasil ignorou uma boa parte das recomendações. Para mais informações ver [http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=367&Itemid=269](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=367&Itemid=269) Acesso em 10/01/2014. Ver ainda o Blog da Relatoria das Nações Unidas pelo direito humano à moradia adequada: <http://raquelrolnik.wordpress.com/category/relatoria-da-onu/> Acesso em 10/01/2014.

6 MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago do Chile: Habitat International Coalition, 2010, p. 91.

Analisadas as jornadas de 2013 sob essa perspectiva, pode-se afirmar que, ainda que a palavra de ordem “direito à cidade” não tenha surgido explicitamente durante os protestos, sem dúvida alguma o ciclo marca a emergência do direito à cidade, enquanto feixe de direitos e como direito coletivo, na pauta de reivindicações da população brasileira. Essa faceta das manifestações precisa ser desvelada inclusive como forma de agregar conteúdo e reconhecer consistência jurídico-política aos eventos de 2013 e às vozes da cidade que aí se expressaram. Para o Direito Urbanístico Brasileiro, que tem a tutela do direito à cidade como seu objeto epistemológico central, há uma historicidade no momento presente e uma oportunidade única de difundir a agenda da Reforma Urbana e da luta pelo reconhecimento do direito à cidade como um direito humano no plano internacional.

Trazer à tona essa perspectiva analítica dos protestos oferece uma contribuição à interpretação dos fatos ocorridos em 2013, que está, aliás, claramente em disputa no Brasil. Como o direito à cidade está inscrito no ordenamento jurídico brasileiro sob a forma de DIRETRIZ da política urbana, com um conteúdo abrangente que implica inclusive o direito de participar dos processos de tomada de decisão sobre a cidade, a legitimidade dos protestos fica ainda mais marcada. Além disto, a anamnese do direito à cidade, com a riqueza com que este direito começa a se construir no país, tem três consequências importantes: (i) faz com que os analistas e governantes sejam forçados a ver a cidade em sua totalidade e não como um conjunto de segmentos e de demandas estanques e fragmentadas; (ii) remete a análise às causas sistêmicas que fazem com que a cidade seja hoje uma “cidade para poucos”, diretamente relacionadas ao modelo capitalista de urbanização adotado pelo Brasil, estruturalmente excludente em função da centralidade do direito de propriedade no sistema jurídico que lhe dá suporte; e, finalmente, (iii) nos lembra que “outra cidade é possível” e que a cidade é também o espaço político em que os habitantes da urbe podem lutar pela própria transformação dela<sup>7</sup> em uma “cidade para todos/as”, que talvez seja exatamente a reivindicação maior dessas mobilizações de 2013, ainda que a própria população que foi às ruas ainda

---

7 A propósito, ver HARVEY, David. A liberdade da cidade. In MARICATO, Erminia. et al. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

não tenha consciência da importância, do significado e da historicidade do movimento que protagonizou para o processo de construção da cidadania no país.

## Referências bibliográficas

ALFONSIN, B. M. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: Antônio Carlos Wolkmer; José Rubens Morato Leite. (Org.). Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 1ed.São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Orgs.). *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 16.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In MARICATO, Erminia. et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago do Chile: Habitat International Coalition, 2010.

OSÓRIO, Letícia. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

# *O que a nossa cidade tem de diferente das outras cidades?*

Por

*Caroline Morais Kunzler<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

Este artigo faz uma análise do projeto de lei nº 237/09, apresentado na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, que dispõe sobre a instalação e a retirada de obras de arte localizadas em áreas públicas do Município. É preciso refletir sobre a importância da paisagem urbana sob os aspectos da identidade local e da qualidade de vida para os habitantes da cidade. As obras de arte instaladas em parques, praças, canteiros, dentre outros, integram o meio ambiente, direito fundamental que requer planejamento pelo Poder Público, sendo que neste caso concreto, deve-se buscar a construção coletiva da paisagem artificial, mediante a participação do povo, ainda que de forma indireta, na seleção das obras que constituirão nosso patrimônio artístico.

**Palavras-chave:** paisagem, obras de arte, identidade local, qualidade de vida, planejamento urbano

O que torna Porto Alegre única no mundo? Alguns vão dizer que são as belezas naturais, a exemplo do Rio Guaíba, outros vão responder que é o arranjo de ruas e distribuição de prédios que não se repete, da mesma forma, em nenhum outro lugar; e há aqueles que dirão que a identidade de um local é construída pelo seu patrimônio histórico, cultural e artístico, a que o monumento do Laçador serve de exemplo, sendo considerado quase como um símbolo de Porto Alegre. Todas estas respostas estão corretas e poderiam ser complementadas ainda por outras. Todavia, vamos nos ater a um ponto específico, ou seja, ao patrimônio artístico como meio de criação da identidade da cidade. Partiremos, então, da seguinte premissa: as obras de arte contribuem para a construção da identidade local.

É com base nesta premissa que iremos analisar o polêmico projeto de lei do vereador Bernardino Vendruscolo, projeto nº 237/09, que prevê no seu art. 1º:

**Art. 1º** Fica a instalação de obra de arte em próprio do Município de Porto Alegre condicionada à aprovação de lei.

**Parágrafo único.** Excetuam-se do disposto no “caput” deste artigo obras de arte de pequeno porte.

O dispositivo legal acima pretende criar uma condição, que seria a aprovação de uma lei, para que uma obra de arte seja instalada em áreas

---

1 Advogada, professora do curso de Direito na Faculdade Estácio de Sá e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Reside e trabalha em Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: contato@seusbens.com.br

públicas da cidade, como parques, praças, rótulas, canteiros de ruas etc. Ao refletir sobre esta nova proposta normativa tentaremos analisar as seguintes questões:

- a) É possível criar um pressuposto legal para a instalação de obra de arte no espaço público?
- b) A quem caberia aprovar ou não a instalação da obra na cidade?
- c) Quais seriam os critérios de aprovação da instalação uma obra de arte?

**a) É possível criar um pressuposto legal para a instalação de obra de arte no espaço público?**

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que a obra de arte instalada em espaço público deixa de ser propriedade particular do artista, para ser bem que pertence ao patrimônio público. Todo bem adquirido pelo Município, seja a título gratuito ou oneroso, passa a integrar o seu patrimônio, passando a ser bem público.

O artista não pode obrigar o Município a adquirir a sua obra, não se trata de uma imposição ao Poder Público. Imagine se todos os artistas pudessem instalar todas as suas obras de arte em locais públicos, com base apenas na sua vontade, como se o espaço urbano fosse uma grande galeria de arte a céu aberto? É importante ressaltar que num contrato de compra e venda ou doação, celebrado entre o Município e o artista, deve preponderar o interesse público, não o interesse particular do artista de expor o seu trabalho. O Município deve agir sempre buscando atender o interesse público, ou seja, o interesse da sociedade como um todo, jamais podendo adquirir um bem, seja obra de arte ou de qualquer outra espécie, para beneficiar um particular, pois sua conduta deve ser pautada pelo interesse público.

Ninguém duvida que a aquisição de uma obra de arte é do interesse público, pois a mesma contribui para a construção da identidade de uma cidade e aumenta a qualidade de vida das pessoas na medida em que a obra de arte embeleza a paisagem urbana. Dentre um amontoado de placas de trânsito, “outdoors”, estações de rádio base de telefonia celular, avenidas asfaltadas, eis que sobrevivem as paisagens natural e artificial, com árvores, montanhas, pôr do sol, de um lado; e prédios

históricos e obras de arte, de outro. MARCHESAN (2008) afirma que “a beleza, associada aos valores estéticos, compõe a paisagem e atende a um anseio natural do ser humano pelo belo. Ajuda a reduzir o estresse e conforta emocionalmente os indivíduos.”

De modo geral, a função social da cidade está associada à moradia, trabalho e lazer, mas ousamos acrescentar que uma cidade funcional é aquela que também atende a uma necessidade estética. O crescimento urbano desordenado, a falta de planejamento, a poluição visual são alguns dos fatores responsáveis por um verdadeiro caos paisagístico. Com razão, MARCHEZINI (2009) quando afirma que a proteção da paisagem

(...) encerra inegável interesse difuso por relacionar-se diretamente com a qualidade de vida e com o bem-estar da população. (...) É de toda a população, portanto, o interesse de morar em uma cidade ornamentada, plasticamente agradável e, por que não dizer, bela.

A estética urbana não apenas traz qualidade de vida às pessoas em consequência do bem-estar provocado pelas belas paisagens, compostas pela natureza e pelas artes, mas também tem um significativo papel na construção da identidade local.

Uma cidade sem identidade não pertence a ninguém. Em outras palavras, a pessoa só pode sentir que pertence a um lugar determinado, não a qualquer lugar. O sentimento de pertencimento ocorre em relação a um local específico. A identidade de uma cidade é tão relevante, ao ponto de ela ser um dos elementos que contribuem para a identidade do homem. A cidade onde se nasceu ou onde se vive faz parte da história de cada um.

Com o advento da globalização temos muitos lugares comuns, sem personalidade, que se repetem de forma muito semelhante em diferentes partes do mundo. É o caso dos shopping centers, dos aeroportos ou lojas comerciais como, por exemplo, Mac Donalds. Para onde quer que se vá encontramos lugares padronizados, que no campo das ciências sociais consiste na chamada desterritorialização que consiste na perda dos referenciais territoriais, ou seja, da identidade local. De acordo com COSTA (2005) “os cenários já não representam modos de vida únicos e diferenciados”, ao invés disso “eles parecem negar a sua condição de ‘lugar’, tornando-se mera passagem ou itinerário, muito similares

em qualquer canto do mundo”. Nesta mesma linha de pensamento, MARCHESAN (2008) conclui: “Dessa forma, as cidades tornam-se, do ponto de vista paisagístico, cada vez mais semelhantes, perdem seus traços característicos”.

Para escapar desta armadilha da padronização ou massificação dos espaços temos que proteger nosso patrimônio cultural. O Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01) insere dentre suas diretrizes a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, inc. XII).

As obras de arte fazem parte do patrimônio cultural, conforme dispõe o art. 216 da nossa Constituição Federal:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico

(...)

O meio ambiente abrange não apenas os recursos naturais, mas também os culturais e é objeto de tutela jurídica, sendo considerado um direito fundamental. Os direitos fundamentais são divididos doutrinariamente em gerações ou dimensões, sendo que os direitos da primeira geração correspondem à liberdade, os da segunda correspondem à igualdade e os da terceira correspondem à solidariedade. Todos devemos ser solidários na promoção e manutenção do meio ambiente e a violação a este dever fere um direito coletivo da terceira geração, portanto o direito ao meio ambiente é um direito coletivo, difuso, metaindividual.

O meio ambiente, a paisagem urbana, as obras que compõe a paisagem artificial são de interesse público, pois dizem respeito a um direito que pertence a todos. A população de uma cidade, na qualidade

de titular do direito fundamental ao meio ambiente tem legitimidade para planejar o espaço urbano. O planejamento urbano implica selecionar as obras que passarão a integrar a paisagem, cabendo ao titular do direito fazer esta escolha. O vereador Bernardino, na exposição de motivos do seu projeto de lei argumenta que:

Se um condômino não pode dispor de forma exclusiva das áreas comuns no seu condomínio, também no setor público, não é permitido dispor de área pública, sem autorização da representação social.

O espaço urbano não é um sistema aberto, mas um espaço que deve ser planejado visando o interesse público, sendo que a aprovação de uma lei funcionaria como a formalização deste processo seletivo. Do contrário, estaríamos transfigurando um direito coletivo em direito individual do artista.

### **b) A quem caberia aprovar ou não a instalação da obra na cidade?**

Dentro deste escopo do planejamento urbano, temos que é legítimo selecionar as obras de arte que integrarão a paisagem da cidade. A questão seguinte que se coloca é a quem caberia fazer esta escolha. Já adiantamos acima que o titular do direito ao meio ambiente é a coletividade, então nada mais justo que ela possa escolher. Num sistema democrático, cabe a maioria decidir, em contraposição a um sistema aristocrático, em que uma elite tomaria a decisão por todos. Considerando que os vereadores são representantes do povo, ao aprovarem a lei, estão decidindo de forma democrática e não autoritária. Parece ser um meio viável, diante da impossibilidade de uma democracia direta, em que todos habitantes votariam.

A ingerência do Poder Público na paisagem não é uma novidade, eis que prevista na Convenção Européia da Paisagem, em seu art. 1º, vejamos:

Art. 1. Para os efeitos da presente Convenção:

(...)

c) Política da paisagem designa a formulação pelas autoridades públicas competentes de princípios gerais, estratégias e linhas orientadoras que permitam a adoção de medidas específicas tendo em vista a protecção, a gestão e o ordenamento da paisagem;

d) Objectivo de qualidade paisagística designa a formulação pelas autoridades públicas competentes, para uma paisagem

específica, das aspirações das populações relativamente às características paisagísticas do seu quadro de vida;  
(...)

Alguém pode fazer uma objeção a este sistema de escolha, alegando que os vereadores não são “experts” no mercado de arte, ou ainda, que não “entendem de arte”. De fato, há obras que precisam ser compreendidas, mediante um complexo processo, acessível apenas a um grupo restrito de pessoas que faz parte do mercado de arte. De acordo com AUMONT (2010), também que as obras abstratas apresentam dificuldades de aceitação, pois são consideradas estranhas pelo grande público, que compreende melhor as obras figurativas. ARANHA (2002) comenta acerca da dificuldade de entendimento de algumas obras:

Assim, a linguagem de vanguarda cultural e artística é sempre difícil de entender. É por isso que temos certa dificuldade em compreender as obra expostas em bienais, os filmes de arte, o teatro experimental, a música dodecafônica e um novo repertório de signos e novas regras de combinação e de uso. Leva algum tempo, e muita convivência com o mundo artístico, para dominarmos, ou seja, compreendermos os novos códigos e as novas linguagens.

Os especialistas em arte pertencem a uma elite intelectual, capaz de explicar porque determinadas obras são artísticas. Porém, acreditamos que a arte não precisa ser entendida, mas sim apreciada, ou seja, agradar aos olhos de quem a vê e emocionar os corações de quem a sente. Precisamos de obras de arte genuínas, que agradam espontaneamente o povo, sem que um terceiro tenha que decodificá-la para os demais. As paisagens urbanas precisam da beleza, não de mensagens enigmáticas que apenas uma elite é capaz de decifrar.

Uma arte que seja por definição sem eco, incompreensível para os outros – uma arte que tenha o caráter de puro monólogo – só seria possível num asilo de loucos (...). A necessidade de repercussão, tanto do ponto de vista da forma, quanto do conteúdo, é a característica inseparável, o traço essencial de toda obra de arte autêntica em todos os tempos. LUKÁCS (1967)

Se a cidade é todos, ela deve ser construída coletivamente. A paisagem, no que tange a sua composição por obras de arte, pertence a todos. Para que

haja o sentimento de pertencimento, uma identificação entre os moradores e a cidade é importante que as obras de arte façam sentido para eles, ou seja, que a paisagem seja do agrado deles. Então, não há motivo para recusar ao povo, por meio dos seus representantes, no caso os vereadores, de fazer esta construção coletiva da paisagem. Se o povo tem legitimidade para isso, então podemos nos remeter a próxima questão que trata do critério de escolha adotado.

### **c) Quais seriam os critérios de aprovação da instalação ou de retirada de uma obra da cidade?**

Se é legítimo o povo manifestar-se, através de seus representantes legais, acerca da aprovação de instalação de uma obra de arte, então o passo seguinte é saber quais seriam os critérios adotados para tomar esta decisão, uma vez que os critérios não devem ser aleatórios, pois o Poder Público não pode tomar decisões arbitrárias, devendo agir dentro da legalidade. Sendo assim, somente a obra de arte que preenchesse determinados requisitos é que poderia ser aprovada. Mas quais seriam estes critérios de aprovação?

Ao que tudo indica, existem obras em Porto Alegre que não são apreciadas pelo povo. A opinião do historiador SCHILLING (2009) reflete bem isso, ao escrever um artigo intitulado “A capital das monstruosidades”:

Este colar sem fim de mau gosto que nos assola ainda é composto pelo “cuiódromo”, encravado na rótula da Praça da Harmonia (obra que por igual pode ser entendida como a exaltação de um superúbere de uma vaca premiada), e por um tarugo de ferro enferrujado que adentra o Rio Guaíba nas proximidades da Usina do Gasômetro e que se intitula, pasmem “Olhos Atentos”. (...) Minha interrogação, depois de passar rapidamente os olhos sobre este vale de horrores que nos circunda, é por que Porto Alegre, cidade aprazível, moderna, povoada por gente simpática, habitada pelas mulheres mais belas do país e que abrigou artistas como Vasco Prado, Xico Stockinger e Danúbio Gonçalves, termina por excitar o pior lado de muitos que aqui vêm expor?

Expressões como “mau gosto”, “vale de horrores” e “pior lado” utilizados no trecho acima, evidenciam a falta de beleza das obras de arte, na opinião de Schilling. Sem adentrar no mérito das obras impugnadas por ele, é incontroversa a aprovação do belo e a repulsa pelo feio.

A filosofia da arte procura definir o que é belo. Para os filósofos idealistas a beleza é objetiva, o objeto é belo independentemente do sujeito que o percebe, a

beleza existe em si mesma, como um ideal do qual alguns objetos se aproximam e outros se afastam. Já para os filósofos empiristas a beleza é subjetiva, isto é, relativizada, dependendo do gosto de cada um. O belo não está no objeto em si, mas na percepção do sujeito. Kant procura superar os extremos da objetividade e subjetividade afirmando que “o belo é aquilo que agrada universalmente, ainda que não se possa justificá-lo intelectualmente”. Segundo Kant o fundamento do juízo de gosto seria a vinculação universal entre o belo e o sentimento de prazer. Ele acredita na universalidade de juízos estéticos eis que determinados objetos despertam na maioria das pessoas o mesmo sentimento de prazer. Neste sentido, podemos afirmar que o pôr do sol do Guaíba é considerado belo, pois desperta um bem-estar na maioria das pessoas. Para SANTOS (2014) o objeto (paisagem) é belo (estético) por aliviar o stress e proporcionar paz e serenidade:

Sendo a estética um valor intrínseco à paisagem, resta evidente a influência da beleza paisagística no sentir de cada ser humano, que cotidianamente é impactado pelas paisagens urbanas, sofrendo as influências diretas dessa percepção. Assim, o belo revela sua essencialidade na medida em que é capaz de atenuar o desgaste psicológico e devolver a paz e a serenidade perdidas para as frustrações cotidianas.

Porto Alegre, assim como outras tantas metrópoles no mundo tem violência, pichações, lixões, favelas, stress etc. A obra de arte em meio a tudo isso, funciona como um oásis neste deserto urbano, servindo para aliviar as tensões, contrabalançando os problemas que a cidade e os cidadãos enfrentam.

Contrariando Kant, alguns podem afirmar que nem toda obra de arte está vinculada ao sentimento de prazer, já que existem obras que causam mal estar, como medo, revolta, nojo etc. Todavia, mesmo partindo do pressuposto de que a obra de arte pode suscitar sentimentos negativos, podemos escolher aquelas que nos fazem bem, sobretudo se elas integrarão a paisagem urbana. O Poder Público ao planejar a cidade, pode fixar um critério de seleção de obras e nos parece que o bem-estar, ou a universalidade dos juízos estéticos de Kant, seja o critério a ser adotado, pois a paisagem urbana carece de beleza em contraponto ao contexto negativo urbano referido anteriormente.

Em suma, a obra aceita para ser instalada na cidade seria aquela que é considerada bela, proporcionando um bem estar-estar para maioria, de forma espontânea, sem necessidade de explicações de especialistas em arte.

## Reflexões finais

A cidade é nosso lugar no mundo. Não devemos nos limitar a viver na cidade, mas viver a cidade, estabelecendo uma íntima relação com ela, nos identificando nela. Para isso as paisagens urbanas devem fazer sentido para todos, devendo ser apreciadas pelos habitantes da cidade. Assim como a nossa casa, também queremos nossa cidade bonita. A beleza de uma cidade é motivo de orgulho para todos. A beleza da paisagem, em que pese não poder ser admirada pela unanimidade, que seja, então, pela maioria. O que não podemos admitir é que os artistas ou os “experts” em artes nos digam o que é belo, nos imponham um gosto que não é nosso. MINAMI e GUIMARÃES JÚNIOR (2014), afirmam que faz parte da cultura humana o culto ao belo, “não é por outra razão que cerca-se de ornamentos, valoriza a harmonia da forma e da cor dos objetos e suas qualidades plásticas e decorativas”.

A aprovação, por lei, da obra de arte a ser instalada na cidade é apenas um meio democrático de participação da sociedade na construção da paisagem urbana. Com razão VENTURINI (2012) quando afirma que “a cidade se constrói e é construída pelos sujeitos que vivem nela”.

Não se trata de censura, mas de exercício democrático do direito ao meio ambiente equilibrado, direito fundamental, que neste caso concreto seria um meio ambiente belo, capaz de proporcionar qualidade de vida às pessoas. A esse respeito, podemos fazer a seguinte comparação: imagine que há dois candidatos a prefeito de uma cidade, ambos querem ter direito de exercer o cargo de chefe do executivo, mas apenas um será eleito pelo povo, não podendo o candidato que perdeu alegar que foi tolhido ou censurado no seu direito de governar o Município. Da mesma forma, se a obra do artista X não foi escolhida e, no seu lugar, foi escolhida a obra do artista Y, isto não significa que houve censura do primeiro, mas apenas o exercício da liberdade de escolha das obras, de acordo com o senso estético da maioria.

De um lado temos o direito de expressão do artista que, aliás, não é tolhido pelo simples fato da sua obra não ser instalada em área pública, pois ele pode mostrar a mesma obra em espaços privados como galerias de arte, por exemplo. E de outro lado, temos o direito fundamental ao meio ambiente, no seu mais amplo sentido, incluindo as paisagens urbanas artificiais, das quais o patrimônio artístico faz parte. Nesta balança temos

o direito do artista de expressar a sua arte e o direito da sociedade de escolher a paisagem da sua cidade da forma que lhe melhor apraz, resultando na construção de uma identidade local e coletiva. Precisamos priorizar o interesse público ou o senso estético da maioria, afinal a cidade é nossa, então nada mais justo que ela tenha a nossa cara.

## Referências bibliográficas

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda e MARTINS, Maria Helena Pires. (2002) *Filosofando – Introdução à filosofia*. São Paulo, Editora Moderna.  
AUMONT, Jacques (2010). *A imagem*. Campinas, SP, Editora Papirus.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 13ª ed.

BRASIL. Estatuto da cidade (2001) *Lei 10.257 de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 13ª ed.

CONSELHO DA EUROPA (2000), *Convenção Européia da Paisagem*, Aprovada pelo Decreto n.º 4/2005, Início de vigência na ordem internacional: 01/03/2004

COSTA, Cristina (2005) *Fundamentos das Ciências Sociais*. São Paulo, Editora Moderna.

KANT, Emmanuel. Crítica da faculdade do juízo. In: DUARTE, Rodrigo (org.) (1997) *O belo autônomo (textos clássicos de estética)*. Belo Horizonte, Editora UFMG

LUKÁCS, Georg (1967). Arte livre ou arte dirigida? In: *Revista Civilização Brasileira*. Nº 13.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira (2008) Tutela Jurídica da Paisagem no Espaço Urbano In: *Revista internacional de direito e cidadania* nº 2, p. 21-40, out de 2008

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. (2009) *Paisagem urbana e dano ambiental estético*. Disponível em: <<http://jus.com.br>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

MINAMI, Issao; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. (2001) *A questão da estética no meio urbano ou porque todos devemos ser belezuras*. Disponível em: <[www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br)>. Acesso em: 31 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Câmara de Vereadores. *Projeto de lei nº 237/2009*. Dispõe sobre a instalação e a retirada de obras de arte localizadas em próprios do Município de Porto Alegre e dá outras providências. Disponível em: <[www.camarapoa.rs.gov.br](http://www.camarapoa.rs.gov.br)>. Acesso em: 15 de mai 2014

SANTOS, Felipe Augusto Rocha (2013) *Função estética da paisagem urbana* Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28658>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

SCHILLING, Voltaire. (2009) A capital das monstruosidades. In: *Jornal Zero Hora*. Porto Alegre, 25 out. 2009, fl. 15.

VENTURINI, Aline (2012) A dialética entre a Identidade e a Cidade In: *Nau Literária: crítica e teoria de literaturas*, Porto Alegre, vol. 08 nº 01, jan/jun 2012.



# *Estatuto de Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?*

Por

*Edésio Fernandes<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

A lei federal de política urbana - o Estatuto da Cidade, de 2001 - tem sido amplamente considerado internacionalmente como um esforço pioneiro no sentido da construção de um marco regulatório mais adequado para oferecer suporte às tentativas governamentais e sociais de promoção da reforma urbana. Contudo, passados mais de 10 anos de sua aprovação, há muitos debates significativos sobre sua eficácia. Mas, o que exatamente se pode esperar da nova legislação urbanística? O que é preciso para que a lei possa ser plenamente aplicada, e socialmente eficaz? Quais são a natureza, as possibilidades e as restrições de uma tal legislação progressista em face do processo sociopolítico mais amplo? Este artigo pretende discutir tais questões através de uma avaliação crítica da aplicação específica do Estatuto da Cidade, visando também a fornecer elementos para uma discussão mais geral sobre as expectativas, reais e falsas, existentes em torno das leis urbanísticas que tem sido aprovadas em diversos países para regulação de direitos e gestão fundiária, ordenamento territorial, planejamento urbano e habitação social.

**Palavras-chave:** Legislação urbana; Estatuto da Cidade; reforma urbana.

## **1. Introdução**

A Lei Federal de Política Urbana – o Estatuto da Cidade – foi aprovada em 2001 depois de doze anos de intensas discussões e negociações no Congresso Nacional. Desde então, a lei tem sido aclamada internacionalmente, a ponto de o Brasil ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 tão-somente por tê-la aprovado. Abertamente invejado por formuladores de políticas públicas e gestores urbanos de diversos países, o Estatuto da Cidade tem sido repetidamente promovido pela importante iniciativa internacional Aliança das Cidades/Cities Alliance como sendo o marco regulatório mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana.

No entanto, nos últimos anos tem crescido entre diversos setores no Brasil o sentimento de descrença nessa lei-marco – que na melhor das

---

1 Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG; Especialista em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFMG; Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Warwick, Inglaterra; jurista e urbanista; professor e consultor internacional; contato: edesiofernandes@compuserve.com.

hipóteses nao “teria pegado”, ou que na pior das hipóteses teria contribuído para agravar ainda mais o processo histórico de segregação socioespacial das cidades brasileiras. Este artigo pretende examinar a validade dessa critica ao Estatuto da Cidade, e para tanto me proponho a discutir como os princípios e possibilidades da nova ordem juridico-urbanistica consolidada pela lei federal tem sido efetivamente compreendidos e assimilados por juristas, urbanistas, gestores públicos e pela sociedade brasileira, especialmente no contexto dos novos Planos Diretores Municipais que tem sido aprovados desde 2001.

A aprovação da lei federal em 2001 foi em grande medida resultado de um amplo processo nacional de mobilização sociopolítica clamando pela promoção de reforma urbana no Brasil. O Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo original sobre política urbana que tinha sido aprovado pela Constituição Federal de 1988, capítulo esse que também tinha sido precedido por uma mobilização sociopolítica sem precedentes, e que manifestou especialmente através da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

Já discuti o capitulo constitucional e o Estatuto da Cidade em detalhe em outros trabalhos<sup>2</sup>; para os fins deste artigo, basta destacar que a lei federal:

- firmemente substituiu a noção - dominante na ordem jurídica - de propriedade privada individual sem maiores qualificações, pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, de forma a dar suporte as políticas públicas de inclusão socioespacial e as estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e a moradia nas cidades;
- criou diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos e recursos financeiros destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente, tendo colocado ênfase na necessidade de captura pela comunidade de pelo menos parte da enorme valorização imobiliária que tem sido gerada pela comunidade e pela ação estatal, mas que tem sido tradicionalmente apropriada quase que exclusivamente pelos proprietários de terras e imóveis;

---

2 Vide, dentre outros, Fernandes 1995; 2007; 2011; Fernandes & Rolnik 1998.

- propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa; e
- reconheceu os direitos coletivos dos residentes em assentamentos informais consolidados a segurança jurídica da posse, bem como a regularização sustentável de seus assentamentos.

Juntas, essas dimensões certamente constituíram um novo *marco de governança da terra urbana* no Brasil.

Dada a natureza altamente descentralizada do federalismo brasileiro – considerado para muitos analistas como sendo o sistema mais descentralizado no mundo hoje –, a materialização efetiva desse novo marco jurídico inovador foi colocada em grande medida nas mãos das administrações municipais, especialmente da através da formulação de Planos Diretores Municipais – PDMs. Anteriormente a aprovação da lei federal, a enorme maioria dos municípios não tinha um marco jurídico minimamente adequado para a disciplina dos processos de uso, ocupação, parcelamento, desenvolvimento, preservação, conservação, construção, e regularização do solo urbano. A maioria dos municípios não tinha sequer dados e informações básicas, mapas, fotos aéreas e outros materiais relevantes sobre seus próprios territórios e processos socioespaciais. Dos cerca de 1.700 municípios que passaram a ter a obrigação legal de aprovar PDMs de forma a materializar o Estatuto da Cidade, cerca de 1.450 já o fizeram de alguma forma - fato que em si mesmo é sem dúvida admirável.

Contudo, desde a aprovação do Estatuto da Cidade, ao longo desta primeira década do novo século, as cidades e as realidades urbanas brasileiras tem passado por mudanças profundas. As taxas de crescimento urbano no país certamente caíram, mas ainda são relativamente altas, agora especialmente nas cidades pequenas e de médio porte, levando a formação de um novo sistema de regiões metropolitanas com 30 delas já reconhecidas oficialmente.

O crescimento econômico do país e a formação de uma “nova classe média”/“classe trabalhadora precária” tem agravado problemas urbanos

há muito existentes de transporte público e mobilidade, impacto ambiental e violência urbana. Diversos problemas de infraestrutura urbana e a crise energética nas cidades também tem se manifestado e agravado de diversas formas. A crise fiscal das administrações públicas, especialmente no nível municipal, é generalizada.

A profunda crise fundiária e habitacional no Brasil – constituída ao longo de séculos - tem ganhado novos contornos. O déficit habitacional continua enorme (calculado entre 6 e 7 milhões de unidades), e apesar dos números impressionantes de unidades já construídas e/ou contratadas no contexto do Programa Nacional de Habitação “Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV, esse esforço do governo federal ainda não chegou plenamente aos setores mais pobres, sendo que o programa tem sido criticado dentre outras razões por ter reforçado processos históricos de segregação socioespacial e especulação imobiliária. Os níveis de valorização de terras, construções e aluguéis nas áreas urbanas tem batido recordes históricos, agora no contexto de um mercado imobiliário cada vez mais globalizado. Há nas cidades brasileiras um enorme estoque de terras urbanas providas com serviços públicos mas mantidas vazias por seus proprietários (correspondendo em alguns casos a 20% da malha urbana do município/região metropolitana), bem como de construções vazias, abandonadas e/ou subutilizadas (que chega a 5.5 milhões de unidades de acordo com certos cálculos). Há também um enorme estoque, ainda não devidamente calculado, de bens de propriedade pública da administração direta e indireta, em todos os níveis governamentais, que não tem claramente cumprido uma função social.

As taxas de crescimento urbano informal seguem altas, agora com a maior densificação/verticalização de assentamentos antigos; formação de novos assentamentos (favelas e loteamentos irregulares) usualmente em áreas periféricas e cada vez mais em cidades pequenas e de médio porte; bem como o surgimento/renovação de outras práticas informais como casas-de-frente-e-fundo, aluguel informal, cortiços, etc. O desenvolvimento urbano nas novas fronteiras econômicas, especialmente na Amazônia Legal, tem se dado amplamente através de processos informais. Há um número crescente de disputas fundiárias e conflitos socioambientais por todo o país.

Também entre os grupos sociais mais privilegiados tem sido muitas as práticas que envolvem alguma forma de violação das leis fundiárias, urbanísticas, ambientais e edilícias. A proliferação de condomínios urbanísticos – prática que não tem base jurídica sólida no país – e de loteamentos fechados – pratica manifestamente ilegal - que tem ocorrido nas áreas periféricas dos grandes municípios, ou mesmo em outros municípios metropolitanos, tem feito com que pela primeira vez ricos e pobres estejam disputando o mesmo espaço nas cidades.

Por um lado, ao longo das duas últimas décadas um volume gigantesco de recursos públicos – imóveis, isenções tributárias, créditos de todo tipo, subsídios financeiros, incentivos fiscais, direitos de uso e construção – tem sido cada vez mais transferidos pelas administrações públicas em todos os níveis governamentais para o setor privado, promotores urbanos, construtores e agentes imobiliários. Esse deslocamento crescente de recursos públicos tem se dado geralmente no contexto de programas de “renovação urbana”, “revitalização de áreas centrais”, “requalificação de centros históricos”, “grandes projetos urbanos”, “modernização de infraestrutura urbana/portos/aeroportos”, bem como de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. Por outro lado, além dos dados sobre os processos de especulação imobiliária e gentrificação de áreas, o número de despejos e remoções forçadas de comunidades que vivem em assentamentos informais consolidados – há muitas décadas, em muitos casos - é cada vez mais assustador, não apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas também em outros municípios anteriormente comprometidos com a promoção de reforma urbana, como Belo Horizonte e Porto Alegre. O processo de reforma urbana que tinha sido tão eloquente nas décadas de 1980 e 1990 – e que foi fundamental para aprovação do Estatuto da Cidade – parece ter perdido folego, e a questão fundamental que tem repetidamente sido colocada por diversos setores sociais tem sido: de quem e para quem são as cidades, e quem tem sido efetivamente beneficiado pelas enormes transferências de recursos públicos?

Nesse contexto, o que aconteceu então com o Estatuto da Cidade e sua agenda de reforma urbana? A lei federal teria fracassado, como um grupo crescente de céticos parece acreditar? Ao invés de contribuir para a

promoção de inclusão socioespacial, a lei teria perversamente contribuído para o processo crescente de mercantilização das cidades brasileiras – e para a maior periferização dos pobres – como muitos tem argumentado?

Passados mais de dez anos da aprovação da lei federal, uma avaliação ampla e crítica do já não tão novo marco jurídico de governança da terra urbana por ela consolidado – e especialmente das iniciativas municipais encarregadas de implementá-lo – se faz urgentemente necessária. Trata-se de um momento de reflexão que requer organizar as principais ideias, debates e experiências que estão por trás da aprovação do Estatuto da Cidade, assim como recuperar seus princípios e objetivos históricos. Fazer a crítica da ação dos principais atores envolvidos é fundamental para corrigir erros, mudar rumos e fazer avançar a reforma urbana no país. Uma tal avaliação é necessária sobretudo para determinar se e como os PDMs tem efetivamente traduzido os princípios gerais do Estatuto da Cidade em regras e ações, identificar e discutir quais tem sido os principais obstáculos jurídicos e sociais a implementação plena da lei federal, bem como para discutir se e como a sociedade brasileira tem feito uso efetivo das diversas possibilidades jurídicas e sociopolíticas criadas pelo Estatuto da Cidade para reconhecimento de uma série de direitos coletivos e sociais criados pela nova ordem jurídico-urbanística.

Meus comentários a seguir são baseados em minha experiência pessoal lidando diretamente com o tema, bem como em uma série de estudos de casos, levantamentos e estudos comparativos que já se encontram disponíveis.<sup>3</sup>

## 2. A descrença no Estatuto da Cidade

Antes de se fazer qualquer avaliação sobre a lei federal, é preciso destacar que o Estatuto da Cidade – Lei Federal no. 10.257/2001 - se insere em amplo processo de reforma jurídica que tem sido promovido no Brasil há pelos menos três décadas, tendo como principais antecedentes diretos as Leis Federais no. 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano);

---

3 Vide especialmente Santos Jr. & Montandon 2011; Schult, Silbert & Souza 2010; Cymbalista & Santoro 2009; vide também o “Banco de Experiências” regularmente mantido e atualizado pela Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/392-banco-de-experiencias>)

no. 7.347/1985 (Ação Civil Pública); a Constituição Federal de 1988 (especialmente os arts. 182 e 183 que dispõem sobre a Política Urbana); nº. 9.790/1999 (OSCIPs); e a Emenda Constitucional no. 26/2000 (que incluiu o direito de moradia no rol dos direitos sociais).

Desde sua aprovação, a lei federal tem sido complementada por uma longa série de outras Leis Federais: Medida Provisória no. 2.220/2001 (Concessão de uso especial para fins de moradia); no. 11.079/2004 (Parcerias Público-Privadas); no. 10.931/2004 (Crédito e Registro Imobiliário); no. 11.107/2005 (Consórcios Públicos); no. 11.124/2005 (lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS); no. 11.445/2007 (Política de Saneamento); no. 11.481/2007 (Terras da União); no. 11.888/2008 (Assistência técnica para comunidades); no. 11.977/2009 (que criou o Programa “Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV e dispôs sobre regularização fundiária); no. 11.952/2009 (Amazônia Legal); no. 12.305/2010 (Política de Resíduos Sólidos), a mais recente sendo a Lei Federal no. 12.608/2012 (Política Nacional de Defesa e Proteção Civil).

Todas essas são direta ou indiretamente leis urbanísticas aprovadas na esfera federal, sem falar das diversas convenções e tratados internacionais que o Brasil tem assinado e ratificado (especialmente sobre direitos de moradia); nas incontáveis leis ambientais e sobre patrimônio cultural, desapropriação e registro imobiliário aprovadas também na esfera federal; nos projetos de leis em discussão (especialmente PL no. 3057/2000, que trata do parcelamento do solo urbano e dos condomínios urbanísticos e o chamado Estatuto da Metrópole); nos anteprojetos (especialmente o que dispõe sobre resolução de conflitos fundiários); bem como nos igualmente incontáveis Decretos, Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, Resoluções do CONAMA e Instruções Normativas da Caixa Econômica Federal.

A mera listagem dessas leis e outras normas federais em vigor deixa claro que uma nova ordem jurídico-urbanística, articulada e compreensiva, sofisticada mesmo, se constituiu no Brasil nas últimas três décadas, inclusive com o reconhecimento constitucional do Direito Urbanístico como ramo autônomo de Direito Público que tem como princípios paradigmáticos próprios as “funções socioambientais da propriedade e da cidade” e a

“gestão democrática das cidade”. Diretamente comprometida com a agenda sociopolítica da reforma urbana – e etapa crucial na construção nacional e internacional do tão clamado Direito à Cidade, a ordem jurídica brasileira já mudou significativa e estruturalmente.

Além disso, essa ordem juridico-urbanística federal tem sido ainda mais ampliada desde 2001 com a aprovação de centenas de leis urbanísticas em todas as esferas governamentais, e especialmente com a aprovação dos mais de 1.400 Planos Diretores Municipais.

Ao mesmo tempo, também uma nova ordem institucional de natureza urbanística se constituiu na esfera federal com a criação em 2003 do Ministério das Cidades; a convocação de Conferências Nacionais/ Estaduais/Municipais das Cidades bienalmente desde então; a instalação e ação do Conselho Nacional das Cidades; a ação da Caixa Econômica Federal – considerada como o maior banco público em ação no mundo; bem como os diversos planos e programas federais sobre temas urbanos, especialmente o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC e o mencionado PMCMV, que, considerados juntos, constituem o maior investimento jamais feito na história das políticas públicas da América Latina.

A constituição tanto dessa nova ordem jurídico-urbanística, quanto dessa nova ordem institucional sobre política urbana, é fundamentalmente uma conquista social, resultado de um processo histórico de mobilização social renovada envolvendo milhares de atores: associações comunitárias, movimentos sociais de todo tipo, ONGs, Igreja, sindicatos, municípios, partidos políticos, e mesmo setores do capital imobiliário. Em especial, desde a década de 1980 – inicialmente com a mobilização pela aprovação da Emenda Popular pela Reforma Urbana - o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU tem lutado pelo reconhecimento constitucional pleno, ainda que tardio, da questão urbana e habitacional; pela descentralização, democratização e participação popular dos/nos processos decisórios; pela completa regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana; e pela criação de um aparato institucional sólido na esfera federal sobre a chamada questão urbana.

Contudo, nos últimos anos o FNRU, dentre outros importantes atores sociopolíticos, tem fortemente denunciado:

- o crescimento absurdo da especulação imobiliária no país, com frequência como resultado da utilização elitista dos novos recursos gerados (venda em leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs e outros) como resultado das novas estratégias de gestão territorial e urbana;
- a suposta “liberação dos valores imobiliários” por grandes eventos e projetos, levando a renovação dos processos de segregação socioespacial;
- o abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que tem justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas;
- o enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais e outros;
- o aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções; e
- o agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais como as crises do sistema de transporte público e mobilidade, e do sistema de saneamento básico.

Acima de tudo, por toda parte muitos setores sociais tem criticado a mercantilização crescente e abusiva das cidades brasileiras, que, para além de serem o *lugar* da produção capitalista pós-industrial, são também cada vez mais o *objeto* mesmo dessa produção capitalista na escala global. Esse processo de mercantilização das cidades tem demandado o reforço da cultura jurídica individualista e patrimonialista tradicional, vigente e dominante pré-Estatuto da Cidade, com a propriedade imobiliária concebida quase que exclusivamente como mercadoria, seu valor de troca prevalecendo sobre qualquer valor de uso, e a possibilidade de usar/gozar/dispor do bem imóvel sendo também interpretada como a possibilidade livre de não usar/gozar/dispor do bem – em outras palavras, de especular.

O que aconteceu, então, com a reforma urbana? Como explicar a enorme defasagem entre a essa ordem jurídica ampla e sofisticada; essa ordem institucional compreensiva e mais do que nunca dotada de enormes recursos financeiros; e as alarmantes realidades urbanas e socioambientais do país?

Por um lado, a nova ordem jurídico-urbanística é em grande parte ainda desconhecida por juristas e pela sociedade, sendo também em

grande parte objeto de disputas jurídicas e disputas sociopolíticas – que colocam enormes desafios a sua eficácia jurídica e social. Por outro lado, o Ministério das Cidades tem sido com frequência esvaziado e/ou atropelado financeira e politicamente pela Presidência da República e/ou por outros Ministérios; o Conselho das Cidades tem sido sistematicamente esvaziado e/ou atropelado pelo Ministério das Cidades e por outros Ministérios, tendo tido dificuldades de renovação da mobilização dos atores sociopolíticos envolvidos. Quando não faltam projetos, há duplicidade, ineficiência, desperdício, falta de continuidade - e muita corrupção - na gestão urbana fragmentada em todas as esferas governamentais.

É nesse contexto que tem crescido as reações de descrença em relação ao Estatuto da Cidade por parte de urbanistas, gestores públicos e de setores da sociedade. A lei federal tem sido mesmo abertamente demonizada por muitos, declarada culpada pelos processos recentes de segregação socioespacial e pela apropriação dos instrumentos de gestão territorial urbana – como os CEPACs - por setores conservadores, que estariam assim gerando novas formas de velhos processos de “socialização dos custos e privatização dos ganhos” e de e-concentração de serviços e equipamentos públicos.

### 3. A crítica é legítima?

Mas, o problema é mesmo da lei federal? Pessoalmente, acredito que esta é a hora de se perguntar: houve mesmo uma compreensão adequada por urbanistas, gestores e juristas – e pela sociedade - acerca da natureza e implicações da nova ordem juridico-urbanística? Os novos espaços jurídicos e sociopolíticos criados têm sido ocupados? Seus princípios estão sendo traduzidos em políticas urbanas? Seus direitos coletivos e sociais estão sendo demandados pela população? Seus princípios paradigmáticos estão sendo defendidos pelos tribunais?

Na base da descrença acerca do Estatuto da Cidade, há diversos fatores culturais e sociopolíticos de fundo que devem ser considerados com o devido folego, mas que para fins deste artigo serão apenas brevemente mencionados:

- a percepção ainda dominante no Brasil acerca do Direito e da lei, dada a forte tradição cultural e sociopolítica de “legalismo messiânico”, com o Direito geralmente considerado como sistema objetivo, fechado em si mesmo, neutro e a-histórico, levando assim a uma visão meramente instrumental (para resolver) – e não processual – da lei; são poucos os que compreendem que, muito mais do que mero instrumento técnico, o Direito é

campo aberto de disputas, (mais) uma arena sociopolítica para manifestação, confrontação e, em alguns casos, resolução de conflitos;

- o imediatismo das demandas sociais – que é certamente compreensível, se considerados o volume dos problemas urbanos e socioambientais acumulados e a urgência de seu enfrentamento, mas que ignora a história secular de abandono da questão urbana e a necessidade de mais tempo e especialmente de continuidade de ações para seu efetivo enfrentamento e superação;
- a percepção ainda dominante do Estado e do aparato estatal, ainda essencialmente assistencialista e clientelista, consequência da tradição de positivismo e formalismo jurídicos que ainda reduz o “público” ao “estatal”; e
- a percepção ainda dominante do planejamento territorial urbano como sendo a narrativa espacial exclusiva, dotada de racionalidade técnica e expressando valores ideais, e como tal totalmente desvinculada das dinâmicas dos mercados imobiliários.

Sobretudo, uma avaliação justa do Estatuto da Cidade requer a devida compreensão de como seus principais conteúdos tem sido materializados pelas leis urbanísticas – especialmente na esfera municipal - e pelas políticas urbanas em todas as esferas, quais sejam: as funções socioambientais da propriedade e da cidade; os princípios de política urbana incluída; os instrumentos, mecanismos, processos e recursos de gestão urbana justa e eficiente; incorporação da participação popular; e a regularização de assentamentos informais.

Em termos conceituais, o Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também e sobretudo em função do reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos. A função social – que na nova ordem jurídico-urbanística é a condição mesma de reconhecimento do direito privado de propriedade – deve ser determinada por planos diretores e leis urbanísticas e ambientais, especialmente na esfera municipal. Além de

consagrar a separação entre direito de construir e direito de propriedade, e promovendo uma plena ruptura com a tradição de civilismo jurídico e mesmo com o avanço do Direito Administrativo, o Estatuto da Cidade consolidou a interpretação de que, muito mais do que mera “limitação administrativa”, a função social acarreta o poder de obrigar o proprietário a certos comportamentos. Trata-se assim menos do reconhecimento de um “direito de propriedade”, e mais de “direito à propriedade”: um direito sem conteúdo pré-determinado, e cujo valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam – o seu valor econômico de troca.

O Estatuto da Cidade bebeu assim na fonte do Direito Público contemporâneo, expressando uma ordem pública maior do que ordem estatal – tudo o que é estatal é público, mas nem tudo o que é público é estatal -, e como tal reconheceu um conjunto de direitos coletivos: ao ordenamento territorial; a preservação ambiental; a regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados; a participação em processos descentralizados e democratizados, bem como o direito social de moradia. A possibilidade de defesa coletiva em juízo desses direitos coletivos e interesses difusos em matérias de “ordem urbanística” – mesmo contra o Estado - foi reconhecida e aberta para indivíduos, grupos, NGOS e para o Ministério Público. Ainda esta para ser devidamente enfrentada a discussão acerca do significado e implicações jurídicas da noção das funções sociais da cidade”, bem como sobre a necessidade de reconhecimento da “responsabilidade territorial do poder público” para além das já reconhecidas formas de responsabilidade política, administrativa e fiscal da administração pública.

A ordem jurídica consolidada pelo Estatuto da Cidade requer uma mudança significativa também quanto a compreensão da natureza jurídica do planejamento territorial: trata-se de obrigação do poder público, direito coletivo da sociedade, e como tal não é apenas uma política discricionária – a falta de seu cumprimento gerando improbidade administrativa, sendo que Prefeitos já perderam seus mandatos como consequência. Além de regular os processos de uso/ocupação/parcelamento do solo urbano, cabe ao poder público induzir diretamente o movimento do mercado imobiliário, atuando assim sobre os terrenos vazios e propriedades abandonadas e/ou subutilizadas. Além de reconhecer e promover a valorização da posse,

cabe também ao planejamento territorial determinar as condições de cumprimento da função social da propriedade pública.

Uma questão fundamental de política urbana, mas que sempre foi negligenciada na tradição do urbanismo brasileiro, foi finalmente enfrentada pelo Estatuto da Cidade: quem paga, e como, a conta do financiamento do desenvolvimento urbano. Afirmando o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o Estatuto da Cidade estipulou a outorga onerosa de direitos de construção e uso; a existência de diferentes categorias de indenização, com a desapropriação sendo exceção no regime da função social da propriedade; a captura de mais-valias e a gestão social da valorização imobiliária; bem como a noção de que mera expectativa de direito não é direito, sendo que não há direitos adquiridos em matéria urbanística.

A natureza da gestão urbana também foi profundamente alterada: em especial, a participação popular foi tida como critério de validade jurídica, e não apenas de legitimidade de sociopolítica das leis e políticas públicas. Planos Diretores Municipais – inclusive o de São Paulo – já foram anulados por falta de participação adequada. A importância de se criar um projeto sociopolítico de cidade que se traduza em um pacto sócio territorial é fundamental para a materialização dessa nova ordem juridico-urbanística, sendo que surgiu daí a Campanha pelos Planos Diretores Participativos liderada pela Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Em suma, Direito e planejamento urbano foram colocados pela ordem jurídica no lugar onde sempre estiveram, isto é, no coração do processo sociopolítico, especialmente na esfera municipal – processo esse cuja qualidade é que vai determinar o maior ou menor alcance da noção da função social da propriedade e as condições de gestão democrática das cidades.

São certamente muitos os limites dessa nova ordem juridico-urbanística consolidada estatuto da Cidade, muitos são os gargalos que ainda requerem um tratamento jurídico e legislativo adequado mesmo levando em conta toda a série de leis federais aprovadas desde 2001 – natureza, dinâmicas e custos dos procedimentos judiciais; falta de função social e custos do registro imobiliário; falta de apoio dos PDMs em um sistema articulado de gestão urbana; municipalismo exagerado

e mesmo artificial; falta de uma dimensão regional/metropolitana; falta de compreensão das realidades específicas dos pequenos e médios municípios, especialmente no Norte e Nordeste, etc.

Contudo, *os avanços promovidos são inegáveis.*

Mas, o que aconteceu de fato com a nova geração de PDMs aprovados desde então?

Os estudos e análises já existentes demonstram que houve certamente avanços importantes na promoção pelos PDMs do discurso da reforma urbana, bem como em setores específicos – especialmente nas políticas de meio ambiente e patrimônio cultural. Outro avanço de enorme importância foi a criação por toda parte de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS “cheias”, isto é, correspondendo aos assentamentos informais existentes. O caráter participativo de muitos desses PDMs é inegável, ainda que a qualidade sociopolítica dos processos participativos tenha variado significativamente, expressando assim a variedade de situações existentes nos diferentes municípios brasileiros. Talvez o avanço mais importante tenha sido a produção recorde de informações sobre as cidades brasileiras.

Contudo, ainda são muitos os problemas de eficácia jurídica que afetam os PDMs. Muitos deles tem sido marcados por formalismo jurídico e burocracia excessivos, sendo que em muitos casos houve remessa de regulamentação dos PDMs para outras leis municipais posteriores (no caso de um município importante, para 16 leis posteriores!). A modificação pontual dos PDMs por leis posteriores – mas que não tem envolvido participação popular – tem com frequência comprometido seus objetivos originais. Linguagem jurídica excludente e técnica legislativa imprecisa – a maioria das leis urbanísticas não sendo escrita por juristas – somente tem ampliado o espaço das disputas jurídicas e sociopolíticas.

Além das questões jurídicas, são também muitos os problemas de eficácia social que afetam a nova geração de PDMs. Os novos planos são ainda essencialmente planos urbanísticos tradicionais, meramente técnicos e regulatórios, e de modo geral não houve uma territorialização adequada e firme de suas boas propostas e intenções. Poucos promoveram alguma intervenção significativa na estrutura fundiária e nas dinâmicas dos mercados imobiliários.

Os novos instrumentos de gestão urbana foram usados sem que existissem “projetos de cidade” claramente definidos e acordados. São

pouquíssimos os casos de PDMs nos quais se propôs a captura das mais-valias urbanísticas, mas quando há tal previsão, não há uma política clara de redistribuição socioespacial desses novos e generosos recursos financeiros decorrentes do planejamento territorial.

E mais... poucos PDMs propuseram opções de moradia social nas áreas centrais; a enorme maioria não reservou terras para produção habitacional de interesse social (as ZEIS “vazias”); de modo geral não houve uma distinção clara entre “zona urbana” e “zona de expansão urbana” (especialmente no que toca a obrigação de implementação de infraestrutura); não houve determinação de função social da propriedade pública; e nem tampouco uma proposta socioambiental articulada. Os Grandes Projetos que tem sido aprovados em muitos municípios – dos quais tantos despejos coletivos tem decorridos – com frequência tem atropelado frontalmente os objetivos declarados dos PDMs. De modo geral, falta integração entre políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, ambientais, fiscais e orçamentárias. A regularização fundiária continua sendo vista como política setorial isolada, e tem sido enormes as dificuldades técnicas colocadas pelos PDMs à legalização de assentamentos informais.

A gestão dos novos PDMs é fundamentalmente burocrática, sendo que a falta de capacidade de ação na esfera municipal é um problema generalizado – mesmo grandes municípios não tem tido condições adequadas de fazer uso adequado do enorme volume de recursos financeiros que o Governo Federal tem disponibilizado. Muitos PDMs são meras cópias de modelos, com frequência como resultado da verdadeira “indústria de consultores” que se constituiu. A linguagem do urbanismo tem sido tão obsoleta e excludente quanto a linguagem jurídica.

Como mencionado, na esfera federal, os problemas da gestão institucional ainda são muitos e falta integração plena das políticas setoriais, dentro e fora do Ministério das Cidades, especialmente com a política ambiental. Não há uma política nacional urbana/metropolitana e um sistema de cidades claramente definidos. Falta uma política nacional de ordenamento territorial (geral, e da Amazônia Legal). Na sua enorme maioria, os Estados-membros não tem políticas urbanas. Sobretudo, em todos os níveis governamentais, falta entre os gestores públicos uma compreensão de que cidade é essencialmente economia, requerendo

políticas próprias, e não apenas “políticas sociais” e/ou “políticas de infraestrutura para o crescimento econômico”.

## 4 Conclusão

Parece então que estamos diante de mais um cenário de « plus ça change...plus c'est la même chose » ... A confirmação de processos de segregação sócioespacial pelo Estado em todos os níveis governamentais, mostra como os urbanistas e gestores públicos continuam – cada vez mais - reféns de mercados imobiliários excludentes que eles mesmo criaram e fomentam, bem como de políticas públicas segregadoras que eles mesmo implementam.

Romper com essa lógica perversa requer um esforço fundamental de enfrentar as disputas jurídicas e políticas renovadas acerca do solo urbano e das cidades, e em especial juristas e urbanistas tem que repensar sua atuação histórica nesse processo. Uma ampla compreensão acerca da natureza e possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística requer de imediato um trabalho intensivo de informação e sensibilização dos operadores do Direito, juízes, promotores e registradores, bem como dos planejadores e gestores urbanos. Também é importante reconhecer que tem havido pouca demanda dos direitos coletivos e sociais pelos beneficiários da nova ordem jurídica.

O Direito brasileiro mudou significativamente. Mas, será que os juristas entenderam? Será que o urbanismo brasileiro mudou? Será que os gestores públicos assimilaram as novas regras? Será que a sociedade brasileira acordou para as novas realidades jurídicas? Jogar o jogo de acordo com as novas regras é imperativo para que se possa avançar na promoção da reforma urbana de forma a construir coletivamente cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações.

Proponho, então, um otimismo muito cauteloso... O futuro do Estatuto da Cidade requer sobretudo um ampla renovação da mobilização sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais. Trata-se de tarefa de todos defender o Estatuto da Cidade das muitas propostas - essencialmente negativas - de mudanças que se encontram no Congresso Nacional; superar os obstáculos e aprimorar

ordem jurídica; mas acima de tudo lutar pela implementação plena do Estatuto da Cidade.

Se “leis ruins” podem dificultar - e muito - o reconhecimento de direitos coletivos e sociais, bem como a formulação e implementação plena de políticas públicas progressistas, “boas leis” por si só não mudam as realidades urbanas e sociais, por mais que expressem princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental, ou mesmo, como no raro caso do Estatuto da Cidade, quando fazem com que os novos princípios e direitos coletivos e sociais reconhecidos sejam acompanhados por uma gama de processos, mecanismos, instrumentos e recursos necessários a sua efetiva materialização. Se foram precisas décadas de disputas sociopolíticas para que a reforma da ordem jurídico-urbanística tenha se dado, uma outra etapa histórica se abriu com a aprovação do Estatuto da Cidade, qual seja, a das disputas sociopolíticas em todas as esferas governamentais, dentro e fora do aparato estatal, pelo pleno cumprimento dessa lei.

A verdade é que o Brasil, e os brasileiros, ainda não fizeram por merecer o Estatuto da Cidade.

## Referencias bibliográficas

CYMBALISTA, Renato & SANTORO, Paula Freire (orgs) *Planos Diretores – Processos e Aprendizados*, Sao Paulo: Instituto Polis, 2009.

FERNANDES, Edesio *Law and Urban Change in Brazil*, Aldershot: Avebury, 1995.

FERNANDES, Edesio “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil, in 16 *Social & Legal Studies*, 2007.

FERNANDES, Edesio “Implementing the urban reform agenda in Brazil: possibilities, challenges, and lessons” in 22 *Urban Forum*, 2011.

FERNANDES, Edesio & Rolnik, Raquel “Law and Urban Change in Brazil” in Fernandes, Edesio & Varley, Ann (eds) *Illegal Cities – Law and Urban Change in Developing Countries*, London and New York: Zed Books, 1998.

SANTOS Jr., Orlando Alves & Montandon, Daniel Todtmann (eds) *Os Planos Diretores Municipais Pos-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro: Observatorio das Metrópoles/Letra Capital, 2011.

SCHULT, Sandra I. Momm, Silbert, Claudia & Souza, Luiz Alberto (eds) *Experiencias em planejamento e gestão urbana: Planos Diretores Participativos e Regularização Fundiária*, Blumenau: Edifurb, 2010.

# *A importância do direito urbanístico na formação dos futuros profissionais que atuarão na área jurídica*

Por

*Elaine Adelina Pagani<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

O Direito Urbanístico é um ramo do Direito Público que mais tem crescido no Brasil, decorrente de leis especiais, que tornaram sólida a noção constitucional da função social e ambiental da propriedade, além de elencar um rol de instrumentos jurídicos para a implantação e implementação de políticas públicas municipais viabilizando condições de gestão democrática das cidades e regularização fundiária em áreas de assentamentos informais. Nesse sentido, urge a necessidade dos cursos jurídicos brasileiros atentarem para a importância da inclusão do Direito Urbanístico em suas estruturas curriculares como uma disciplina interdisciplinar e transdisciplinar necessária para dotar de conhecimento os futuros profissionais que atuarão na área jurídica para que possam efetivar a materialização, através dos princípios e dispositivos legais, das cidades incluídas e sustentáveis.

**Palavras-chave:** Direito urbanístico – Ensino jurídico – Inclusão social.

## **1. Introdução**

O presente artigo visa demonstrar a importância que o Direito Urbanístico apresenta em face do crescente desenvolvimento da sociedade, que até a década de 30 contava com uma economia essencialmente rural, e a partir de então passou a ser essencialmente urbana. Esse fenômeno contribuiu para que as pessoas migrassem do campo para a cidade, mas a cidade não estava preparada para receber esse contingente populacional, que acabou por se instalar na periferia mal ou não servida pelos serviços públicos e equipamentos materiais e culturais necessários ao desenvolvimento digno do cidadão.

A maioria das grandes cidades brasileiras cresceu à margem da lei, devido à migração da população do campo para a cidade em busca de melhores condições de vida, portanto populações de baixo poder aquisitivo, aliado ao fato de que o direito urbano e a legislação urbanística brasileira somente despertaram a atenção dos estudiosos a partir da crescente

---

1 Mestra em Direito pela PUCRS. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Cenecista Nossa Senhora dos Anjos – FACENSA. Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS.

urbanização nos anos 60. Assim, a cidade que deve ser um espaço social, palco de experiências humanas, exclui os seus cidadãos porque não tem condições de abrigá-los, fazendo que muitos moradores não tenham acesso aos espaços e serviços públicos, educação, cultura, transporte, moradia digna. Contudo, é bom ressaltar que a cidade e a transformação dela é resultado dos que nela vivem, inclusive, da parcela da população excluída a qual também contribui para a formação e a transformação da cidade. “O cidadão se faz fazendo sua cidade.” (01)

Diante da constante mutação social e do panorama de desigualdades sociais, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e a regulamentação do seu artigo 182 pela Lei nº 10.257, de 10.07.2001, denominada Estatuto da Cidade, trazendo para a sociedade e a academia a necessidade de inclusão e discussão desse novo, atual e promissor campo do Direito – o Direito Urbanístico. Nesse contexto, o Direito Urbano constituiu-se numa das áreas do Direito Público que mais tem crescido, especialmente, após 2001, com o advento do Estatuto da Cidade, deixando de ser um tema citado apenas entre uma minoria de profissionais da área do Direito, passando a fazer parte do cotidiano de profissionais ligados a arquitetura e urbanismo, engenharia, sociologia, economia, estatísticas e administração pública das três esferas, entre outros, além da população em geral, por meio de ONG's, Associações e movimentos populares, quando da necessária intervenção do espaço urbano e a aplicação do ordenamento jurídico urbanístico. Com efeito, o urbanismo deixou de ser uma atividade estético-funcional das cidades limitada a técnica de engenharia ou da arquitetura para abarcar o princípio da função social e ambiental da propriedade e a sua nova conformação legal.

Por essa razão, torna-se fundamental a necessidade das Instituições de Ensino Superior – IES – atentarem para a importância da inclusão do Direito Urbanístico, em caráter obrigatório, nos currículos de seus cursos. Entretanto, como o objetivo deste trabalho é tratar sobre a importância que o Direito Urbanístico apresenta na formação dos futuros profissionais que atuarão na área jurídica passa-se abordar o ensino jurídico.

## **2. Ensino Jurídico**

O curso de Graduação em Direito tem a função de formação inicial no processo de educação permanente e continuada própria do mundo do trabalho, tendo em vista formar profissionais hábeis, competentes e capazes de atenderem as demandas profissionais exigidas pela sociedade. As faculdades de Direito têm um importante papel no processo de produção do conhecimento e formação dos profissionais que atuarão na sociedade, assim, num mundo globalizado o ensino superior não é mais uma opção, mas sim uma necessidade fundamental para o desenvolvimento do cidadão e do País. A universidade é um agente ativo que ao cumprir o seu papel, desenvolvimento da cultura, educação e arte, (re)criação do conhecimento, inovação da ciência e da tecnologia e integração social, gera efeito positivo na sociedade. Nesse sentido, as Instituições de Ensino Superior devem estar atentas e inseridas na dinâmica social, a fim de realizarem a função de formação de profissionais aptos a atuarem na sociedade. Nessa esteira, os cursos de graduação devem contemplar em seus currículos algumas disciplinas que proporcionem aos alunos a interação com as necessidades locais e regionais. Deste modo, e em consonância com o propósito deste trabalho, entende-se que a inclusão da disciplina de Direito Urbanístico nas estruturas curriculares dos cursos de Direito no Brasil, é de suma importância, pois oportunizará a formação de profissionais reflexivos, críticos e responsáveis com o processo de urbanificação, eis que munidos do conhecimento necessário para a gestão do meio urbano.

### **2.1. Diretrizes curriculares para os cursos jurídicos brasileiros**

Antes de passar ao tratamento do ensino jurídico, faz-se necessário uma abordagem sobre o Sistema de Ensino brasileiro. O Sistema Educacional Brasileiro é regido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 – que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional que se desenvolve, predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias, na forma do §1º do Art. 1º da referida lei. Na forma do §2º do Art. 1º da LDB, a educação escolar

deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social, assim, o ensino superior em nível de graduação tem a função de formação inicial no processo de educação permanente e continuada própria do mundo do trabalho, tendo em vista formar profissionais hábeis, competentes capazes de atenderem as demandas profissionais exigidas pela sociedade.

A LDB, no Art. 21, dispõe acerca dos níveis e modalidades de educação e ensino compondo-se da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e a educação superior. Em relação à educação superior, dispõem os Art. 43 a 57. Estabelece o Art. 53, II da LDB que são asseguradas às universidades fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes, o que interpretando significa que, desde que a universidade contemple em sua grade curricular os conteúdos obrigatórios fixados nas Resoluções que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais do respectivo curso de Graduação, terá autonomia para inserir outros conjuntos de conhecimentos de outras áreas do saber. Assim, o curso superior de graduação, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais pertinentes ao curso, terá a sua imagem retratada através do seu projeto pedagógico o qual deve contemplar a formação do profissional com formação humanística, técnico-científica e prática que lhe dê condições à compreensão da complexidade do fenômeno social, urbano, jurídico estabelecendo a necessária interdisciplinaridade num contexto de transformações sociais.

Em consonância com a LDB, seguem as Resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação que estabelecem as Diretrizes Curriculares específicas de cada curso. As resoluções determinam quais são os conteúdos (conjuntos de conjunto de conhecimentos ou área do conhecimento) obrigatórios na grade curricular do curso de graduação correspondente a resolução, todavia, ao delinear o perfil do egresso e as habilidades e competências que o futuro profissional deverá apresentar permite que o projeto pedagógico do curso insira outras áreas do conhecimento que integrem o saber acadêmico proporcionando a interdisciplinaridade.

Os cursos jurídicos brasileiros devem se orientar segundo a normativa da Resolução CNE/CES n° 9, de 29 de setembro de 2004 a qual institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito para sua organização curricular. Com base no Art. 5° da referida Resolução, a

organização do curso de Graduação em Direito deve levar em conta o contexto local e a sua inserção social, geográfica e política. Portanto, os cursos jurídicos devem incluir em sua estrutura curricular disciplinas que além do enfoque dogmático, privilegiem conhecimentos a partir das observações oriundas das constantes mudanças sociais. Com efeito, a disciplina de Direito Urbanístico contempla perfeitamente o estudo das atividades destinadas ao planejamento e a gestão do solo urbano nas suas mais diversas etapas, tendo como fio condutor a sustentabilidade da cidade.

### **3. O Direito Urbano como objeto de pesquisa e a disciplina de Direito Urbanístico**

Para se conceituar “pesquisa” é necessário saber qual a área do conhecimento humano e o objeto da pesquisa que se pretende investigar. Segundo Maria de Andrade Marconi e Eva Lakatos (14) pesquisa é “... um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para se descobrir verdades parciais.”

Indaga-se então se o Direito Urbanístico pode ser um objeto de pesquisa? A resposta é afirmativa, o Direito Urbano pode ser um excelente objeto de pesquisa, pois o Direito, considerando o critério utilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CAPES enquadra-se no bloco de carreiras das ciências humanas e sociais, e esta é uma área onde a pesquisa tem fundamental importância na busca de soluções acerca de problemas de interesse público.

Tendo em vista que o Direito Urbanístico é um assunto de fundamental importância, não somente para o operador do direito, mas também para outros profissionais envolvidos com o processo de urbanização, conforme já exposto neste trabalho, a pesquisa pode ser desenvolvida com caráter interdisciplinar, multidisciplinar e transdisciplinar (15) envolvendo os profissionais das diversas áreas do conhecimento, a saber: ciências biológicas e saúde, ciências exata e da terra, ciências sociais e aplicadas e engenharias e tecnologias na busca multidisciplinar, para o atendimento da demanda de soluções de interesses coletivos. Neste contexto, a pesquisa pode proporcionar o incentivo a reflexão sobre os diferentes aportes disciplinares e metodológicos que definem o urbanismo, abordar

as contribuições dos diferentes saberes para desafios que se impõe para o urbanismo, entre tantos outros problemas que podem ser selecionados, definidos e diferenciados para a pesquisa futura.

A partir da investigação científica é possível estabelecer trocas e transversalidade disciplinares que oportunizam o diálogo entre os pesquisadores favorecendo a análise e interpretação dos dados de forma crítico-reflexiva e a formulação de novas estratégias de gestão urbano-ambiental, pois ainda há muitos problemas e obstáculos para a efetiva materialização dos princípios e dispositivos constitucionais e legais sobre a matéria.

O Direito Urbanístico está intimamente ligado à área do Direito, ainda que a grande maioria das Instituições de Ensino Superior do país não o inclua em seus currículos de graduação, e aquelas que o incluem o fazem de forma eletiva ou optativa. Talvez, tal procedimento possa ser resultado do desconhecimento de que o Direito Urbano é um ramo autônomo do Direito. Credita-se também a falta de atenção para com o Direito do Urbanismo como disciplina nos currículos no ensino superior de graduação como consequência por ser um direito recente. O Direito Urbanístico, apesar das esparsas e remotas origens no Direito brasileiro, somente consagrou-se como um importante conteúdo jurídico a partir da Constituição Federal de 1988 e, mais precisamente, com o Estatuto da Cidade.

Convém ressaltar que o Direito Urbanístico como disciplina no ensino superior em nível de pós-graduação não é recente, apesar de ainda ser escassa a oferta de cursos na área do direito urbanístico no País. Segundo Toshio Mukai, em 1976 foi criada a disciplina de Direito Urbanístico nos curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, sob a regência do professor José Afonso da Silva, e que mais tarde, 1981, como fruto deste curso foi publicada a primeira obra de sistematização em matéria urbanística brasileira.

Conforme exposto acima, além do Direito Urbanístico estar ligado à área do Direito, ele está ligado também em outros campos do conhecimento como a arquitetura e urbanismo, engenharia, sociologia, economia, estatísticas e administração, entre outros, todavia, na maioria das Instituições de Ensino Superior – IES – falta a sua inclusão na grade curricular da graduação respectiva.

O Direito Urbanístico como um conteúdo (conjunto de conhecimentos da área de Direito do urbanismo), permite na organização da grade curricular do curso a sua inclusão como disciplina específica (por exemplo: Direito do Urbanismo, Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana), ou uma disciplina que contemple outro conteúdo (aqui vale lembrar o Direito Administrativo) ou como tema transversal. Para todas as hipóteses devem ser observadas a extensão e abrangência da disciplina no contexto do curso, a carga horária e o público acadêmico alvo, haja vista que a disciplina poderá versar sob determinados enfoques relevantes para o curso em questão. Com efeito, o Direito Urbano como disciplina deve objetivar o propósito de alcançar o conhecimento e a capacitação dos acadêmicos na interpretação da legislação urbanística em vigor; estudar e discutir casos práticos de aplicação da legislação urbanística; identificar as necessidades presentes e futuras dos meios urbanos e rurais, pondo em evidência as oportunidades, os desafios, as condicionantes e as ameaças ao seu desenvolvimento sustentado; gerir e avaliar os efeitos e as implicações das transformações urbanísticas.

A partir do reconhecimento do Direito Urbanístico como disciplina e da sua inclusão nos currículos de graduação que fazem parte da formação dos futuros profissionais que laborarão na gestão urbana, será possível estabelecer a necessária interdisciplinaridade que é o caminho para a atualização de teorias, metodologias e pesquisas. Um campo do conhecimento isolado, a exemplo do Direito ou da Arquitetura, não tem condições de dar andamento às constantes pesquisas que o urbanismo e o Direito Urbanístico demandam. Ainda que no ensino superior de graduação, os cursos estejam obrigados a seguirem as Diretrizes curriculares nacional determinadas pelo Ministério da Educação (MEC), é fomentada a interdisciplinaridade, a pesquisa e a extensão, de maneira que as Instituições de Ensino Superior devem definir o perfil dos egressos preconizando a relação articulada do conhecimento, das habilidades e das competências na formação de profissionais aptos para a atuação na sua área de formação, mas com competências intelectuais que reflitam a heterogeneidade das demandas sociais.

O Direito Urbanístico, também denominado Direito Urbano ou Direito do Urbanismo (07) constitui-se num dos ramos do Direito Público, que mais tem crescido no Brasil nas últimas décadas, em virtude do processo de urbanização e o reconhecimento de sua importância na sociedade, especialmente após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da regulamentação de seu artigo 182 e 183 pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Nesse sentido, Nelson Saule Júnior sustenta que “A Constituição de 1988 contribuiu em muito para superar as dificuldades existentes de construção de grupo de normas e institutos próprios do direito urbanístico.” (08)

O direito urbanístico é um ramo do Direito Público com origem do Direito Administrativo, que ainda necessita ter declarada a sua independência como direito autônomo. Mas isso não significa que, se declarado como ramo autônomo deixe de integrar a ordem jurídica estatal nas ações promotoras das políticas urbanas em defesa do direito a cidade. A defesa em tornar o direito urbano como um direito autônomo consiste em ter o mesmo os seus princípios e normas jurídico-orientadoras sistematizados. É o que, alias, bem observou Nelson Saule Júnior (09) ao dizer que:

“O fato do direito urbanístico ter por objeto a interpretação e a sistematização das normas e princípios reguladores da atividade urbanística exige a elaboração de institutos e figuras jurídicas próprias. O estabelecimento de um sistema de normas próprias de maneira alguma significa que o direito urbanístico seja independente e não integre a ordem jurídica balizadora das ações e intervenções do Estado para exercer a função pública de promover a política urbana.”

As complicações provenientes da urbanização fazem com que as normas reguladoras do Direito Urbano também se tornem mais complexas, então surgindo a necessidade de ser declarada a autonomia do Direito Urbanístico, nesse sentido José Afonso da Silva (10) dispõe que:

“A convivência urbana pressupõe regras especiais, que a ordenem. Compreende-se que, inicialmente, essas regras tenham surgido com base nos costumes, e só mais tarde se tornaram regras do Direito legislado. Eram regras simples, referentes aos aspectos mais primários da urbanificação, como o arruamento e o alinhamento. Assim tinha que ser, porque também as cidades eram simples. À medida que estas ficaram mais complicadas, também as normas urbanísticas adquirem complexidade, até chegar à formação de

unidade institucional, que sabe até adquirir autonomia, formando um ramo autônomo do Direito.”

Oportuno ressaltar também que, com a promulgação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, vieram disposições legais que tratam de forma ampla as questões atinentes às cidades, sendo determinado que os planos diretores de desenvolvimento dos municípios devem contemplar o desenvolvimento urbano local levando em consideração os aspectos econômico-financeiros, sociais e ambientais. Nesse sentido, de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o meio-ambiente natural deve ser preservado e é requisito essencial a ser observado no conjunto das legislações que compõem a ordem jurídico urbanística. (11) Com efeito, podemos constatar que a legislação urbanística deve contemplar dois tipos de meio-ambiente: o natural e o construído. Assim, em relação ao meio-ambiente natural há que se observar a conservação ecológica equilibrada com um direito de todos e um dever de todos em zelar por ele. Em relação ao meio-ambiente construído, a legislação deve prever a forma de ordenação dos espaços urbanos visando a construção de cidades sustentáveis, acessíveis, redistributivas e em consonância com a preservação do meio-ambiente natural.

#### **4. A importância da inclusão da disciplina de Direito Urbanístico na estrutura curricular dos cursos jurídicos: uma renovação de velhos paradigmas**

Longe da realidade que se desenha no horizonte, ainda é minoria os cursos de Direito no Brasil que contemplam em suas bases curriculares a disciplina de Direito Urbanístico. Levando-se em consideração que, hoje em dia, todo e qualquer projeto referente a urbanismo requer estudos e levantamentos técnicos que envolvem os mais diversos profissionais, torna-se acertado afirmar que o resultado de um trabalho eficiente e eficaz que repercutirá na sociedade, somente será possível com a conjugação interdisciplinar destes profissionais, inclusive os profissionais da área jurídica. Com efeito, não se perquire a formação de um

“superprofissional” que tem um conhecimento global e pleno de todas as áreas do conhecimento e que é capaz de realizar todo o trabalho sozinho, até porque esta hipótese é improvável. De outra banda, a ausência da disciplina de Direito Urbano nos cursos jurídicos oportuniza a formação de profissionais despreparados para lidarem com as questões concretas ligadas a disciplina do espaço urbano. A própria doutrina já é unânime em afirmar que o Direito do Urbanismo é uma ciência de natureza eminentemente interdisciplinar. Nesse sentido, Marcelo Lopes de Souza (18) sustenta que para a superação dos entraves do conhecimento dos profissionais acerca de determinados assuntos que norteiam o seu trabalho é a complementação da formação profissional, senão vejamos:

“O modo mais razoável de se minimizarem os efeitos do condicionamento imposto pelo fracionamento disciplinar parece residir, com efeito, não na tentativa de transformação de um saber generalista por vocação em um privilégio de pretensos especialistas, mas na complementação da formação dos profissionais (arquitetos e cientistas sociais) envolvidos, ao mesmo tempo em que lhes incute uma visão crítica a propósito da divisão do trabalho acadêmico em vigor e se lhes desperta a consciência para a relevância do diálogo interdisciplinar.”

Daí a necessidade da inclusão e implementação da disciplina do direito urbanístico no âmbito do ensino jurídico, eis que o processo de urbanismo faz parte, em algum momento, da atividade profissional.

Devido a importância que o Direito do Urbanismo adquiriu ao longo das últimas décadas, em especial, após a promulgação do Estatuto da Cidade, e considerando que o processo de urbanização tem tratamento legal específico, não pode o Direito Urbanístico ficar à margem das grades curriculares do ensino jurídico. Os ensinamentos do sistema urbanístico bem como os instrumentos legais que ele proporciona são de extrema necessidade para os futuros profissionais que forem desempenhar suas atividades profissionais.

O Brasil que é um país com alto índice de urbanização vem enfrentando sérios problemas nas cidades devido a questão das cidades serem excludentes e não sustentáveis, por isso, a questão urbanística assume relevante importância no contexto social, o que exige dos profissionais do Direito conhecimentos especializados acerca de toda a legislação e doutrina referente à solução desses problemas, contribuindo assim para a justiça social. Dentre as consequências advindas dos problemas acima relatados podemos destacar o aumento de construções e loteamentos

irregulares ou clandestinos, o crescimento das favelas nas periferias das cidades de médio e grande porte, e a tensão social e violência cada vez mais marcante no meio urbano.

Faz-se importante incluir nas grades curriculares dos cursos de graduação de Direito a disciplina de Direito Urbanístico para demonstrar e alertar que não há falta de legislação para implementar o processo de urbanístico, mas sim a falta de vontade das políticas públicas de aplicarem a lei na solução ou amenização dos problemas urbanos. Nesse sentido, destacamos o Artigo 4º, do Estatuto da Cidade que dispõe acerca dos instrumentos da política urbana. Desta forma, é urgente a necessidade de inclusão do direito urbano nos currículos dos cursos de Direito, exaustivamente expostos no decorrer deste trabalho, para formar cidadãos que tenha conhecimento da legislação e seus instrumentos legais de aplicabilidade para mudar esses desequilíbrios econômicos e sociais, através da aplicação de uma legislação imparcial e efetiva, que corrija as distorções existentes na política urbana, o que conseqüentemente irá surtir benéficos reflexos na sociedade como um todo. Nesse sentido, os profissionais especialistas em Direito Urbano têm a tarefa de analisar a aplicabilidade e a viabilidade dos diversos instrumentos legais para a formulação e implementação de políticas urbanas, sobretudo pelos municípios, ampliando as condições de gestão democrática das cidades, propondo soluções jurídico-políticas objetivando alcançar uma melhor qualidade de vida nas cidades, que é a essência do urbanismo. As questões referentes ao urbanismo devem ser tratadas, planejadas e articuladas não somente no aspecto físico, mas também sob o aspecto social, econômico, político e jurídico, daí ser um campo de conhecimento que se faz necessário a atuação de diferentes profissionais, numa abordagem derivada de diversos campos do conhecimento relacionados ao planejamento urbano e a urbanização.

Faz-se necessário, diante da ampliação das demandas e conflitos que a sociedade moderna vive, encontrar novas soluções desatreladas dos velhos paradigmas, pois as formulas antigas de solução para os novos conflitos urbanos tornam inócuas.

## 5. Conclusões

A ordem jurídica urbanística brasileira passou a estar presente de forma constante na pauta das discussões urbanas nas últimas décadas devido a crescente urbanização das cidades aliada a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, surgindo a premência das Instituições de Ensino Superior incluírem em seus currículos o conteúdo de Direito Urbano, em especial para os cursos de Direito.

Assim, ao chegar ao final desta investigação, não podemos dizer que se chegou ao fim da pesquisa, pois é um tema que comporta uma investigação contínua em face de sua ligação com a constante mutação social. Todavia, convém finalizar com algumas conclusões.

A urbanização é um fenômeno moderno que gera problemas sociais que o urbanismo é capaz de resolver mediante a ordenação das cidades com a localização de serviços públicos, habitação e transporte.

O Direito Urbano, Direito Urbanístico ou Direito do Urbanismo é um ramo do Direito Público com autonomia, regime jurídico próprio e com nomenclatura própria, voltado para a realização e aplicação de princípios próprios.

O ensino jurídico deve abranger o estudo do Direito Urbano como forma de despertar para a necessidade do desenvolvimento do ser humano como parte integrante do planeta e perceber o papel do Direito nos processos de urbanificação.

É de fundamental importância e necessária a inclusão do conteúdo de Direito Urbanístico no âmbito do ensino jurídico a fim de estes profissionais possam ter o conhecimento e a capacitação na interpretação e aplicação da legislação urbanística em vigor, identificar as necessidades presentes e futuras dos meios urbanos e rurais, pondo em evidência as oportunidades, os desafios, as condicionantes e as ameaças ao seu desenvolvimento sustentado, bem como, gerir e avaliar os efeitos e as implicações das transformações urbanísticas, entre outras atribuições.

Como sugestão para a efetiva inclusão do Direito Urbanístico nos currículos dos cursos de graduação de Direito, recomendamos à Secretaria Executiva deste VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico e ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico o envio de proposta neste sentido ao Ministério de Educação/Conselho Nacional de Educação.

(01) YOUSSEF, Alexandre. **Políticas públicas e juventude**. In: Juventude, cultura e cidadania, comunicações do Iser, ano 21, Edição Especial, 2002, p. 177.

(02) LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 15-16.

(03) Bastante interessante é a crítica que Marcelo Lopes de Souza citando Japiassu (1976) expõem por ser pertinente pesquisa no direito urbanístico, “Muito se clama por *interdisciplinaridade* na pesquisa científica contemporânea, mas o que mais se vê, na melhor das hipóteses, é *pluridisciplinaridade* (justaposição de conhecimentos disciplinares diversos, agrupados de modo a evidenciar as relações entre eles: cooperação sem coordenação) ou, mesmo, uma mera *multidisciplinaridade* (conhecimentos disciplinares diversos veiculados sem que haja uma cooperação entre os especialistas). A verdadeira interdisciplinaridade pressupõe uma cooperação intensa e coordenada, sobre a base de uma finalidade (e de uma problemática) comum”. Ainda, continua o autor, “Quanto ao planejamento e à gestão urbanos, eles são, como já se encareceu, ciência social e aplicada e, como tal, devem ser interdisciplinares por excelência. Mais ainda que a análise, ou diagnóstico – vale dizer, a pesquisa empírica básica –, a pesquisa social aplicada, com a qual se busca explicitamente contribuir para a superação de fenômenos tidos como problemáticos e negativos, demanda intensa e coordenada cooperação entre saberes disciplinares variados. A necessidade de diálogo, de aprendizado mútuo e de superação de fronteiras artificiais fica ainda mais evidente quando se trata de pensar para além da problemática, buscando refletir também sobre as soluções – ou, como já brincou alguém, sobre a “solucionática”.” SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 100.

(04) Boa parte dos autores franceses tratam o direito urbanístico como direito do urbanismo, denotando tratar-se de uma disciplina jurídica do urbanismo.

(05) SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política**

**Urbana. Aplicação e eficácia do Plano diretor.** Editora Fabris: Porto Alegre, 1997. p. 82.

(06) SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano diretor.** Editora Fabris: Porto Alegre, 1997. p. 83.

(07) SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4° ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 51-52.

(08) Nesse sentido Toshio Mukai, “Neste momento, nunca é demais chamar a atenção para o fato de que o urbanismo, especialmente em países mais adiantados, se ocupa não mais do arranjo físico territorial das cidades, mas abrange, quantitativamente, um espaço maior (o território todo, englobando o meio rural e o meio urbano) e, qualitativamente, todos os aspectos relativos à qualidade do meio ambiente, que há de ser o mais saudável possível.” MUKAI. Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro.** 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Dialética, 2002. p. 53.

(09) SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 102.

## Referências bibliográfica

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico.** São Paulo: Manoele, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia do diagnóstico social.** Brasília: Coordenada, 1971.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LE CORBUSIER. **Princípios de Urbanismo. La Carta de Atenas.** Barcelona: Editora Ariel, 1975.

YOUSSEF, Alexandre. **Políticas públicas e juventude**. In: Juventude, cultura e cidadania, comunicações do Iser, ano 21, Edição Especial, 2002, p. 177.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Dialética, 2002.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito de Superfície, Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Aproveitamento de estudos**. Revista @prender, Marília, n. 25, p.58-59., jul/ago. 2005.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade?**. 3a ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1994.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano diretor**. Editora Fabris: Porto Alegre, 1997.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4º ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais, Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. Coordenadores, Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2002.



# *O paradigma da participação popular no planejamento urbano*

Por

*Francieli de Campos<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

A democracia atual não se encerra na eleição dos representantes do povo. A participação efetiva dos cidadãos na definição das políticas públicas qualifica o exercício democrático. Após décadas de crescimento desordenado, a moderna legislação pátria trouxe uma esperança real de um futuro de desenvolvimento equilibrado e saudável. Mesmo após mais de uma década depois da entrada em vigor do Estatuto, verifica-se a necessidade de exploração mais atenta das normas que garantem a atividade participativa do povo na criação legislativa.

**Palavras-chave:** Democracia – planejamento urbano – audiências públicas

## **1. Poder político, democracia e história**

Historicamente, o homem abdicou de seu poder de autodefesa e o transferiu para o Estado. Foi a forma encontrada para estabelecer a organização social ao longo do tempo. Organização esta que sempre foi conflituosa e complexa, mas que evoluiu com o tempo, já que, nos dizeres do filósofo Aristóteles, o homem é naturalmente um animal político.

Na Grécia antiga, as cidades-estados introduziram o sistema democrático de governo, regime que vigorou até 321 a.C., quando Atenas foi dominada pelo império macedônico e, depois, por Roma. Para os gregos, a participação do cidadão na política era imperiosa para o desenvolvimento da sociedade. A experiência de estar na *pólis* significava argumentar, debater e decidir como atuar na busca do bem comum.

Enquanto isso, Roma desenvolvia a república, sistema que vigorou até o assassinato de Júlio César e o início do Império. Os romanos, como grandes conquistadores de territórios, desenvolveram o sistema de regulamentação de normas civis e públicas para que tivessem alcance em todos os cidadãos que viviam nos territórios romanos como forma de manter a autoridade e também as características culturais próprias de seu povo.

---

1 Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-graduação (*ato sensu*) pela Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul. Ex-assessora do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Advogada Autônoma.

Após a era feudal, a democracia ressurgiu com o movimento renascentista. O sistema que conhecemos hoje, com Poder Executivo e parlamento, surgiu no século XVIII. Nessa época surge também a ideia de que o Estado deve promover o desenvolvimento humano e a igualdade, como se observa nos ideais da Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776.

Já no Brasil, um olhar histórico sobre a formação do Estado brasileiro nos mostra que desde o surgimento do nosso país, o povo sempre foi deixado de lado das decisões políticas e sociais. As elites sempre dominaram o cenário político, tanto na fase colonial, como depois no Império e até mesmo na República.

A proclamação da República em 1889 teve um roteiro orquestrado de forma que o povo assistiu a tudo alheio aos acontecimentos planejados nos gabinetes militares. A República velha trouxe poucos avanços sociais, já que fora baseada em alianças entre as oligarquias paulistas e mineiras, numa falsa alternância do poder. Depois o país viu a Revolução de 30, o Estado Novo, a Era Vargas e a Ditadura Militar, sempre com uma certa distância do que ocorria nos bastidores políticos. Não faz nem um século que as mulheres conquistaram o direito do voto e a redemocratização do país ocorreu há poucas décadas, o que mostra que a sociedade brasileira ainda precisa evoluir e ultrapassar as barreiras da excessiva burocratização e ampliar a participação popular nos rumos das políticas públicas.

## 2. Aperfeiçoamento do regime democrático

Não há dúvidas de que a democracia será tão mais legítima quanto maior e mais qualitativa for a participação do povo<sup>2</sup>. Não é suficiente assegurar o direito ao voto direto e secreto. Faz-se necessário impedir o abuso de poder que obsta ou dificulta a livre formação de opinião, desvirtuando a vontade popular e enfraquecendo a democracia. É preciso qualificar o exercício democrático.

O cidadão, como ator principal da democracia, qualifica sua participação na vida social através da cidadania. Cidadania que pode

2 COELHO, Marcus Vinícius Furtado. Direito eleitoral e processo eleitoral. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p.51.

ser entendida como o direito a uma vida digna e também o exercício pleno dos direitos e deveres insculpidos na Constituição Federal, entre eles, o exercício dos direitos políticos. É possível afirmar que os direitos derivados da cidadania não são apenas os direitos de votar e ser votado, mas também o direito de opinar sobre os rumos do governo e ser ouvido pelos representantes eleitos pelos cidadãos.

A democracia atual não se encerra na eleição dos representantes do povo. Se assim fosse, seria deixada uma grande possibilidade de abuso de poder por parte dos eleitos. A participação efetiva dos cidadãos na definição das políticas públicas qualifica o exercício democrático, visto que tem o poder de barrar o uso da máquina pública para a perpetuação de privilégios e o conseqüente enfraquecimento do interesse público.

O desafio é fazer com que todos tenham condições de participar deste novo parâmetro democrático. O crescimento populacional verificado nos últimos séculos trouxe, inevitavelmente, o aumento das demandas sociais e públicas, trazendo também a necessidade de aperfeiçoamento das ferramentas democráticas. As formas de governo também evoluíram, e a democracia direta grega cedeu espaço para democracia representativa, na qual o voto dá ao eleito o poder para que decida os rumos da sociedade em nome do povo.

Ocorre que este modo de governo acabou por criar certa dependência pelo poder por parte dos políticos. A fim de que conseguissem a manutenção nos cargos eletivos, os “políticos profissionais” lançam mão de garantia de privilégios particulares aos detentores do poder econômico. A consequência imediata é a permanência no poder de mandatários alheios aos anseios populares.

E é diante deste cenário que se buscou um aprimoramento do sistema democrático, visando conter abusos de poder, com o escopo final de legitimar o exercício do poder através da afirmação dos direitos civis e sociais de todos, e não apenas de alguns.

Nos últimos anos do século XX foi sendo desenvolvido o conceito de democracia social, diante da crescente busca de espaço dos cidadãos nas decisões de rumo da sociedade, surgindo o fenômeno da democracia participativa.

Ocorre que não basta apenas estar posto no papel que o poder emana

do povo<sup>3</sup> e formalizar o sistema participativo. É preciso incluir e garantir a qualidade da participação dos cidadãos nas políticas públicas definidoras dos rumos da sociedade.

No final do século XX e mais ainda, nos primeiros anos do século XXI, foi possível observar um movimento social que ansiava não só por canais de participação, mas mais ainda, buscava uma participação mais pluralista na gestão pública. E não só isso, observa-se, no mundo todo, uma tendência a relativizar os bens de valores patrimoniais, dando maior ênfase aos valores culturais e humanos.

### **3. O paradigma participativo na gestão urbana**

O acelerado processo de urbanização que o Brasil viveu nas últimas décadas, deixando de ser um país rural e concentrado a maior parte dos seus habitantes na zona urbana, não foi acompanhado por políticas públicas de planejamento e desenvolvimento urbano. Tal incapacidade governamental de fiscalizar e acompanhar o crescimento caótico dos centros urbanos gerou problemas graves que reverberam até hoje.

As ocupações desordenadas e irregulares, principalmente em morros, encostas e margens de rios acarretaram não só um impacto ambiental negativo, mas geraram grandes desastres humanitários no país. O déficit de moradia e a precariedade dos transportes públicos também são fontes de grande inquietação social.

E foi neste contexto tão atual que a sociedade almejou um novo modelo de planejamento e gestão urbanos. Este anseio foi traduzido em ditames legais que tiveram a intenção de democratizar a forma de criação das políticas públicas relativas ao desenvolvimento das cidades, sempre entendendo a cidade como espaço da vida humana na sociedade.

A redemocratização do país trouxe a nova ordem constitucional e com ela a Carta Magna de 1988, a qual instituiu em seu artigo 182, o plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. A regulamentação infraconstitucional deste artigo veio mais de uma década depois, com a publicação do Estatuto da Cidade<sup>4</sup>.

Entre as inovações trazidas pelo instituto, destacam-se notadamente

---

3 Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

4 Lei n.º 10.257, de 10 de Julho de 2001.

a abrangência dada para incluir não só aspectos urbanísticos, mas também ambientais econômicos e sociais para o planejamento municipal, que deve contemplar não só a zona urbana, mas também a zona rural. Através dessas premissas, este marco legislativo revela a sua importância no cenário nacional, pois é peça chave como fonte de organização e pacificação social.

Após décadas de crescimento desordenado, a moderna legislação pátria trouxe uma esperança real de um futuro de desenvolvimento equilibrado e saudável. O maior desafio, sem dúvidas, sempre foi o de garantir que os segmentos sociais, econômicos e políticos participassem de planejar o território municipal.

Justamente por isso que o Estatuto da Cidade foi certeiro ao fazer referência da obrigatoriedade de debate do projeto de lei que do plano diretor com a comunidade.<sup>5</sup> Isso porque diante do contexto histórico já narrado, o legislador teve certeza de que a participação indireta dos cidadãos na elaboração das políticas públicas urbanas não se mostrava suficiente. Era preciso ultrapassar a democracia representativa e ir além, obrigando a realização de audiências públicas no processo de elaboração da lei que instituir o plano diretor.

Dividir o trabalho decisório, compartilhar o planejamento, faz com que os cidadãos assumam de forma mais incisiva o comprometimento de levar a efeito aquilo que se tornar norma urbanística.

Não houve, no entanto, uma descrição pormenorizada da forma de efetivar a participação da sociedade nas discussões durante a elaboração do projeto de lei. A referência sobre a necessidade de realização de audiências públicas não encerrou o tema, pelo contrário, abriu o debate jurídico sobre a forma correta de cumprir as normas do Estatuto.

---

5 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.

Diante da dificuldade encontrada Brasil a fora, o Ministério das Cidades, através do Conselho das Cidades, editou a Resolução n.º 25/2005. Ficou especificado que o processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor deve ter efetiva participação do poder público e da sociedade civil em todas as etapas do processo.

E por todas as etapas, não parece factível, que se deixe de lado a etapa das Câmaras Legislativas Municipais. O próprio Ministério das Cidades recomenda que os representantes do poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do plano, evitando assim mudanças substanciais no projeto enviado pelo Executivo<sup>6</sup>.

A resolução também esclareceu o rito e a forma de convocação e realização das audiências públicas, visto que o Estatuto da Cidade apenas inseriu a obrigação sem especificar o modo como de implementação das audiências<sup>7</sup>.

Os Tribunais, sensíveis ao princípio da gestão democrática das cidades, quando confrontados com casos que questionavam a participação popular, construíram um entendimento seguro no sentido de assegurar a participação qualificada dos cidadãos. Tanto as leis que forem aprovadas sem concretizar a democracia participativa<sup>8</sup>, como aquelas que apenas simularem<sup>9</sup> a convocação do povo para opinar sobre a política urbana municipal são anuladas, sob o argumento de que a legislação urbanística

---

6 Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª ed. Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otília Macedo Pinheiro. Brasília: Ministérios das Cidades; Confea, 2005, p. 18

7 Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

8 Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009.

9 Apelação Cível Nº 70054239314, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 26/06/2013.

deve ser reflexo dos anseios e das necessidades dos munícipes, que têm o direito de externá-los por meio dos instrumentos de efetivação da democracia participativa, como é o caso da audiência pública<sup>10</sup>.

Um ponto importante e que mereça destaque é que nem o Estatuto e nem a Resolução ministerial definiriam o número de audiências públicas que devem ser realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Esse fato gera constantes críticas aos dispositivos legais, já que deixam a cargo dos agentes públicos a decisão de quantas audiências são necessárias para cumprir o mandamento legal.

Ocorre que o Brasil é um país de dimensões continentais, o que dificulta uma padronização das realidades locais. Não há como a lei federal abranger toda a diversidade populacional dos municípios do país. E isso não se deve apenas com o número de habitantes, mas também e principalmente, com o nível de participação popular de cada comunidade. Pequenas cidades, que não possuem índices significativos de desenvolvimento industrial certamente ensinarão um número diferente de audiências públicas do que aquelas que possuem obras de impacto ambiental, como usinas hidrelétricas, por exemplo.

Alguns municípios regulamentaram a questão através de suas Leis Orgânicas, como é o caso de São Paulo, que estabeleceu número mínimo de audiências no Poder Legislativo.<sup>11</sup>

Mesmo após mais de uma década depois da entrada em vigor do Estatuto, verifica-se a necessidade de exploração mais atenta das normas que garantem a atividade participativa do povo na criação legislativa.

Não há dúvidas de que as audiências carregam um papel fundamental para o enriquecimento dos debates, não só porque a comunidade possa ter voz para seus anseios, mas também porque com envolvimento de todos os segmentos sociais e econômicos, a implementação das diretrizes do Plano ocorrerá de forma natural. Isso porque a população irá conhecer o conteúdo da lei, sabendo o que é permitido, quais as ferramentas

---

10 Ação de Inconstitucionalidade, 100110030515, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, Relator Carlos Simões Fonseca, Julgado em 08/03/2012.

11 Art. 41. A Câmara Municipal, através de suas Comissões permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre:

I - Plano Diretor

(...)

de planejamento urbano estão inseridas na legislação. Dessa forma, o controle e a fiscalização se darão de maneira natural, tendo a população como aliada.

A audiência pública tem como característica mais marcante o fato de ser legitimadora das decisões tomadas durante a tramitação do projeto de lei, dando transparência e verdadeiro controle social ao processo legislativo.

Imperioso que se observe que não só entidades, instituições, e organizações podem participar e opinar nas audiências. O cidadão comum, interessado no planejamento, mesmo sem qualquer representação está apto para expor suas demandas, sem qualquer impedimento. Essa pluralidade certamente torna acessível e transparente a futura norma urbanística.

Pelo atual regime jurídico pátrio, os preceitos adotados no plano diretor, elencados pelos princípios e diretrizes da política urbana, vinculam tanto o município e os agentes públicos quanto as pessoas que nele habitam, trabalham e vivem, não restando dúvidas acerca de que qualquer decisão que interfira no modo de vida das pessoas na cidade deva ser tomada coletivamente.

## **4. Participação popular na era das redes sociais**

As audiências são, certamente, um instrumento para a construção de um consenso sobre o desenvolvimento futuro da cidade. Mas esse consenso pode vir dos mais diversos meios, complementando as audiências públicas. Com o desenvolvimento das tecnologias de informática e o crescimento das redes sociais, é salutar que tais ferramentas sejam incorporadas como ferramentas facilitadoras dos debates.

Recentemente o mundo conheceu uma nova forma de exercício da democracia. A pequena Islândia criou sua nova Constituição não através de debates no parlamento, mas nas redes sociais. O processo foi mediado por um conselho de 25 voluntários apartidários, que postava os textos no Facebook depois de cada reunião para que o resto da população pudesse debater a respeito. O texto final passou por referendo e foi aprovado por dois terços dos islandeses em 2012.

A capital do Paraná, Curitiba, iniciou em 2013 o processo de revisão da lei do Plano Diretor. Além de agendar mais de uma dezena de audiências públicas, a Comissão de Urbanismo e Obras Públicas da Câmara Municipal decidiu levar o debate para a internet, criando um site na rede e um grupo no *Facebook*.

Esse tipo de iniciativa é salutar para alcançar a maior parte possível da população, tornando o processo de discussão mais amplo, transparente e coletivo. A tomada de decisões certamente estará mais voltada para as pessoas, para o morador da cidade.

Essa busca pelo aprimoramento da gestão participativa é de vital importância e certamente trará inúmeros benefícios para todos os segmentos sociais. Os agentes públicos terão em mãos uma legislação que atenderá os anseios coletivos, tendo a população como parceira não só na elaboração, mas obviamente também na fiscalização da prática dos instrumentos urbanísticos elencados no Plano Diretor Participativo.

## **Referências bibliográficas**

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. Direito eleitoral e processo eleitoral. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª ed. Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministérios das Cidades; Confea, 2005.



# *A importância da participação popular no planejamento urbano*

Por

*Karla Fabrícia Moroso S. de Azevedo<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

Este artigo aborda a importância da participação popular no planejamento urbano, num contexto de desenvolvimento pautado na disputa do território urbano pelas mais diferentes forças. Traz os princípios e normas que garantem a participação popular nas diferentes etapas do planejamento urbano e nas diferentes esferas governamentais e os processos que mostram o alcance da participação popular nos processos decisórios da cidade de modo a provocar a reflexão sobre se de fato os espaços para a gestão democrática tem sido o espaço da participação popular.

**Palavras-chave:** planejamento urbano, gestão democrática e participação popular

## **1. INTRODUÇÃO**

As mudanças estruturais das cidades, decorrentes do seu veloz processo de urbanização, não ocorreram de forma pacífica e em poucas décadas as cidades transformaram-se em locais de conflitos de ordem social, econômica e ambiental. O crescimento de favelas é um importante indicador desta grave situação urbana. No Brasil, enquanto a população urbana cresceu na última década a taxas anuais de 1,98%, a população das suas favelas cresceu a taxas anuais superiores a 3%.<sup>2</sup>

Na contramão deste processo nasce o Direito à Cidade como uma nova lógica de pensar a cidade, dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social, trazendo novas alternativas para a gestão do solo urbano de forma a potencializar o interesse social na apropriação da terra fazendo com que a cidade cumpra sua função social e que se produza de forma democrática.<sup>3</sup> O exercício desse Direito, pressupõe o exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, sendo o território das cidades o lugar desse exercício.

1 Arquiteta Urbanista. Especialista em Direitos Humanos. Mestranda do Programa de Planejamento Urbano e Regional – PROPUR/UFRGS; Pesquisadora do Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES.

2 Estas informações partem dos dados do IBGE – Censo 2010, que desta conta ainda exclui assentamentos precários com menos de 50 domicílios, deixando de fora um contingente significativo de família sem acesso à cidade, ou seja, lesadas no seu direito à cidade e à moradia.

3 Carta Mundial do Direito à Cidade em <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em 25/05/2014.

Essa nova ordem urbana aponta uma realidade que desafia os planejadores urbanos tradicionais que planejam a intervenção no espaço de forma simplista, preocupando-se apenas na relação entre coisas, desconhecendo ou ignorando as relações e práticas sociais desses espaços, os direitos e deveres de cada um dos atores da sociedade, a correlação de forças e as disputas entre os mais diversos interesses postos, ignorando assim, as complexidades inerentes a um sistema urbano.

Planejar considerando essas complexidades é compreender que o planejamento urbano transcende uma disciplina e o conhecimento estritamente técnico. Sem dúvidas, existem muitos outros aspectos a serem considerados do que aqueles postos nos manuais de planejamento. Sem dúvidas, intervir no espaço urbano exige uma interlocução com a sociedade. Ouvir a população é indispensável para compreender seus desejos, suas necessidades, seus valores e suas prioridades. Sem isso, os técnicos correm o risco de uma atuação ineficaz, o que se torna mais grave quando essa atuação implica no uso de recursos públicos para incidir em problemas graves presentes, e decorrentes do processo de desenvolvimento urbano.

Como exemplos desse tipo de intervenção descolada da realidade, podem-se citar o insucesso de alguns processos de regularização fundiária ou ainda a produção pública de habitação de interesse social, ambas sempre citadas nas questões que envolvem a pós-intervenção, pós-ocupação e a transitoriedade das famílias beneficiárias. A intervenção do tipo “de cima para baixo”, no caso da regularização fundiária, leva para a regularidade os lotes e deixam à margem da regularidade as famílias, mesmo quando nos programas governamentais a “inserção social das famílias” é uma diretriz. Isso ocorre porque não há uma compreensão dos processos que geram a irregularidade na escala local. É comum as terras regularizadas virarem objeto de disputa de mercado, ocasionando a chamada “expulsão branca” das famílias desses assentamentos. No caso dos empreendimentos de habitação de interesse social, as unidades produzidas, via de regra, não dialogam com a realidade das famílias usuárias. São resultados de projetos que seguem um método tradicional de projeto que reproduz protótipos supostamente adequados. SALINGAROS,

na sua abordagem sobre os métodos de projeto define o método tradicional de projeto como uma cópia de um “conjunto de protótipos” que evoluíram ao longo dos tempos e por assim ser tem a garantia de serem adequados. Segundo o autor, o problema surge quando “*as forças locais não são acomodadas pelo protótipo*”. (SALINGAROS, 2004). A falta de um diálogo com as famílias (base social da ação pública) reduz a política pública a uma intervenção cujo objeto é uma a transposição de “coisas”, ou seja a retirada de pessoas “daqui” para por “ali”, enquadrando a vida, suas relações e suas dinâmicas em uma tipologia dita adequada observando apenas aspectos de ordem técnica e econômica.

Por todas essas questões é importante incorporar no planejamento urbano, independente da escala, os mais diversos olhares e saberes que é proporcionado pela participação mais ampla e representativa da sociedade. Há informações relevantes que não são encontradas em mapas, tabelas e fotografias, sendo encontradas apenas na experiência cotidiana das pessoas. O conhecimento gerado por essa experiência, na grande maioria dos casos, não está registrado em nenhum documento: precisa ser cuidadosamente construído em um processo colaborativo entre técnicos e a população. (SABOYA, 2013).

Essa interlocução entre os diferentes saberes deve estar presente em todas as etapas do planejamento e por consequência da sua gestão. Não existe planejamento sem gestão, logo não há de se aceitar uma participação popular restrita a uma etapa, seja ela preliminar de coleta de dados e informações, ou mesmo uma etapa mais propositiva. A população deve participar desde a concepção, passando pela construção dos pactos e consensos quanto às propostas, pela definição de prioridades até a gestão dos processos, que com base nas propostas, dão origem às ações.

A Gestão Democrática no Brasil, hoje, traz inúmeras ferramentas que visam consolidar a participação popular nessas diferentes fases da intervenção no urbano, ou seja, desde o planejamento até a sua gestão. Faz isso de forma a contemplar as diferentes instâncias governamentais, possibilitando a inserção popular na construção e delineamento das políticas públicas. Ou seja, hoje, a participação popular está garantida legalmente desde a elaboração de um plano urbanístico popular para um assentamento informal, passando pelo planejamento urbano narrado nos

Planos Diretores, até a participação nos conselhos municipais, estaduais e federais de varias das polífticas públicas dentre as quais estão a política de desenvolvimento urbano e a políftica habitacional. A pergunta é se essa garantia legal é na pratica um exercício empoderado e efetivo de participação popular, reconhecido pelas estruturas institucionais.

## **2. PRESSUPOSTOS PARA UMA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Independente da ferramenta ou dos espaços participação, todos convidam a população para um processo de decisão, e essa decisão pressupõe conhecimento. As decisões estão no centro de qualquer planejamento, estando presentes na definição de demandas e sua priorização, na delimitação das ações, na definição de prazos etc. São as decisões, publicas ou privadas, pactuadas ou não, que desencadeiam as ações que, de alguma forma, interferem no espaço urbano e nas relações que se dão neste espaço e a partir dele.

Na pratica é comum ver a desqualificação das decisões decorrentes da participação popular. Essa desqualificação fundamenta-se na falta de conhecimento (no caso, técnico) sobre o problema ou sobre os instrumentos e procedimentos adequados as suas soluções. Também é comum que os processos de participação popular sejam “simplificados” para atender prazos ou minimizar custos operacionais.

Assim, para além das garantias legais, a participação popular requer informação e tempo. Informação para entender os problemas, para construir alternativas e gerir a sua execução. Em um contexto de disputas, onde a construção de pactos e consensos é premissa de um planejamento participativo, faz-se necessário que a população tenha acesso às informações sobre recursos, orçamentos, limites operacionais, entre outros, e que também seja vista como uma fonte de informação e conhecimento. A cidade é um espaço multifacetado, e sua abordagem requer a pluralidade dos saberes, desde o técnico até o popular. Nesse sentido, a formação para informação deve ser uma constante para técnicos e população.

A participação popular também requer tempo. Tempo para o aprendizado, tempo para o debate, tempo para os processos. Tempo para compreender a realidade, para entender as demandas identificar os problemas. Esse tempo é incompatível com o tempo do mercado, do lucro e do desenvolvimentismo.

Para construir alternativas de forma coletiva é preciso que todas as partes envolvidas tenham conhecimento do problema. A complexidade urbana e as diferentes visões sobre o urbano, sobre o viver e estar na cidade, impõe graus de dificuldade para o enquadramento do problema, ou até mesmo para acordar sobre se de fato a questão posta é um problema, e esse é um ponto de partida importante para um processo de planejamento coletivo, visto que o problema é, via de regra a realidade que se quer intervir, e diante de uma imensa quantidades de problemas há de se definir as prioridades.

Hoje em muitas cidades brasileiras, a prioridade não tem sido a urbanização de favelas, a estruturação urbana de setores urbanos mais periféricos ou o atendimento do passivo habitacional de mais de 6 milhões de moradias. A realidade tem mostrado que as ações públicas de planejamento urbano estão voltadas às áreas de influência do capital privado, onde há o interesse dos mesmos em promover a renovação do tecido urbano e a mudança de perfil social (gentrificação), através da utilização de programas governamentais, de forma complementar, como o PAC e o MCMV bem como de alterações nos instrumentos normativas, como os Planos Diretores, (MULLER & MOROSO, 2013), alterando os pactos estabelecidos no Plano e desconsiderando as exigências de debates e processos participativos para a sua alteração.

### **3. GESTÃO DEMOCRÁTICA: A NORMA E A VIDA**

A participação popular é um fator reconhecido pelo Brasil como um pilar importante de um Estado Democrático de Direito. Para tanto, a participação popular deve ser entendida como o exercício pleno da cidadania, exigindo assim, a conscientização do indivíduo quanto ao seu verdadeiro papel na busca pela melhoria do bem estar social (SCUASSANTE, 2009). Segundo Nunes (2006, p. 14) “*num país onde o poder de decisão foi historicamente*

*monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder.”* Em termos de desenvolvimento urbano, estamos falando de um “poder” que se materializa no território das cidades, especializando o resultado de uma disputa que envolve aspectos de ordem econômica, social e cultural.

Essa democratização do poder requer mais do que sistemas de gestão democráticos legalmente instituídos. Requer de todos um profundo conhecimento da diversidade e das forças presentes nos espaços urbanos. Conhecer os processos sociais que criam essas demandas é o primeiro passo para construir espaços de gestão, de fato, representativos. Essa representatividade é fundamental para a construção dos pactos sociais sobre a cidade em uma conjuntura de diversidade onde, segundo David Harvey, *“muitos dos interesses existentes, são mutuamente excludentes para permitir sua acomodação mútua”*. (HARVEY, 1992.)

As políticas urbanas e habitacionais, no Brasil, reconhecem essa complexidade e respondem à ela estruturando-se em normas, conselhos e fundos, onde os conselhos assumem o importante papel de fazer a gestão da política e dos recursos empenhados para a realização das suas metas e ações.

Em termos de política urbana o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001) é a norma que traz todas as diretrizes para o desenvolvimento urbano brasileiro, remetendo aos municípios a sua regulamentação através dos Planos Diretores, os quais devem ser elaborados de forma participativa, e recomendando aos mesmos a instituição dos Conselhos Municipais da Cidade. Não há, no caso do planejamento urbano, uma obrigatoriedade de criação de fundos e conselhos de desenvolvimento urbano. No caso da política habitacional, existe um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), composto por um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o qual é regido por um Conselho Gestor tendo como documento base o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social que orienta as ações da Política em nível Nacional (Lei Federal 11.124/2005). Nesse Sistema, estados e municípios que queiram dispor dos recursos do FNHIS, são obrigados a aderir ao SNHIS, elaborando planos locais de habitação, constituindo fundos de habitação e conselhos de habitação.

Observa-se, no caso do desenvolvimento urbano, que a inexistência de um Sistema, ocasiona o descolamento do planejamento (Plano Diretor) da gestão do território, fazendo do Plano Diretor, um instrumento meramente regulador do território, ou seja, aquele que dita as regras para a construção na cidade, regulando índices, alturas e usos, desconsiderando seu caráter estratégico e conseqüentemente minimizando as pautas populares (supostamente presentes no processo de elaboração do planos), visto que torna o Plano Diretor um instrumento estritamente técnico, apto apenas para urbanistas.

Em termos de Política Habitacional, a existência de um Sistema não garante a implementação da política, visto que os recursos financeiros disponibilizados para o enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais do Brasil via Programa Minha Casa, Minha Vida, não passam pelos Fundos de Habitação (Federal, Estadual e Municipal) e dessa forma a sua gestão também não passa pelos respectivos Conselhos. Aqui, também se observa um descolamento do planejamento, visto que os Planos de Habitação não são os documentos orientadores da aplicação desses recursos.

Em ambos os casos, na política urbana e na política habitacional, o que se observa é que, apesar das normas vigentes, não há uma coesão entre o planejamento e os recursos aplicados, e por conseqüência não há gestão, pelo menos, a gestão democrática. O que vemos, são políticas sem recursos e recursos aplicados à revelia das políticas. Ou seja, se na prática, os recursos disponibilizados materializam-se nos territórios das cidades, isso significa que a sua implementação segue uma orientação, e que essa, não decorre das estruturas de gestão democráticas instituídas, sendo fruto de imposições ou de decisões unilaterais. Independentemente, da forma como se dá essa implementação, o fato é que a participação popular fica fora desse processo.

Mesmo quando não há recursos na pauta, os Conselhos cumprem um papel importante na gestão governamental como um todo, e estão presentes na estruturação de diferentes políticas públicas. No caso da política urbana, tem sido um importante demanda dos movimentos sociais urbanos e uma das pautas da reforma urbana no Brasil.<sup>4</sup>

---

4 A reforma urbana é a pauta do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que reúne há mais de 20 anos, entidades e movimentos sociais do Brasil que luta pela democratização da gestão das cidades e pela garantia de condições dignas de vida para todas e todos. Ver [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br).

Na realidade dos processos participativos, observa-se que muitas vezes a participação popular ocorre apenas para atender uma obrigação legal, que muitas vezes se “apega” no formato dos processos para legitimar decisões que de fato não foram decorrentes de processos de debate efetivamente participativo. *“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 da ação estabelecida pelos dirigentes auxiliando na formulação de cursos de ação alternativos.”*(GONÇALVES, 1990, p. 83-85).

Os processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos nos mostram essa fragilidade. Nem todos os Planos Diretores foram efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal. (SANTOS E MONTANDON, 2011, p. 28). Seus processos, quando desenvolvidos de forma participativa, envolvem oficinas, capacitações e audiências públicas. Via de regra, as etapas iniciais ocorrem com uma participação mais ampla, em termos de participação e de territorialização, e vão adotando um caráter mais de “representação” quando se aproximam das etapas propositivas. Observa-se que, de modo geral a participação atinge níveis aceitáveis, mas com pouca capacidade decisória por parte da população (MOLINA, 2005). Nas etapas iniciais, por se tratar da construção de um diagnóstico - leitura da cidade – seu conteúdo acaba sendo mais familiar e convidativo para a participação, fato que não ocorre nas etapas propositivas, cujos formatos adotados colocam em evidência o “aparato técnico” dos planos diretores.

Por outro lado, a norma (Estatuto da Cidade) não trouxe uma “forma” de promover a participação nesses processos, o que deixa livre as interpretações sobre o que é de fato “participativo” ou não. A polêmica que envolveu a elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, recentemente, cujo processo de elaboração foi questionado judicialmente, é um exemplo de como os processos participativos ainda carecem de regulamentação.

## **4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Varias mudanças ocorreram no Brasil, após o Estatuto da Cidade, em termos de políticas públicas, na relação entre Estado e sociedade. Apesar deste avanço, a participação popular ainda não incide sobre as ações desenvolvidas pelos poder públicos, que ainda demonstram fragilidades na condução de processos de planejamento e gestão participativos. Se por um lado a participação popular, nos espaços de gestão democrática, se coloca como uma oportunidade para os diferentes atores sociais colocarem as suas demandas e com isso incidirem nas políticas públicas, por outro, o planejamento urbano não tem se utilizado deste componente nas suas ações.

O Brasil ainda não consolidou uma cultura de planejamento, e quando planeja a execução e gestão ocorrem de forma descoordenada. Assim, o planejamento, com ou sem a participação ainda é uma meta a ser alcançada. Temos, além da inexperiência, a precariedade das estruturas institucionais que carecem de profissionais aptos a conduzirem processos de planejamento e gestão participativos.

No campo dos instrumentos para a gestão e participação popular, observa-se que são inúmeros, mas ainda ineficientes, pois dependem de outros fatores para serem efetivos, como por exemplo, o acesso à informação, indispensável para o delineamento dos problemas, definição de prioridade e tomada de decisão. Para, além disso, a participação popular ainda depende da funcionalidade das estruturas de gestão democrática instituídas, como por exemplo, os Conselhos.

Mesmo quando a participação popular rompe com essas barreiras, há de se colocar esforços para que as suas decisões sejam vinculadas às praticas governamentais. Qualquer ação decorrente de uma decisão precisa de recursos, financeiros, normativos e institucionais para se materializar.

Mesmo diante de tantos desafios, o planejamento e a gestão urbana participativos ainda se mostram como vetores importantes do desenvolvimento municipal sustentável. A participação popular no Brasil é um direito recente, num país de democracia recente. Estamos ainda em um processo de tentativas e erros, e para acertar precisamos refletir sobre as nossas praticas, enxergar nossos erros e encarar os desafios.

## Referências bibliográficas

GONÇALVES, M.F.R. Plano Diretor e o Município. In GONDIN, L.M. (Org). Plano Diretor e o Município: Novos Tempos, Novas Práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

INNES, J. Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal. Journal of the American Planning Association, v. 62, n. 4, p. 460-472, 1996.

IPPUR, Rio de Janeiro, 2005. Acesso em 25/05/2013 , disponível em: [http://www.observatoriodasmetroles.ufrj.br/arthur\\_molina.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.ufrj.br/arthur_molina.pdf)

MOLINA, Arthur. O Processo de Participação Popular no Plano Diretor de Fortaleza.

MULLER, Cristiano; MOROSO, Karla. Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul: Diagnóstico e Perspectivas – o caso de Porto Alegre. Porto Alegre, CDES, 2013.

NUNES, Débora. Por uma pedagogia da participação popular. In: Organizações e Sociedade. v. 6, n.16. Salvador: EAUFBA, 2006.

SABOYA, Renato T. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 5, n. 2, p. 81-95, jul./dez. 2013)

SALINGAROS, Nikos. Metodos de projeto, emergência e inteligência coletiva. Conferência Inaugural da “Delft School for Design”, Delft University of Technology. Junho 2004. Publicado em Katarxisn. 3, setembro de 2004. 18p.

SANTOS Jr., O.; MONTANDON, D. (Org.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades, 2011.

SOUZA, Marcelo. A cidade, a palavra e o poder: praticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano, in: A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. Pg. 149.2012.

SCUASSANTE, Priscyla Mathias. A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 70, nov 2009. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6652](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6652)>. Acesso em jun 2014.

# (Eco) Urbanismo e sociedade no século XXI

Por

Nuno Martins<sup>1</sup>

Miguel Santiago Fernandes<sup>2</sup>

## Resumo:

O presente capítulo convida a um périplo por algumas ideias-forças que vem marcando o debate sobre a cidade europeia no que diz respeito às interações entre cidade, sustentabilidade e sociedade. A revisão literária utilizada bebe de fontes oriundas do Urbanismo e da Arquitectura mas também da Sociologia e da Filosofia. A partir desta revisão, e através da intersecção de conceitos disciplinares aparentemente não relacionados, propõe-se uma discussão mais alargada sobre as ditas interações, reflectindo-se sobre os vínculos e impactos entre as transformações da urbe e os novos paradigmas técnicos, sociais, ecológicos e económicos que vem dando forma à sociedade da informação e da comunicação.

**Palavras-chave:** *eco-urbanismo, arquitectura sustentável, espaço difuso, não-lugares, identidade da cidade,*

## 1. O alvorecer do Urbanismo moderno e o sentido culturalista

Segundo a historiadora Françoise Choy (1965) a relação entre Urbanismo e sociedade ocupava o centro das preocupações da *ideologia* culturalista urbana, a qual teria como fórmula operativa o (re) desenho da cidade e como pauta de composição a matriz histórica. Estas fórmula e pauta compositiva permearam a teoria e a prática dos seus principais expoentes (Choay, 1965) Raymond Unwin e Camilo.Sitte - o primeiro colocando o acento estético e mantendo-se mais enraizado na tradição; o segundo buscando uma gama morfológica mais ampla e incorporando um sentido de progresso. Diante do pragmatismo dos traçados de *ensanche*<sup>3</sup>, à espanhola, respeitando a lógica especulativa do mercado e

- 
- 1 (Arquitecto PhD). é professor a tempo integral de arquitectura sustentável e eco-urbanismo no ISMAT & Universidade Lusófona.
  - 2 (Arquitecto PhD). É professor de Arquitectura no Mestrado Integrado de Arquitectura na Universidade da Beira Interior, e é investigador no Centro de Investigação em Território, Arquitectura e Design (CITAD), em Portugal.
  - 3 Termo conotado com projecto de extensão urbana, proclamado por Idelfonso Cerdá com o seu Plan de Reforma y Ensanche de Barcelona, proposto em 1859.

de acordo com o *laissez faire* dos utilitaristas de Novecentos, alguns dos primeiros urbanistas modernos tentaram opor uma visão compreensiva dos problemas urbanos e uma assimilação suficiente do papel operativo dos instrumentos; esta alternativa foi exibida muito precocemente pelos referidos Sitte (1889) e Unwin (1909) nos seus célebres manuais sobre *a arte de construir ou sobre a prática de planificar cidades*. Nestas duas figuras patriarcais do desenho urbano moderno a questão compositiva e a estética da cidade é tratada a diferentes escalas, com referência implícita a um ideal de cidade e explícita a modelos urbanos nostálgicos, retomados da cidade medieval (Sitte, 1980) ou de modelos de uma vanguarda ainda comedida, já que derivam todavia de elementos de raiz novecentista (Unwin, 1994)

No dealbar do século XXI, e diante da inquietação causada por práticas sociais emergentes, será legítimo questionar-se o esforço de tentar recuperar-se a abordagem culturalista e as respectivas fórmulas de actuação, ainda que, certamente, renovando-as. Aparentemente, foi isso que no último quartel do século passado tentaram alguns defensores da recuperação da tradição arquitetónica do Urbanismo, como por exemplo os irmãos Krier, Ricardo Boffil e muitos outros, com as suas afirmativas propostas de arquitetura urbana para importantes cidades europeias.

## **2. A actual cidade dispersa e evolução recente do conceito de espaço**

Começemos por observar, no quadro da cidade europeia do virar de século XXI, a evolução do conceito de espaço e seu papel na demarcação das noções de *público* e de *privado*. Alguns comportamentos sociais que se vêm manifestando, de forma crescente, nas últimas décadas, confirmam uma mudança na noção de espaço público; o novo significado espelha menos a posse e mais o uso do referido espaço. Uma vez que o tipo de uso nem sempre corresponde à situação jurídica, a distinção público / privado ganha novas matizes (Ascher, 95:173). Nas novas práticas sociais da cidade estendida, fisicamente desconectada, observa-se uma tendência para a uniformização de comportamentos e para uma dicotomia no uso do espaço; os cidadãos adquirem hábitos quotidianos semelhantes

e que tendem a repetir-se, estabelecendo padrões; a utilização do espaço está concentrada na casa e nos espaços da nova era digital e económica, em detrimento dos espaços tradicionais ou espaços de proximidade do bairro (Ascher, 95: 91, 96-97). As práticas sociais enraizadas em áreas metropolitanas, e que começam a fixar-se em cidades médias, anunciam um novo sentido de urbanidade, requerente, por sua vez, de um novo quadro urbanístico. Na cidade do chamado *espaço difuso*, a nova urbanidade viria reforçada pelo aumento da mobilidade territorial, pelo uso generalizado do automóvel e pelo forte incremento das telecomunicações e, sobretudo, na última década, pelo uso da Internet e suas redes sociais; seria caracterizada por uma maior individualidade e por uma liberdade de comportamentos sociais (Ascher, 95: 90). Este urbanidade já não descansa, portanto, nas relações de proximidade; e institui, com as novas práticas, uma sociabilidade renovada, simultaneamente mais ampla, descontínua ou episódica (Ascher, 95: 99). Como assevera Ascher "(...) é *ilusório pretender reencontrar uma antiga urbanidade através da recriação do quadro urbanístico e arquitectónico tradicional (...)*" (Ascher, 95: 180). Antes, e com base em premissas muito conceptuais, alguns antropólogos tinham considerado estas práticas, do ponto de vista da cultural e civilizacional, como uma forma perniciosa de sociabilidade, um autêntico retrocesso; em última análise, uma marcha inexorável rumo à solidão. Apontando um último elo que mantinha a sociabilidade ligada ao seu estado tradicional, elo que, contudo, teria sido quebrado com a expansão urbana, com a fragmentação da cidade e com o estabelecimento, pelo caminho, de novas formas urbanas, questionam estes antropólogos se a sociabilidade tradicional poderia ainda (re) surgir nos espaços marcados pelas novas formas urbanas e arquitetónicas da era actual; espaços que não valorizariam nem permitiriam a sociabilidade, dito de outra forma, espaços ou *lugares* que, por não possuírem um determinado estatuto antropológico, se classificariam como *não-lugares* (Augé, 92: 62, 83).<sup>4</sup> Outros analistas, críticos dos anteriores, pretenderam demonstrar

---

4 Este estatuto corresponderia, segundo Marc Augé, à caracterização do lugar antropológico: "(...) Se um lugar pode definir-se como identitário, relacional e histórico, um espaço que não possa definir-se como identitário, nem como relacional, nem como histórico, é um não-lugar (...)" (tradução livre dos autores), in NON-LIEUX, Introduction a une anthropologie de la surmodernité, Edition de Seuil, 1992, p.83. M. Augé engloba nesta classificação de espaço, por exemplo, as auto-estradas, as estações de serviço, as gares ferroviárias, e os terminais dos aeroportos.

que a sociabilidade tradicional não desapareceu apenas passa por um processo de transformação; adquiriria esta também, isso sim, novas configurações, as quais incorporam, especialmente nos espaços da nova era, comportamentos subtis (Ascher, 95: 174). A sociabilidade passaria assim por um processo em tudo semelhante à das cidades e suas antigas centralidades: também estas não desaparecem, apenas se recompoem para ressurgir em novos termos e localizações (Ascher, 95: 19).

### 3. Conceito de forma urbana

Na sua teorização sobre os processos de construção da cidade, os investigadores do LUB/ETSAB/UPC, Laboratório de Urbanismo da Universidade Politécnica da Catalunha, em Barcelona, propõem, a partir do final dos anos Setenta do último século, um entendimento do conceito de forma urbana a partir das formas do crescimento, defendendo a autonomia das formas urbanas com respeito às forças sociais, económicas e a morfologia do lugar. Os aspectos económicos, sociais e morfológicos influenciariam, mas não determinariam, as formas do crescimento. Formas que seriam, em parte, consequência, mas também causa, nos processos de produção da cidade. Este raciocínio inclina-se para uma relação dialéctica entre formas de crescimento e construção da cidade, por oposição à dicotomia Estrutura/Super-estrutura e da interpretação marxista que toma a arte (incluindo a Arquitectura) e outras manifestações, e também a Filosofia e a Religião, como *super-estruturas*. Estas seriam consequências do sistema de produção, este sim, a estrutura da sociedade. (Valdiva, 1996)

Adoptando como fundamentação teórica, as tipologias das formas do crescimento, o LUB pretendeu superar as limitações de distintos enfoques disciplinares sobre os processos de construção das cidades: funcionalistas, presos à localização de actividades e desprezando a análise da forma; morfologistas, convencidos do determinismo da morfologia natural e que acabam por apenas ater-se ao peso dos planos e traçados históricos nas formas actuais; sociológicos, baseados no determinismo subjacente ao sociologismo recorrente da ortodoxia marxista; e historicistas, baseados numa interpretação cultural dos episódios urbanísticos, forçosamente

generalista, ou na fundamentação historicista de tipologias edificatórias sem consideração do papel que jogam outros elementos urbanos, em particular a infra-estrutura (Solà-Morales, 1986: 14-17). Como suporte metodológico alternativo, o LUB propõe a análise urbanística assente na tipificação dos processos de crescimento urbano. Nestes processos as formas de crescimento explicam-se como “(...) resultado de las ideas y proyectos sobre la forma de la Urbanización + la forma del Parcelario + la forma de la Edificación (...)” (op.cit.: 15). Conceptualmente mais próximos à linha da *tradição compositiva sobre a cidade*, ou da tradição arquitectónica do planeamento (Benevolo, 2000; Solà-Morales, idem), os arquitectos&urbanistas do LUB abordam, portanto, os planos de cidade e de fragmentos tendo como instrumento metodológico próprio a *análise urbanística do urbano* (Solà-Morales, ibi idem); introduzem, como conteúdo principal do planeamento urbanístico, geral ou de pormenor, o tema do projecto físico da cidade.

Na cidade contemporânea, o conceito de *forma urbis* renascentista poderia ter o seu equivalente na *identidade urbanística*. Identidade que residiria no conteúdo e no valor associado às formas gerais da cidade, forma que, como tratou de demonstrar outro destacado membro do LUB, Jose Parcerisa (1990), definem a cidade central. Como corolário lógico, a uma identidade urbanística corresponderia um conjunto de ideias de cidade, ideias presentes nas obras, planos e projectos e legíveis em formas urbanas gerais.

Pode aqui confrontar-se a planificação urbana com a sua natureza múltipla: criativa, figurativa e reguladora. A experimentação analítica, a proposição e a regulação de formas edificadas ou edificáveis suscitam o papel configurador, figurativo e excludente do desenho e da normativa. Com o objectivo de consecução da ordem espacial apresentam-se distintas vias: a histórica – ancorada no valor permanente dos episódios urbanísticos e arquitectónicos mais significativos do passado; a sensitiva – determinada pela percepção individual da envolvente, eminentemente visual; ou a morfológica - com suporte na estrutura física natural e construída do território. E estas, entre outras possibilidades, como seriam, na actualidade, a ambiental – direccionada à estrutura ecológica da paisagem e à sua sustentabilidade. Esta ordem espacial apresenta-se

aos nossos olhos mais próximos ao carácter permanente, às formas em presença, ou à experiência vivida da cidade.

Chegados a este ponto, a reflexão conduz à questão da validade de recuperar a tradição arquitectónica do Urbanismo, muito reclamada nas últimas décadas, desde âmbitos académicos e profissionais, como chave de intervenção na cidade contemporânea. Como aspecto consensual, o de que os novos reptos e os novas abordagens requerem, a par do sua sustentação teórica, do sentido da operatividade (Castells y Borja, 1997:259; Busquets, 1995:21).

## 4. Urbanismo, sociedade e a situação actual

Avançando em direcção à actualidade do debate sobre Urbanismo e sociedade, focamos a atenção em dois nomes sonantes: Robert Venturi e Rem Koolhaas. O primeiro, no seu ensaio *Learning from Las Vegas* (1972) caracterizou Las Vegas como uma cidade “mensagem”, em que o jogo e o espectáculo provocam uma arquitectura artificial, feita de signos e, ao invés de (quase) todas as outras, uma cidade que funciona para comunicar. O segundo, em *Delirious New York* (1978), analisa o impacto da cultura metropolitana sobre a Arquitectura e sobre a cidade, demonstrando que Manhattan gerou o seu próprio urbanismo metropolitano - “Cultura da Congestão”. Pretende-se uma reestruturação de todas as funções da cidade e uma redescoberta das realidades alternativas na metrópole. Para o arquitecto holandês, o mais importante é interpretar a origem da transformação da estrutura pós-capitalista, dos novos territórios, de uma renovada realidade de fluxos, da alteração de programas e da condição de processos irreversíveis (estruturas políticas, sociais, económicas, tecnológicas, culturais e ecológicas) (Koolhaas, 1994).

Tendo em conta, os processos aparentemente espontâneos que se realizam nas mais distintas e variadas culturas, a análise do espaço urbano obriga e proporciona a procura de “novas” liberdades, novas linguagens e novas metáforas; só possíveis através da realização das novas formas de (Eco) Urbanismo e de Arquitectura (Sustentável), referentes a novas exigências e a novos programas que provocam mutações na dinâmica do espaço urbano.

Desde os tempos remotos que entendemos a cidade qualitativamente relacionada com a história, a política e a filosofia. Desta tríade retiramos: a cidade é a forma política maior da história e a filosofia nasceu na cidade. Hoje, a relação de proximidade é a questão central do espaço urbano. Os trajectos nas cidades, a sua organização, proximidade, sobreposição e os fluxos, alteram a relação do indivíduo com o espaço e com o tempo. Os fluxos são também as auto-estradas electrónicas que provocaram inúmeras alterações no mundo. O mundo transformou-se numa cidade, numa cidade-mundo em tempo real. Esta nova dimensão proporciona uma liberdade e uma extensão nunca antes experimentadas, mas, simultaneamente, altera a medida, a escala, destruindo a consciência do lugar físico – encerra uma perda de relação com o mundo (Virilio, 2000).

A cidade, hoje, representa o abandono do lugar, é a cidade virtual, das telecomunicações, da internet, em suma, da ausência. Ausência do próximo, da proximidade, do real, do corpóreo (encarceramento e perca); é a proximidade do longínquo e do virtual. O virtual que ofusca o espaço público, a memória de um “jogo” teatral, cénico, definido ao longo dos tempos pelo Ágora, o Fórum, as praças, as avenidas, as igrejas e os palácios. É necessário reencontrar a cidade e o espaço de um tempo finito, reinventar a *Polis* (política); anular os opostos e os limites de um mundo “rico” e de um mundo “pobre”, dado que em ambos a dissolução é galopante. Se no primeiro, essa dissolução se reflecte através da perca do corpo, no segundo, é a perca do próprio mundo. A percentagem de população que está agrupada numa pequena percentagem de território é demasiadamente elevada para se conseguir um equilíbrio económico, social e cultural que procure uma solução sustentável que promova uma relação forte entre a tecnologia e a natureza.

Os paradigmas alteram-se ao longo dos tempos. No século XIX a questão central residia na relação entre cidade e campo. No século XX, o problema refere-se essencialmente à dicotomia entre centro e periferia. No século XXI, retoma-se o antagonismo, de há milhares de séculos, entre sedentário e nómada. Este carácter bipolar está dependente do povoamento, do centro, da fronteira e do emprego. Sempre se entendeu o povoamento como a persistência do sítio. Quanto mais se estende mais se dissolve, desintegrando-se e fragmentando-se. O centro alterou a

lógica espacial, já não é o pólo de referência das cidades, mas, algumas cidades são o centro do mundo. A anulação das fronteiras é fictícia pois, existem noutra lugar, são invisíveis, estão escondidas. O emprego tornou-se efémero, volátil, gerando dinâmicas no espaço e no tempo, velozes e inconstantes. A distância parece irrelevante, porque o trabalhador adaptou-se electronicamente, substituindo os critérios de conexão e de acessibilidade pelos da distância, da ausência. Esta percepção de um novo mundo e de um novo espaço, alterou a relação do homem com a cidade e do homem com a Arquitectura. O corpo assume um papel secundário e, como tal, a ergonomia não gera um processo projectual. Mas, não é só no corpo humano que se reflecte este novo paradoxo, também a relação entre real e virtual, entre exterior e interior, entre estar dentro e estar fora, se torna confusa e distante. A cidade virtual, a casa virtual e a fachada virtual são exemplos paradigmáticos desta nova atitude perante a questão tectónica. Os limites físicos, que durante séculos nos proporcionaram fronteiras, como as muralhas, as portas, os campos cultivados e os muros dissolvem-se na própria ideia de limite.

A cidade organizou-se por partes desde sempre, sendo inúmeras vezes fruto de uma sociedade marcada e estratificada sobre a exclusão social, raramente funcionando como pólo urbano aglutinador de todos os habitantes. A mistura de elementos antagónicos, cheio e vazio, real e virtual, passado e futuro, rigor e casualidade, privado e público, amor e ódio, permite uma postura ambígua, dispersa, não unívoca, que obriga a reflectir acerca do modo de interpretar o meio urbano. A leitura, a palavra, a reflexão e a crítica possibilita a análise do contexto urbano, do desejo e das vivências do homem contemporâneo nas cidades de hoje, propondo terapias diversificadas, tendo em conta as situações e os lugares. Deste possível desejo nasce, em 2005, o projecto da primeira eco-cidade do Mundo Dongtan (China)<sup>5</sup>, uma cidade ecologicamente sustentável, com emissões de CO<sub>2</sub> limitadas, auto-suficiente em termos energéticos e de recursos hídricos.

---

5 O projecto de Dongtan foi apresentado em 2007, era suposto a obra estar concluída em 2010 mas até ao momento não há notícias da sua construção.

## 5. Espaço, tempo e cidade

Paul Virilio, em *Cybermonde la politique du pire* (1996), analisa com profundidade e lógica a importância da economia, da justiça e da (tentativa de) democratização da velocidade. Este último factor é o motor da sociedade actual. O problema residiria no estar e na ausência, no perene e no efémero, na proximidade e na velocidade. Hoje, a cidade ao tornar-se sedutora atrai visitantes e introduz na sua lógica a dimensão do turismo, simultaneamente, a condição de virtual afasta o indivíduo do lugar físico; esta dualidade altera significativamente a sua aparência e a sua vivência. Para este urbanista e filósofo francês o mundo está esmagado num único plano, como se fosse uma lente; perante este encarceramento da realidade é legítimo equacionar as seguintes interrogações: Qual a escala e a dimensão do homem? Qual a medida humana? Qual o equilíbrio entre espaço e tempo?

A transformação e evolução da sociedade contemporânea alteraram os espaços simbólicos da cidade: o castelo, a igreja, a praça deixaram de ser pontos estruturadores de definição urbana. Hoje, são os centros comerciais, os museus, os aeroportos, os estádios, as estações rodó e ferroviárias- os não-lugares de Marc Augé- que funcionam como os novos reguladores urbanos, pontos de convergência, de aglutinação espacial e populacional, conferindo à cidade uma urbanidade de espaço público “interiorizado”. No entanto, estas novas espacialidades não devem dissuadir e secundarizar a questão central que o urbanista e arquitecto devem redefinir: a problemática dos espaços públicos. Qualquer que seja a vivência nos aglomerados urbanos, os espaços colectivos de qualidade são um dos pontos fundamentais para que o cidadão possa continuar a usufruir da cidade. Por mais transformações tipológicas, estruturais e formais a que as cidades estiveram sujeitas, como refere Josep Maria Montaner, toda e qualquer cidade continua a transportar um passado e uma memória; os valores simbólicos permanecem nesses elementos urbanos, mais que não seja pela expressão de uma memória ou pela representação de uma ausência (Montaner, 2001: 169-177).

## 6. Considerações finais

Durante um largo período de tempo a integração entre Arquitectura e natureza foi vista como uma *mimese* da primeira em relação à segunda. A questão central dos nossos dias reside em procurar um equilíbrio e correlação

entre a construção e o meio envolvente, entre o desenho urbano e o território; desenvolver um planeamento de matriz ecológica e bioclimático, em que se potencialize o aproveitamento da água, da energia solar, dos elementos térmicos, da criação de jardins nas coberturas, da construção de muros verdes; todos os elementos numa relação directa com a natureza nas suas mais diversas vertentes. O desafio actual reside em procurar a identidade do lugar; cada lugar é único e irrepetível, gerando um conjunto de possibilidades que variam profundamente no nosso planeta. Esta condição permite homogeneizar qualquer tipo de sociedade ou cultura, qualquer que seja o seu grau de desenvolvimento tecnológico. O “terceiro mundo”, os países em “vias de desenvolvimento”, as regiões mais afastadas do designado avanço tecnológico, vigente nos países “ricos”, têm, perante este novo paradigma, as mesmas potencialidades de desenvolvimento de um Urbanismo sustentável. Esta profunda diversidade deve ser integrada num processo global de reciclagem, mas simultaneamente num contexto que varia irremediavelmente de lugar para lugar. Daqui advém uma complexidade em definir legislação, normas e regulamentos gerais; esta complexidade deve promover a procura de tipologias, materiais e técnicas de construção, que se coadunem com a situação em causa. Devemos ter em conta a diversidade, suplantando a visão tecno-economista que funciona como uma entidade abstracta, que invade a política e consequentemente o território, a cidade, a demografia, a ecologia o bem-estar e o lazer. Como (re)pensar esta identidade do lugar? Edgar Morin (1999) afirma que “Saber ver necessita saber pensar o que se vê” e defende que a simplificação promove a ideia única, o pensamento unidimensional, não procurando as várias dimensões que a cidade encerra. O pensamento deve procurar a distinção, a objectivação, a selecção, voltar a juntar, evitar separar, identificar a multiplicidade dos fenómenos, reconhecer a presença do sujeito no objecto, aprender com qualquer conceito – torná-lo esclarecido e esclarecedor – numa interligação de conceitos. Não devemos cair no erro de produzir ideias simples quando a sociedade é cada vez mais complexa, não devemos procurar visões unidimensionais para territórios cada vez mais multidimensionais.

Hoje, num mundo tão mediatizado, para além da cidade em si, existe a *imagem da cidade*. Esta bipolaridade entre realidade e imagem cria uma nova leitura, relação e ligação à cidade; esta suposta bipolaridade sobre o espaço urbano recai numa vertente imaginária de sedução pela urbe, na experiência

de fragmentos de cidades “ideais”, oníricas; mas simultaneamente também numa estrutura espacial e social de degradação, de deterioração do habitat e de deficiências estruturais do espaço urbano. Retomar os mitos enunciados, agora, com o auxílio e referência da ecologia deve ser o elemento formador e catalisador de um novo pensamento e desenho urbano, compreendendo a ecologia como possível corte epistemológico. Esta abordagem requer a participação de uma cidadania activa e consciente, promovendo uma relação equilibrada na paisagem, no território e na cidade, entre homem, natureza, cultura e técnica. O modelo actual assente numa produção quantitativa baseada nas energias fósseis, num crescimento poluente e contaminador, exige uma vocação transdisciplinar capaz de criar novas metodologias para que a intervenção profissional se situe num patamar ecológico, social, pedagógico e cultural que contribua para uma nova visão da sociedade. Apenas uma abordagem complexa e sistémica pode anunciar um novo paradigma urbanístico que equilibre natureza e cultura, tecnologia e sociedade.

## Referências bibliográficas

ASCHER, François (1995) *Metapolis ou l'Avenir des villes*, Paris: Odile Jacob

AUGÉ, Marc (1992) *NON-LIEUX, Introduction a une anthropologie de la surmodernité*, Paris: Edition de Seuil

BENÉVOLO, Leonardo (2000) *La Proyección de la Ciudad Moderna*, Barcelona: Gustavo Gili

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel (1997) *Local y global: la gestion de las ciudades en la era informatic*, Barcelona: Taurus

BUSQUETS, Joan (1995) *Planeamento: passado recente y futuro proximo*, Revista: “Sociedade e Território”, Lisboa: nº22, pp. 9-21

CHOAY, Françoise (1965), *L'Urbanisme: Utopies et Réalité*, Paris: Editions du Seuil

KOOLHAAS, Rem (1978) *Delirious New York*. Rotterdam: 010 Publishers,.

KOOLHAAS, Rem (1995) S, M, L, XL, New York: The Monacelli Press

MONTANER, Josep Maria (2001) *Por la modernidad superada / Arquitectura arte y pensamiento del siglo XX*, Barcelona: Ed. Gustavo Gili

MORIN, Edgar (1999) *As grandes questões do nosso tempo*. 6ª ed. Lisboa: Notícias editorial

MORIN, Edgar (2003) *Introdução ao Pensamento Complexo*. 4ª ed. Lisboa: Instituto Piaget

PARCERISA, Josep (1990) *La Forma Urbis: Cinc Ciutats sob Sospita*, Tesis doctoral, Barcelona: Universidad Politecnica de Catalunya

RODRIGUES, Jacinto (2006) *Sociedade e Território–Desenvolvimento Ecologicamente Sustentado*. 1ª ed. Porto: Profedições, Lda

SOLÀ-MORALES, Manuel (1996) *Las Formas del crecimiento urbano*, Barcelona: Ediciones UPC

VENTURI, Robert (1972) *Learning from Las Vegas, the forgotten symbolism of architectural form*, Cambridge-Massachusetts: MIT-PRESS

VIRILIO, Paul (2000) *Cibermundo: a Política do Pi*, Lisboa: Editorial Teorema, Lda. 1ª Edição francesa: Cybermonde, la politique du pire, Textuel, 1996

UNWIN, Raymond (1994) *Town planning in practice – An introduction to the art of designing cities and suburbs*, New York: Architectural Press. First Edition: 1909, London: T.Fisher Unwind Ltd.

SITTE, Camillo (1980) *Construcion de ciudades según principios artísticos*, Barcelona: Gustavo Gili, 1ª Edição: Der Städtebau nach seinen Künstlerischen Gründ-Sätzen, 1899

# *Sustentabilidade nas cidades: como pensar isto?*

Por

*Roberto Py Gomes da Silveira<sup>6</sup>*

## **RESUMO:**

Este artigo busca estabelecer uma vinculação entre o sistema de planejamento integral e permanente e o enfrentamento de situações problemáticas. Apresenta relações entre os conhecimentos acumulados pela humanidade, por meio de exemplos de legados de personalidades significativas. Enfatiza a importância do planejamento, tendo por referência questões urbanas que ocorreram durante o crescimento das cidades, tendo como exemplo Porto Alegre e, certo declínio no planejamento físico que tem sido observado em todos os níveis de governo. Salienta também a falta de investigação das causas básicas de muitos dos problemas hoje presentes no país, exemplificando esta carência pela falta de consciência dos problemas, que acabam se manifestando através de efeitos que a todos surpreendem.

**Palavras-chave:** planejamento, arquitetura, Porto Alegre.

Na história da humanidade sempre se destacaram indivíduos que, dotados de extraordinária capacidade intelectual em suas mais diversas manifestações, acabaram se transformando em símbolos para a civilização, mudaram o modo de pensar e viver e influenciaram não somente suas épocas, mas deixaram marcas duradouras para o próprio desenvolvimento cultural, artístico, filosófico ou científico dos agrupamentos humanos a que pertenciam.

Alguns tiveram vidas marcantes deixando como legado, efeitos que atravessaram os séculos e, pelo menos como símbolo, chegaram até nossos dias. Exemplificando, sem qualquer classificação por mérito ou influência, mas unicamente para servir como referência, podemos citar Sócrates, Aristóteles, Hipócrates e tantos outros, na Antiguidade.

Há 4000 anos, na Mesopotâmia, o Código de Hamurabi regulava as relações da época. Esta legislação estabeleceu as primeiras regras para o ofício de construir, ao fixar remunerações e punições para a má prática da nossa atividade de arquitetura, conforme descrição dos artigos abaixo:

“Art. 228 - Se um arquiteto constrói uma casa para alguém e a leva a execução, deverá receber em paga dois siclos, por cada sar de superfície edificada;

---

6 É Arquiteto e Urbanista e Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul / Gestão 2012 – 2014 Roberto Py Gomes da Silveira

Art. 229 - Se um arquiteto constrói para alguém e não o faz solidamente e a casa que ele construiu cai e fere de morte o proprietário, esse arquiteto deverá ser morto.”

Fazemos referência à esta legislação antiga, para deixar clara a responsabilidade dos arquitetos desde aqueles anos tão distantes, para que sirva de apoio às questões que colocaremos ao final deste artigo, especialmente as que dizem respeito ao planejamento urbano, responsabilidades legais, hoje, dos arquitetos e urbanistas, conforme a Lei 12378/2010, que criou os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo do Brasil.

Seguindo nosso raciocínio, na época do Renascimento, Leonardo da Vinci e Rafael Sanzio destacaram-se por sua capacidade inventiva, sensibilidade artística, dentre outros aspectos. Da Vinci, considerado por muitos, o maior gênio da história, desenvolveu estudos urbanísticos impressionantes, criando modelos de cidades que apresentavam, de forma objetiva e concreta, alguns fundamentos de sustentabilidade, através de sistema de coletas de esgotos e aproveitamento de águas, que foram precursores dos sistemas de saneamento urbano.

Acompanhando esse passar de séculos, exemplos vão desfilando ante a humanidade, mostrando possibilidades de novos caminhos para a vida humana, em especial nos já nascentes aglomerados urbanos, sendo que algumas dessas ideias chegaram a ser aproveitadas por algum tempo, porém maior parte delas caiu no esquecimento.

O arquiteto Marcos Vitruvius Pollius escreveu o seu compêndio sobre arquitetura, visando consolidar suas propostas e permitir sua utilização em situações diversas, servindo como verdadeiro manual de aprendizado a algumas regras básicas para a arquitetura e urbanismo. Sua obra, “De Architectura”, em 10 volumes, descreve pormenorizadamente o exercício da profissão, em seus múltiplos aspectos, isto no século I A.C.

No século XX, Jacques Cousteau, oceanógrafo, um gênio em sua especialidade e um desbravador do mundo aquático, além de tantos outros feitos, disse uma frase lapidar: “A Terra é uma imensa espaçonave, com capacidade para abrigar até dois bilhões de seres humanos”. E disse mais: “Os que decidem sobre o amanhã devem avaliar o impacto no futuro”. Alertava ele, com estas declarações, para os grandes problemas

que adviriam com o aumento da população. No início poucos levaram a sério sua afirmativa, no entanto, hoje, quando a população já ultrapassa os sete bilhões de habitantes, o que se pode dizer de tudo isto, é que a situação tornou-se caótica, por todas as partes do globo terrestre, tendo os problemas se disseminado não somente nos grandes aglomerados urbanos. Nos grandes centros o testemunho da situação é muito visível e não é diferente nas regiões mais ermas do planeta.

Não se trata apenas de fazer uma vinculação direta entre excesso de pessoas e deterioração dos espaços habitados. Suas consequências se manifestam na atmosfera, através dos buracos de ozônio, nos polos sul e norte, via o derretimento de geleiras e uma provável elevação do nível dos oceanos, todos, trazendo resultados catastróficos para muitos dos principais pontos de concentração de população. Em especial os que se localizam ao longo das costas oceânicas, por muitas e diferentes razões, que vão desde as facilidades de transportes até as atrações turísticas e paisagísticas que estas posições geográficas detêm.

Com este preâmbulo, pretende-se destacar o título deste artigo, “Sustentabilidade nas cidades: como pensar isto?”.

Dito isto, convidamos o leitor a pensar conosco e, ao fazer este exercício, refletir sobre suas responsabilidades, como ser humano e como formador de opinião, ao menos em sua área de influência: família, trabalho, relações sociais e tantas outras que possam oferecer a oportunidade de interagir sobre o tema.

Desta situação, de um olhar sobre o planeta e as grandes modificações que nele estão a ocorrer, façamos um “zoom” para um ambiente urbano, não dos maiores, nem dos mais problemáticos, nem muito desenvolvido, nem miserável. Tomemos como exemplo uma cidade de porte não mais do que médio, em termos de aglomeração mundial, nem litorânea, nem muito afastada dos mares, nem nas montanhas e nem nas grandes planícies terrestres. Ocupemo-nos então com uma cidade destas proporções, a nossa “Porto Alegre”.

A capital gaúcha é, hoje, uma cidade com 242 anos e possui a maior parte dos problemas que afligem as cidades de modo geral, especialmente em nosso Brasil. São questões decorrentes de expansões territoriais, de ocupações intensivas em áreas de risco para as populações aí localizadas,

problemas de elevada violência urbana, falta de infraestrutura adequada, enfim, uma série muito grande de fatores que, em seu conjunto, preocupam seus moradores, seus administradores e de modo muito particular os profissionais envolvidos com o planejamento urbano em seu aspecto mais abrangente.

Passemos então a uma rápida olhada na Porto Alegre da primeira metade do século passado, que era considerada a terceira capital do Brasil, com limites territoriais razoavelmente definidos.

Na época, uma série de grandes obras alterou significativamente a cidade, principalmente na sua área central, onde a abertura da Avenida Borges de Medeiros, a construção do Viaduto Otávio Rocha e a posterior construção de uma nova avenida, a Senador Salgado Filho, representaram uma reestruturação importante para o crescimento da mesma. A abertura da Avenida Farrapos teve, por sua vez, importância decisiva para a reorganização da zona norte, principalmente como via de acesso a Porto Alegre.



O viaduto, construído entre 1928 e 1932, foi resultado de um primeiro plano para a cidade, plano este que atendia a já citada frase de Cousteau sobre “Os que decidem sobre o amanhã devem avaliar o impacto no futuro”.

Estas obras, com ênfase especial na da Borges e a consequente construção do Viaduto Otávio Rocha tiveram enorme impacto na organização da área central. Permitiram a ligação do centro da cidade com a chamada cidade baixa, ambas às margens do Guaíba, porém separadas pela barreira formada pela crista central da península que é a Rua Duque de Caxias. Até então, esta ligação era por ruas estreitas, excessivamente íngremes, que existem até hoje, como as ruas General Auto, Espírito Santo e Marechal Floriano e que ainda, secundariamente, funcionam até hoje como ligação entre a encosta norte e a sul do centro da Capital.

Foi a abertura da Avenida Borges de Medeiros que possibilitou a estruturação do sistema de transportes coletivos, uma vez criadas as condições de transposição da barreira física da Rua Duque de Caxias. Assim foi que, aberta essa possibilidade, estruturou-se uma rede de linhas de transporte coletivo públicas, os bondes, que por meio de uma distribuição radial, conduziam a população entre o centro da cidade e os bairros.

A implantação desta rede de transportes urbanos teve grande repercussão na estruturação da cidade e acabou servindo de base para os primeiros planos de Porto Alegre, inicialmente como planos viários em seguida como projetos urbanísticos e posteriormente como planos de desenvolvimento urbano.



Tomemos como exemplo a estruturação das vias dos bondes, uma rede radial, partindo de um conjunto de três estações junto ao Mercado Público Municipal, chamados de abrigo dos bondes, e que passavam para coletar passageiros sem paradas prolongadas. Os pontos terminais eram nos finais das linhas, de modo a que houvesse, no centro da cidade, a maior fluidez de fluxo na passagem deste transporte coletivo e, já na época, uma primeira indicação do que seria a estruturação viária básica de nossa cidade. As linhas Duque e Gasômetro, de certo modo, funcionavam como linhas perimetrais, a primeira circundando a área mais central, passando

pelo Mercado Público, seguindo pela Rua Sete de Setembro e Rua dos Andradas até a Usina do Gasômetro e daí pelas ruas Duque de Caxias e Marechal Floriano para chegar novamente ao Mercado. A segunda, por sua vez, fazia um percurso mais amplo, saindo de centro e passando junto ao Pronto Socorro Municipal. E este foi o início da estruturação em radiais e perimetrais que Porto Alegre mantém até hoje.

Por uma razão decorrente dessa situação, nos finais de linha dos bondes estruturava-se uma espécie de centro de bairro, com igreja, cinemas, comércio e equipamentos públicos, sendo estes os limites do alcance da rede pública de transportes, no que diz respeito a acessibilidade oferecida à população.

Logo, o crescimento da cidade trouxe necessidades de expansão da área urbana através do prolongamento destas linhas iniciais de crescimento, as quais passaram a ser servidas por linhas de ônibus, que mantiveram a mesma lógica dos sistemas de bondes, ou seja, deslocavam-se dos seus pontos finais até a área central onde passaram a ter, diferentemente dos bondes, pontos terminais disseminados pelo centro, trazendo os primeiros problemas de mobilidade aos usuários.

A Porto Alegre de nossos dias, apesar de toda sua expansão territorial e populacional e da sua transformação em uma efetiva Região Metropolitana, em sua essência, não é muito diferente do que foi. O que ocorreu, de modo muito expressivo e de certa forma até assustador, foi a ampliação desproporcional dos problemas urbanos de toda natureza.

Novos conceitos passaram a ser identificados mundialmente, a maioria tendo por fundamento paradigmas de movimentos antigos, mas que levantaram bandeiras presentes até hoje. Quando falamos, por exemplo, em acessibilidade universal, estamos falando em igualdade, do lema da Revolução Francesa, “Liberté, Egalité et Fraternité”.

Esse exemplo da Revolução Francesa busca manter um vínculo com o início deste texto, onde salientamos o papel de alguns personagens da história da humanidade com as questões de atualidade permanente.

Tais considerações nos levariam a pensar que os problemas não diferem muito em sua essência, mas se apresentam sob outras formas por serem basicamente os mesmos, sob outros contextos. Na realidade, a formulação contida nas palavras de Jacques Cousteau, sobre a população mundial, hoje nos mostra a que contexto ele, na ocasião, se referia.

O crescimento populacional por si só provoca a ampliação, em diversas dimensões e escala, dos problemas enfrentados pela vida “organizada” dos homens em nosso planeta. A sustentabilidade essencial teria que ser a busca da garantia das condições de vida adequadas a todos os seres vivos, com o que poderia então falar em sustentabilidade da nossa permanência como sociedade civilizada para o futuro.

O enfrentamento destas questões em escala planetária diz respeito a todos nós, seres humanos, mas não está, na prática, a nosso alcance. As questões mais básicas para uma efetiva sustentabilidade estão na busca permanente da paz mundial, da aplicação do lema, já referido, da Revolução Francesa e de relações econômicas, sociais e culturais que possibilitem a sobrevivência da vida, enfim, de concepções de mundo capazes de conviver com diferentes ideologias e que sejam capazes de estimular relações saudáveis entre os seres humanos, em seus múltiplos aspectos.

Enquanto os chamados “dirigentes mundiais” não se acertam nestas questões, tratemos de executar aquilo que pensamos ser a nossa parte, contribuindo para possíveis melhoras gerais, no âmbito de nosso alcance.

A base para a sustentabilidade poderia então ser vista como a recuperação e a manutenção do equilíbrio entre a ação do homem e seus efeitos na natureza e por consequência, na própria vida humana.

Vamos então procurar relacionar questões e ações que se enquadrem nesse objetivo, partindo sempre da hipótese de que a maior parte das ações a serem evitadas ou eliminadas, correspondem, com muita frequência, a efeitos de atos que concorrem para as situações indesejadas.

Retornemos então a Porto Alegre.

Parte integrante das questões de sustentabilidade, a mobilidade urbana e suas consequências mais diretas, é decorrente da falta de soluções capazes de propiciar o deslocamento de pessoas no seu cotidiano. Estas situações são extremamente críticas onde há grande concentração de pessoas, sem uma estrutura de transporte compatível com a necessidade de atendimento às mesmas, assumindo proporções graves pelas necessidades financeiras e em geral pelas grandes obras que requerem.



Porto Alegre, apesar de ter apresentado nos últimos anos um crescimento populacional bastante mais discreto, se comparado a muitas das grandes cidades brasileiras, não difere muito delas. A tendência é de uma ampliação inconveniente e desnecessária dos tempos de deslocamento das pessoas, tanto dos usuários de ônibus como dos que se deslocam utilizando veículos individuais. A frota de automóveis aumenta numa velocidade muito maior do que o crescimento populacional e a aspiração pela utilização de veículos próprios também é parte importante entre os desejos de seus habitantes. Com isto temos congestionamentos nas vias, perda de tempo por parte das pessoas, falta de locais para estacionamento, gastos exagerados e inúteis com consumo de combustíveis, riscos de acidentes com danos pessoais e materiais, ou seja, uma série de problemas, todos decorrentes de uma estrutura viária não adequada e de certa priorização do uso de veículos individuais, ou seja, da falta de um planejamento adequado.

As questões de mobilidade estão a se espalhar para muito além dos aglomerados urbanos. As próprias rodovias, sejam elas federais, estaduais ou municipais, não suportam a pressão do tráfego de veículos por situações em sua maioria capazes de serem previstas e evitadas. Um simples acidente, sem vítimas, com muita frequência provoca congestionamentos em estradas ou vias causando problemas de toda a ordem às pessoas neles imobilizadas e que vão desde perda de horários para compromissos até a exposição a furtos ou assaltos.

Obras intermináveis, referidas quase que diariamente nos meios de comunicação, como é o caso da BR 101 em Laguna, Santa Catarina ou a interminável duplicação da RS 118, apesar de sua importante função na Região Metropolitana de Porto Alegre, demonstram a falta de uma estrutura de planejamento em todos os níveis governamentais.



Políticas implementadas com finalidades de garantir postos de trabalho em períodos de crises episódicas na indústria automobilística, demonstram a falta de uma visão prospectiva mais consistente. As determinações de ampliação de prazos de vigência das isenções concedidas às montadoras de veículos evidenciam estas medidas imediatistas e sem outro alcance além de um desafogo momentâneo nas dificuldades de comercialização de mais e mais veículos particulares, atuando como mero paliativo para o problema real. Assim, de prazos em prazos de isenção para possibilitar a venda de veículos, chegaremos ao momento em que não haverá mais pessoas para adquiri-los, salvo as necessidades, bem mais moderadas, de reposição de frota pela sua obsolescência.

Seria muito oportuno calcularmos os custos reais do exagerado e desnecessário consumo de combustível com a imobilidade urbana de automóveis, ônibus e caminhões e somarmos a este valor as perdas estimadas com o tempo perdido nos transportes de carga, de passageiros em veículos coletivos ou privados, para podermos avaliar as consequências deste capital desperdiçado, que poderia ter destinações de maior importância para nosso país.

E estamos abordando somente um aspecto muito específico da sustentabilidade. Há outros tantos. Vamos, pois, adiante, com questões como poluição ambiental, em todos os seus significados, iniciando pela qualidade do ar que respiramos, pela poluição das águas, obrigando a gastos cada vez maiores para adequá-las ao consumo. Assim poderemos seguir sempre, pelos caminhos da identificação das ocupações em áreas de risco, desde os riscos diretos à vida humana até os que provocam degradação do ambiente natural como um todo, destruindo a fauna, a flora, com toda a sorte de outras consequências.

Aí chegamos às fragilidades do planejamento dos municípios, ocorrentes de modo muito generalizado em todas as regiões do Brasil. Como conviver com a omissão permanente do poder público para com as ocupações em áreas de risco. É bem presente para todos nós o impacto das tragédias que vem periodicamente ocorrendo na região serrana fluminense, além de tantas outras, que surgem em toda a Nação.

Aqui, em nossa cidade, temos o impacto das populações atingidas por cheias do Guaíba, ocasionadas em grande parte pela ocupação irregular de áreas nas nossas ilhas, integrantes de uma área de preservação que é

do Parque Estadual Delta do Jacuí. E o que dizer da poluição do arroio Dilúvio, canalizado na Avenida Ipiranga, onde, além do lixo domiciliar e urbano, móveis velhos e objetos das mais inesperadas naturezas são encontrados.

Sustentabilidade abrange estas questões todas e muito mais. Seus pré-requisitos básicos, para todos os casos, são variados e dependem da grandeza e dimensão do que estamos abordando. Estes pré-requisitos são, independentemente de outras que o leitor poderá identificar, pelo menos de duas naturezas: a falta de consciência dos problemas e a falta de planejamento permanente.

### **Falta de consciência dos problemas**

O desconhecimento de que determinadas situações constituem problemas é, sem dúvida, uma questão das mais sérias com que podemos nos defrontar. De fato, se não tivermos efetivamente conhecimento sobre isto, não teremos nem como agir. O conceito parece elementar, mas de fato não o é. A referência inicial deste trabalho a personalidades que ao longo da história da humanidade tiveram papel preponderante no desenvolvimento humano e em suas relações com os agrupamentos sociais foi feita para exemplificar o significado que suas vidas, suas reflexões ou descobertas tiveram o sentido de abriremos os olhos para determinados problemas até então não identificados.

Deste modo, pela falta de consciência do que significam determinadas condições, podemos explicar a ocorrência de episódios ou o surgimento de situações que, ao crescerem e se desenvolverem passam, somente então, a serem identificadas como problemáticas ou até mesmo nocivas para a manutenção de um equilíbrio razoável da natureza.

Este desconhecimento também é decorrente de que, com muita frequência, o ocorre apenas a percepção dos efeitos de determinados problemas, efeitos esses aos quais os responsáveis por sua superação, de modo muitas vezes imediatista, buscam solucionar, sem uma investigação mais aprofundada de suas causas, o que leva à adoção de propostas meramente paliativas ou até mesmo sem qualquer efeito real.

As questões de sustentabilidade urbana podem ser muitas vezes enquadradas nesses procedimentos. A referência anterior sobre a mobilidade urbana pelo tratamento preferencial dado aos automóveis nas

áreas urbanas serve para exemplificar a falta de soluções capazes de enfrentar os problemas em suas causas básicas, e não por seus efeitos.

O estudo aprofundado, a pesquisa sobre as razões para que certas situações problemáticas acontecem, um olhar sobre os erros do passado, aqui entre nós e em outros países, a procura e a investigação sobre as questões básicas para o surgimento de efeitos negativos que passam a nos preocupar, são formas de trabalho para a identificação dos problemas que, uma vez enfrentados de maneira correta e metodologicamente precisa, possam ser verdadeiramente superados e contribuir para a melhoria das condições de vida em nosso planeta.

O somatório de ações corretas, mesmo que localizadas, pode ser um caminho na busca da sustentabilidade, da vida humana e da sobrevivência, em condições favoráveis desta grande “imensa nave espacial”, mesmo que superlotada, a que se referiu Jacques Cousteau.

### **A Falta de Planejamento**

Por razões de ordem política e de gestão, de um lado, e também por uma equivocada visão de que existe urgência para as nossas realizações, os processos de planejamento tem sido colocados de lado em nosso país.

As chamadas “Obras da Copa” mostraram claramente essa situação. A falta de um planejamento capaz que enfrentar com eficiência a proposta grandiosa do Brasil em realizar uma Copa do Mundo com jogos distribuídos em múltiplas sedes levou à situação de todos conhecida.

O governo federal, alarmado com a inércia inicial, sua, dos governos estaduais e municipais com o prazo de sete anos que o país tinha para enfrentar a tarefa de preparar estádios e adequar a infraestrutura urbana e de transportes em geral, aéreo e rodoviário, criou o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, numa tentativa de solução que implica na realidade no não planejamento. Buscava com isto poder completar as obras em doze diferentes sedes antecipando etapas, ou seja, licitar a execução de uma grande quantidade de obras sem o necessário planejamento e sem os projetos completos que o bom planejamento exige.

A preparação correta para a Copa do Mundo, ou a sua falta, é aqui referida por ser episódio recente e acompanhado por todos nós. O mais grave, no entanto, é que a constatação de que o poder público, de uma maneira geral, está deixando de lado a concepção da imprescindibilidade do **planejamento** é muito verdadeira.

A descrição de nossa cidade de Porto Alegre e de como aquela pequena capital foi de transformando através de obras e de um início de formação de uma rede pública de transportes coletivos, demonstra que naquela época já existia uma concepção dos dirigentes municipais para o planejamento.

Nossa cidade foi pioneira na elaboração de seu Plano Diretor, assim como a Região Metropolitana de Porto Alegre foi uma referência, no início dos anos setenta, ao efetivar o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, inclusive com a participação conjunta e compartilhada dos municípios que, à época, foram definidos como incluídos na região.

Infelizmente o planejamento, em especial o planejamento físico, urbano ou regional, como dissemos, foi se diluindo com o tempo. É indiscutível que o processo de planejamento é uma decisão política, mas ele também é, de modo indispensável, uma atividade técnica. Em especial nos aglomerados urbanos as ações tem que ser planejadas de modo abrangente e permanente. E, salientamos, passando por todas as etapas de concepção, estudos, planos, projetos básicos e executivos, para que possam com propriedade e competência serem, finalmente, executados sob a forma de obras ou serviços.

Por isto tudo, o título deste trabalho: “Sustentabilidade nas cidades: como pensar nisto”. Não teremos como desenvolver propostas de uma cidade sustentável se elas não foram fortemente alicerçadas em um processo de planejamento completo, que estimule o detalhamento de alternativas técnicas e as considere seriamente nos momentos de decisão política. Basta de decisões isoladas, buscando tentar resolver meros efeitos de problemas sem os estudar com profundidade.

## Referências bibliográficas

Lei 12.378/2010. **Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs; e dá outras providências.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2010/2010/lei/L12378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2010/2010/lei/L12378.htm) Acesso em 20.05.2014.

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/hamurabi.htm>> Acesso em: 28 mai. 2014.