



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



FERNANDA PINHEIRO DE SOUZA

A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

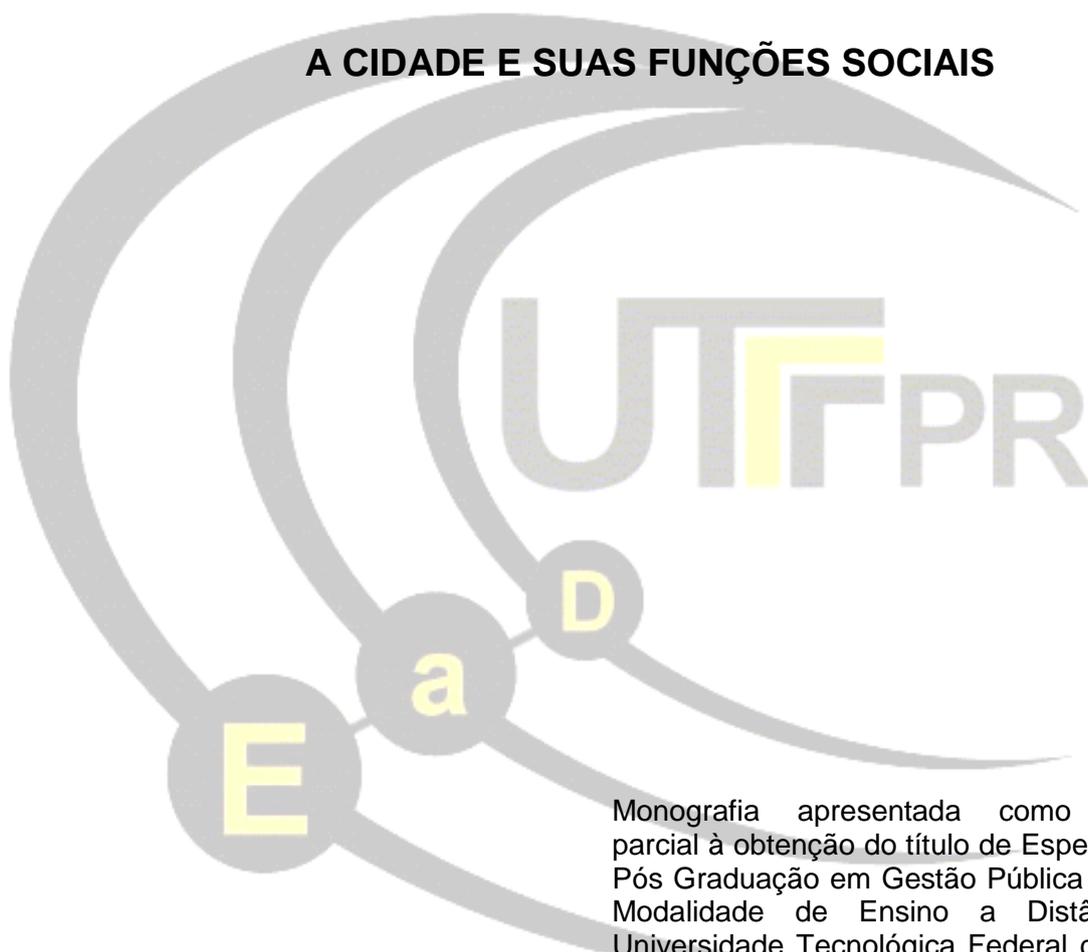
MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2014

FERNANDA PINHEIRO DE SOUZA

A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS



Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

CURITIBA

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

Por

Fernanda Pinheiro de Souza

Esta monografia foi apresentada às 08h30min do dia 21 de fevereiro de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho *A Cidade E Suas Funções Sociais*.

Prof^o. Dr^o. *Christian Luiz da Silva*
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Prof^o. Dr^o. *Moisés Francisco Farah Júnior*
UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico o presente trabalho àqueles que permitiram que esta
monografia se efetivasse

AGRADECIMENTOS

À Deus por cada dia de vida, pela saúde e pela família em que fui agraciada.

Ao meu orientador Professor Dr. **Christian Luiz da Silva**, que me orientou, por sua disposição, empenho e compreensão em todos os momentos da orientação.

Agradeço a todos os professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, *Campus Curitiba*.

Agradeço aos tutores que possibilitaram o acompanhamento e os estudos durante todo o transcorrer do curso de pós-graduação.

Por fim, meus agradecimentos a todos aqueles que colaboraram para a realização da presente monografia.

“O homem que não pode acreditar em si mesmo não pode acreditar em mais nada”.

(ROY L. SMITH)

RESUMO

SOUZA, Fernanda Pinheiro. A Cidade e suas Funções Sociais. 2014. 54 páginas. Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Com o presente trabalho buscou-se conceituar e discutir as funções sociais da cidade. A urbanização no Brasil e o conceito de cidade foram destacados, ressaltando-se características do município e da função social da propriedade. Foram relatados estudos anteriormente realizados sobre as funções sociais, em especial as Cartas de Atenas e a tese de mestrado de Jorge Luiz Bernardi. Ao final, mencionou-se o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana executado pelo Poder Público Municipal para que sejam efetivadas as funções sociais da cidade.

Palavras-chave: Funções Sociais da Cidade. Política Urbana. Plano Diretor.

ABSTRACT

SOUZA, Fernanda Pinheiro. The city and its social functions. 2014. 54 páginas. Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

With the present study sought to conceptualize and discuss the social functions of the city. Urbanization in Brazil and the concept of town were highlighted, reported features of the municipality and of the social function of property. Previously conducted studies have been reported on social functions, in particular the letters of Athens and the master's thesis by Jorge Luiz Bernardi. In the end, it was mentioned the master plan as a basic instrument of development policy and urban sprawl run by Municipal public power to effect the social functions of the city.

Keywords: Social functions of the city. Urban Policy. Long-term Strategic Plan.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMA.....	11
1.2 JUSTIFICATIVA.....	11
1.3 OBJETIVOS.....	12
1.3.1 Objetivo Geral	12
1.3.2 Objetivos Específicos.....	12
1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	12
2 CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS	14
2.1 A URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	14
2.1.1 O Conceito de Cidade.....	15
2.1.2 Breves relatos sobre o Município.....	16
2.1.3 O Município e o Direito Urbanístico.....	18
2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL.....	19
2.2.1 O direito de propriedade no Brasil.....	20
2.2.2 A função social da propriedade urbana.....	21
2.3 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE.....	23
2.3.1 Considerações sobre o conceito de funções sociais da cidade.....	23
2.3.2 A Carta de Atenas.....	24
2.3.3 A Nova Carta de Atenas.....	26
2.3.4 Parâmetros de estudos sobre funções sociais da cidade.....	27
2.3.5 Discutindo as funções sociais da cidade.....	30
2.4 O PLANO DIRETOR.....	35
2.4.1 Conceito e ponderações.....	35
2.4.2 Plano diretor e função social.....	38
3 METODOLOGIA	43
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	43
3.2 Procedimentos de Pesquisa.....	43
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O Brasil sofreu enorme migração da população rural para áreas urbanas após a década de 60, em face da esperança que possuíam os moradores da zona rural em encontrar maiores possibilidades de ascensão de vida nas cidades. Diante deste fenômeno, o Brasil possui nos tempos atuais mais de 81% (oitenta e um por cento) de seus habitantes residindo em cidades, o que faz dele um país urbanizado.

Com o rápido crescimento urbano, surgiram grandes e graves problemas sociais urbanos, já que o fenômeno ocorreu de forma desequilibrada e sem qualquer ordenação estrutural. Acrescentando-se ainda, que o Brasil não se encontrava adequadamente preparado para tal situação, eis que inexistia legislação que abordasse a ocupação e o uso do território urbano.

A Constituição Federal de 1988 trouxe potencial disposição sobre direito urbanístico ao instituir as diretrizes gerais da política urbana, com o objetivo de promover a ordenação e o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹.

Em consonância o artigo 5º, do mesmo diploma legal, em seu inciso XXII e inciso XXIII assegurou a garantia do direito de propriedade com a condição de que a propriedade atenda a sua função social. Desta forma, a Carta Magna concedeu a liberdade de utilização da propriedade com ressalva apenas ao cumprimento de sua função social.

O regramento sobre política nacional urbanística desenvolvido pela Constituição Federal de 1988 determinou que o Poder Público Municipal em observância a diretrizes legais executaria a política de desenvolvimento urbano, através dos Planos Diretores Municipais que são instrumentos básicos que disciplinam a ordenação e desenvolvimento das cidades e que deverão ser observados para que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Conforme explanado no texto constitucional² a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. As “funções sociais da cidade” mencionadas no referido artigo não foram explicitamente definidas na narrativa constitucional.

¹ BRASIL. Constituição Federal, art. 182. VadeMecum Compacto. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva 2013.

² Idem, ibidem, art. 182.

Inicialmente as funções sociais da cidade foram abordadas na Carta de Atenas firmada em 1933, que considerou como quatro funções sociais da cidade: a habitação, o trabalho, a recreação e a circulação. Em 2003 houve nova consideração sobre as funções sociais da cidade com o advento da nova Carta de Atenas, que estabeleceu dez funções como conceito, segundo o relatado por Jorge Luiz Bernardi (2006)³.

Jorge Luiz Bernardi (2006) em trabalho de conclusão de mestrado investigou três grupos de funções sociais da cidade, quais sejam funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão.

Assim, observa-se a relevância do assunto ora tratado, eis que com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, poderá se assegurar o bem-estar dos habitantes da urbe.

1.1 Problema

A política do desenvolvimento urbano instituída pelo artigo 182 da Constituição Federal tem como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades para se assegurar o bem estar de seus habitantes. O texto constitucional não mencionou quais funções sociais seriam desenvolvidas pelo Poder Público municipal.

Assim, diante do problema apresentado, pretende-se efetuar a realização de estudo ao seguinte problema: Quais seriam as funções sociais da cidade necessárias ao desenvolvimento urbano?

1.2 JUSTIFICATIVA

O assunto abordado foi escolhido para pesquisa acadêmica com o objetivo de se intensificar o conhecimento na área de política e gestão urbana, revestindo-se na oportunidade de acrescentar informações sobre as funções sociais da cidade e política de desenvolvimento urbano.

³ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 50.

Por fim, com o estudo e análise das funções sociais da cidade será evidenciada a importância da política de desenvolvimento urbano eficaz, que assegure o pleno desenvolvimento da cidade com a garantia de bem-estar social.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho é de se demonstrar a importância da conceituação e definição das funções sociais da cidade para que se possa concretizar uma política de desenvolvimento e expansão urbana concreta e eficaz.

1.3.2 Objetivos específicos:

- Estudar o conceito de cidade e de urbanização, dando-se enfoque ao processo de urbanização brasileiro e à organização política municipal atual;
- Enfatizar a importância da função social da propriedade urbana e do cumprimento de sua função social;
- Efetuar análise sobre as funções sociais da cidade expressadas na Constituição Federal;
- Expor o Plano Diretor como instrumento apto a proporcionar o cumprimento das funções sociais da cidade e o conseqüente bem-estar social.

Com a intenção de se obter os objetivos deste trabalho será realizada pesquisa histórica e descritiva por meio de consultas a livros, legislação e trabalhos acadêmicos. Esta modalidade de pesquisa harmoniza-se com as peculiaridades do trabalho a ser realizado que busca o conhecimento da conceituação e definição das funções sociais da cidade.

1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho é dividido em cinco capítulos, apresentando-se no primeiro capítulo a introdução, justificativa, objetivo geral e objetivos específicos e organização do trabalho.

O segundo capítulo analisará a cidade e suas funções sociais, enfatizando: o conceito de cidade; a urbanização no Brasil, o Município, a propriedade urbana e sua função social; as Cartas de Atenas e o Plano Diretor.

O terceiro capítulo discorrerá sobre a metodologia de pesquisa empregada no estudo.

O quarto capítulo apresentará resultados e discussão, enquanto que o quinto capítulo disporá sobre considerações finais e sugestões para futuros trabalhos.

2 CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O processo de urbanização no Brasil segundo informação explanada por Otilie Macedo Pinheiro (2010) se iniciou com a construção das vilas de São Vicente e Santo André em 1537, por Martin Afonso de Souza, por determinação do Rei de Portugal, para que se marcasse a efetiva ocupação e posse do território pelos colonizadores portugueses⁴.

José Afonso da Silva (2012) asseverou que as cidades brasileiras se desenvolveram basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior. Sendo que algumas malhas urbanas teriam se formado por influência da mineração (Minas e Goiás), outras sob a influência da cana-de-açúcar no Nordeste e das vacarias do sul. Ainda que a construção de Brasília e a mudança da Capital atraíram a urbanização ao interior⁵.

Apesar do início da urbanização no Brasil, o País permaneceu predominantemente rural por mais de 400 (quatrocentos) anos, até a década de 1960, quando foi acelerada a industrialização no Brasil.

Com o início da industrialização houve migração da área rural para a área urbana, em busca de melhores condições de trabalho, já que os centros urbanos aparentavam grandes oportunidades de trabalho e ascensão financeira.

Otilie Macedo Pinheiro (2010) demonstrou o fenômeno da seguinte forma:

Perceba que, de acordo com o censo de 1960, menos da metade (44,6%) da população vivia nas áreas urbanas dos municípios. Já em 1970, esse índice passou para 55,92%, e, em uma intensidade pouco vista em outros países, ultrapassava no ano de 2000 os 81%, ou seja, em apenas 40 anos, mais de cem milhões de novos moradores chegaram às nossas cidades⁶.

O acelerado processo de urbanização no Brasil não foi acompanhado de políticas públicas de desenvolvimento urbano, aptos a preparar os municípios para o

⁴ PINHEIRO, Otilie Macedo, 2010, p. 16.

⁵ SILVA, José Afonso, 2012, p. 22.

⁶ PINHEIRO, Otilie Macedo, 2010, p. 17.

recebimento dos contingentes populacionais, o que acabou por acarretar em diversos problemas, especialmente a desigualdade entre municípios e regiões.

José Afonso da Silva (2012) ressaltou os efeitos da urbanização explicando que:

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana⁷.

2.1.1 O Conceito de Cidade

O conceito de cidade não é de fácil redação, motivo pelo qual José Afonso da Silva (2010) destacou três concepções referentes ao conceito de “cidade”, quais sejam: a concepção demográfica; a concepção econômica e a concepção de subsistemas⁸.

O conceito demográfico e quantitativo de “cidade” é aquele pelo qual se considera cidade o aglomerado urbano com determinado número de habitantes. Conforme Sjöberg citado por José Afonso da Silva (2012): “a cidade é uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não-agrícolas, nela incluída a elite culta”⁹.

A concepção econômica de “cidade” foi destacada por Silva (2012) como embasada na doutrina de Max Weber, que mencionou cidade como “localidade de mercado”, ao expressar que “quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a população dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado”¹⁰.

A terceira concepção (2012) seria aquela que referencia a “cidade” como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais no sistema nacional. O subsistema administrativo seria a cidade, sede de organizações públicas; o subsistema comercial a cidade, como núcleo populacional que sustenta a

⁷ SILVA, José Afonso, 2012, p. 27.

⁸ Idem, ibidem, p. 24.

⁹ Idem, ibidem, p. 24.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 24.

posição do comércio no sistema nacional; o subsistema industrial, a urbe que é o nexo da atividade industrial, enquanto que o subsistema sociocultural da cidade seria aquele local favorável ao nascimento das instituições educacionais, religiosas e escolares, ou seja, a localidade em que ocorre o desenvolvimento dos relacionamentos sociais, culturais e recreativos¹¹.

Alinhando a sua argumentação sobre a concepção da cidade, José Afonso da Silva¹² cita a concepção da cidade como multiplicidade dialética de sistemas, de *Di Franco Ferrarotti*: sistema econômico-ecológico ou produtivo, sistema político, sistema cultural, sistema familiar e sistema simbólico, concluindo que:

Esses diferentes sistemas, que, em conjunto, constituem o fenômeno urbano global, entram necessariamente em colisão uns com os outros e são precisamente essa colisão, esse desencontro e esse conflito que estão na base e que tornam possível o desenvolvimento da cidade.

José Afonso (2012) comenta ainda que no Brasil o centro urbano somente assumirá a categoria de cidade quando o seu território se transformar em Município, porque a característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal e conceitua a Cidade no Brasil, como “um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer seja sua população”.

José Eli da Veiga (2001) declarou que:

A vigente definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311 de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. Não somente as dos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988, mas também as que estão sendo introduzidas pelo Estatuto da Cidade¹³.

2.1.2 Breves relatos sobre o Município

¹¹ SILVA, José Afonso, 2012, p. 24.

¹² Idem, ibidem, p. 24.

¹³ VEIGA, José Eli, 2001, p. 63.

Petrônio Braz (2010) faz referência ao Município como criação jurídica, que se assenta num princípio de direito natural, base da organização política e administrativa do País, sendo, portanto, a menor unidade territorial da Federação¹⁴.

Enquanto que Hely Lopes Meirelles (2013) relata o Município como unidade político-administrativa, que surgiu com a República Romana que:

“[...] interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii* etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiram essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*)¹⁵”.

Nelson Nery Costa (2012) relacionou o Município com a ideia de cidade, originária na própria formação dos primeiros agrupamentos humanos com interesses comuns de defesa e de produção, já que a preocupação com segurança possibilitou a diferença inicial entre a população rural e urbana que seria mais defendida com o uso de paliçadas ou muralhas. Sendo assim, para o referido doutrinador a produção social também sofrera distinção mais complexa do que a primitiva, entre trabalho do homem e da mulher, para entre trabalho agrícola e trabalho urbano. O que acabou por diversificar os trabalhos manuais e intelectuais, concentrando-se uma especialização cada vez mais crescente na cidade¹⁶.

Celso Ribeiro Bastos (1993) conceituou o Município como “unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, tudo conforme lhes dita a Constituição Federal, e subordinadamente a esta a própria Constituição do Estado e a Lei Orgânica dos Municípios¹⁷”.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Município grandes responsabilidades em matéria urbanística, especialmente com relação à ordenação da cidade, à organização dos serviços públicos e demais assuntos de interesse local, com o intuito de possibilitar a aplicação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento eficiente da urbe e de seus habitantes.

¹⁴ BRAZ, Petrônio, 2010, p. 55.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, 2013, p. 33.

¹⁶ COSTA, Nelson Nery Costa, 2012, p. 79.

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro, 1993, p. 219.

2.1.3 O Município e o direito urbanístico

A Constituição Federal de 1988 consagrou o Município como entidade federativa, integrando-o na organização político-administrativa com a garantia de plena autonomia. A autonomia do município é composta pela capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Assim o Município, com fundamento nos artigos 29 e 30, da Constituição Federal organiza-se com autonomia nos termos de sua Lei Orgânica e pela edição de leis próprias; se autogoverna pela eleição do Prefeito Municipal, do Vice-Prefeito e dos Vereadores e se autoadministra no uso de suas atribuições administrativas, legislativas e tributárias.

A Constituição Federal valorizou a matéria urbanística, estabelecendo diretrizes de desenvolvimento urbano, da preservação ambiental, de planos urbanísticos e da função urbanística da propriedade urbana. O artigo 21, inciso IX, da Constituição Federal atribuiu competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, enquanto reservou ao Município a competência de efetuar o planejamento urbanístico local (art. 30, VIII, da Constituição Federal).

José Afonso da Silva (2012) ressaltou como finalidade do planejamento local, a realização do adequado ordenamento do território municipal, objetivando-se disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, que seria aquele ordenado para cumprir a destinação urbanística, em especial a edificabilidade e o assentamento de sistema viário. Observou ainda o autor, que:

Esse ordenamento é função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, que a Constituição elevou à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º). Vale dizer, combinando ambos os dispositivos, que o plano diretor constitui o instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local, que é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes¹⁸.

Também o inciso XX do art. 21, da Constituição Federal atribuiu competência à União para instituir as diretrizes voltadas ao desenvolvimento urbano, incluindo-se habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A política de desenvolvimento urbano ficou a cargo do Poder Público Municipal, que deverá executá-la de acordo

¹⁸ SILVA, José Afonso, 2012, p. 57.

com diretrizes gerais fixadas em lei, que objetivam o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e o bem-estar de seus habitantes.

A política urbana no Brasil, portanto, encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como competência federal o desenvolvimento adequado da cidade na esfera nacional e como competência municipal o desenvolvimento e planejamento local.

Em relação ao Estado coube a competência concorrente com a União para legislar sobre direito urbanístico, de acordo com o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal.

José Afonso da Silva comentou que a competência de se legislar direito urbanístico seria concorrente aos Estados e à União, de conformidade com o artigo 24, I, da Constituição Federal, que permite aos Estados a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum¹⁹.

Diante das disposições constitucionais sobre política urbana, foi instituída a Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade para se executar as diretrizes gerais da política urbana mencionadas na Constituição Federal.

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais²⁰.

2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL

¹⁹ SILVA, José Afonso, 2012, p. 58.

²⁰ BRASIL, Lei nº 10.257 de 2001, art. 1º.

2.2.1 O direito de propriedade no Brasil

Sobre o direito de propriedade, José Afonso do Silva (2012) expôs:

O direito de propriedade era tradicionalmente conhecido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, em primeiro lugar porque entre uma pessoa e uma coisa não pode existir relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender do direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitar esse direito, abstraindo-se de violá-lo – e assim o direito de propriedade se revela um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito. Mas aí se manifesta uma visão muito parcial do regime jurídico da propriedade: que é resultante, por isso mesmo, de um complexo de normas jurídicas de direito público e de direito privado, e que pode interessar como relação jurídica, como situação jurídica e como instituto jurídico.

Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo o qual seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso de direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como função social, e ainda do estágio mais avançado da propriedade socialista.

Essa evolução implicou também a superação da concepção da propriedade como direito natural, pois “não se há de confundir o direito de propriedade sobre um bem, que é sempre atual, isto é, só existe enquanto é atribuído positivamente a uma pessoa, com a faculdade que tem todo indivíduo de chegar a ser sujeito desse direito, que é potencial, “não sendo a propriedade senão um direito atual, cuja característica é a faculdade de usar, gozar e dispor de seus bens (CC, art. 1228). É, assim, o direito positivo, a lei ordinária mesma, que fixa o conteúdo desse direito que é institucionalmente garantido pela Constituição²¹.

No Brasil o regime jurídico da propriedade é amparado na Carta Maior, que assegurou o direito de propriedade condicionado ao atendimento da função social da propriedade²². A Constituição Federal prevê a possibilidade de desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública, na hipótese da propriedade não cumprir a sua função social.

A função social da propriedade foi amplamente destacada no texto constitucional, tendo o artigo 5º, inciso XXIII, expressado que: “A propriedade atenderá a sua função social”. Também a Constituição Federal ratificou a instituição da propriedade privada e sua função social como princípio correlato à ordem econômica no artigo 170, I e II. Houve, por fim, preocupação com o respeito ao

²¹ SILVA, José Afonso, 2012, p. 70.

²² BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, art. 5º, XXII e XXIII.

princípio da função social da propriedade, motivo pelo qual o legislador constituinte instituiu sanções para hipóteses de desrespeito à função social.

José Afonso da Silva (2012) teceu importantes comentários sobre o assunto:

A funcionalização da propriedade é um processo longo. Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social. Quem mostrou isso expressamente foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu houve transformação na estrutura interna do conceito de “propriedade”, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que “a propriedade atenderá a sua função social”, mas especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos à limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la; um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. A função social – assinala Pedro Escribano Collado – “introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo”, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo²³.

Para George Louis Hage Humbert (2009) a função social da propriedade, assume duas facetas: a de direito fundamental e a de princípio jurídico. Sendo que: nas duas hipóteses, diga-se, estar-se-á diante de norma jurídica, de caráter prescritivo, que consubstancia verdadeiro dever ser que comporta, afora imposição de regras proibitivas, a cominação de condutas ativas ao detentor do domínio²⁴.

O mesmo autor (2009) ainda relata que:

A função social não é elemento, não integra o direito de propriedade, mas o condiciona, estabelece uma obrigação ao exercente deste direito. Registre-se, nesta diapasão, a incontestável lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (BANDEIRA DE MELLO. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. Revista de Direito Público, p. 4): A propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social e não como sendo pura e simplesmente uma função social, isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza²⁵.

2.2.2 A função social da propriedade urbana

²³ SILVA, José Afonso, 2012, p. 74.

²⁴ HUMBERT, George Louis Hage, 2009, p. 101.

²⁵ Idem, ibidem, p. 102.

Com o crescimento desordenado das cidades, iniciou-se uma preocupação em se efetuar o desenvolvimento de normas urbanísticas que disciplinassem a nova realidade urbana do País, no intuito de melhorar a vida dos habitantes.

Essa onda de urbanização deu nova concepção ao direito de propriedade, o qual adquiriu relativização com o dispositivo constitucional de que a propriedade deve atender a sua função social. Na verdade, o respeito à função social ressalta o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, em que se ressalva os interesses coletivos em desfavor de interesses privados.

O dispositivo legal de submissão do direito de propriedade à função social da propriedade, nem sempre é efetivado, em face da realidade fática que circunda a maioria dos municípios atuais em que os jogos de interesses políticos privilegiam a classe dominante que defende seus interesses privados, em especial o direito de propriedade.

José Afonso da Silva informou que a Constituição: acolheu a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito de direito urbanístico, na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. Ainda expôs José Afonso (2012):

A qualificação do solo como urbano, porque destinado ao exercício das funções urbanísticas, dá a conotação essencial da propriedade urbana. Esta, diferentemente da propriedade agrícola, é resultado da projeção da atividade humana. Está, portanto, impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem. Pois, pelo visto, ela só passa a existir e a definir-se pela atuação das normas urbanísticas.

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

Bem expressiva nesse sentido a lição de Spantigatti, tendo em vista o art. 3º da Constituição Italiana, segundo o qual a função social da propriedade urbana “constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística²⁶ .

²⁶ SILVA, José Afonso, 2012, p. 76.

Concluindo o referido autor (2012) ressaltou a competência da administração para o desenvolvimento urbanístico das cidades, nos seguintes termos:

Em outras palavras – concluímos, com Pedro Escribano Collado -, “direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também a Administração²⁷”.

Assim, é dever da Administração pública implantar a política urbana em atenção às funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes.

2.3 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

2.3.1 Considerações sobre o conceito de funções sociais da cidade

Com a vigência da atual Constituição Federal destacou-se como objetivo da política de desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, iniciando-se assim indagações sobre a definição e o conceito das funções sociais da cidade.

Edson Ricardo Salem em artigo sobre o tema mencionou que: “a função social da cidade é conceito constitucional consignado como norma programática a ser instituída pelos municípios brasileiros²⁸”.

A Resolução nº 45, do Conselho das Cidades destacou que: “as funções sociais da cidade e da propriedade urbana seriam definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados²⁹”.

Sérgio Quezado Gurgel em estudo terminológico relata que a função social da cidade está ligada a questões de índole ambientais, pois visa em sua essência

²⁷ SILVA, José Afonso, 2012, p. 76.

²⁸ SALEM, Edson Ricardo. **Parâmetros sobre a função social da cidade**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>>. Acesso em 20 Set. 2013.

²⁹ CONCIDADES, Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, Art. 2º. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsbsites/upload/39/ResoIN34De01DeJulho2005.pdf>>. Acesso em 27 Out. 2013.

realizar a mais efetiva ponderação entre o bem-estar do ser humano e o desenvolvimento da sociedade regionalizada em sua *pólis* desenvolvida e o meio ambiente, fazendo referência aos ensinamentos de Oliveira e Carvalho nos seguintes termos³⁰:

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

Diante das argüições acima mencionadas, estabeleceu-se o interesse em se aprofundar no tema para se elaborar estudo sobre a conceituação das funções sociais da cidade, utilizando-se como referência as Cartas de Atenas e o trabalho efetuado por Jorge Luiz Bernardi (2006)³¹.

2.3.2 A Carta de Atenas

Como resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) realizado na cidade de Atenas, em 1933, foi expedida a Carta de Atenas, que apresentou a visão dos arquitetos sobre o rápido crescimento das cidades e os problemas dele decorrentes.

Sobre a Carta de Atenas, Mauro O' de Almeida (2008) declarou que:

A Carta de Atenas foi um documento firmado em Atena, Grécia, em 1933, quando do "4 ° Congrès International d'Architecture Moderne" – C.I.A.M, que tinha como objetivo uma "reforma fundamental de todos os métodos que provocaram no mundo inteiro, o deterioramento das cidades". Dizia em seu conteúdo "Para quem é esta Carta"? Para os alunos das grandes escolas técnicas, para os professores. Para os sociólogos e os economistas. Para o pessoal das administrações. Para os prefeitos, para os governantes"³².

Almeida ainda ressaltou que a Carta de Atenas em seu item número 77, expressa as funções sociais da cidade, da seguinte maneira:

O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles

³⁰ SILVA, Sérgio Quezado Gurgel. **Das funções Sociais da Cidade**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=8937>. Acesso em 30 Set. 2013.

³¹ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006.

³² ALMEIDA, Mauro O' de, 2008.

retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre as diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação³³.

Fundamentado na Carta de Atenas o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2013) também destacou as funções sociais da cidade como habitação, trabalho, circulação e recreação³⁴.

Bernardi (2006) em sua tese de mestrado destacou a transformação das cidades através do tempo com o avanço da tecnologia, mencionando posicionamento de CASTELLS, nos seguintes termos:

A questão sobre as funções sociais da cidade amplia-se, na medida que, no século passado, o desenvolvimento de tecnologias inovadoras geraram uma nova visão sobre o espaço urbano, não apenas o real com suas ruas, avenidas, edifícios, meios de transporte, parques, praças, fábricas, casas de comércio, escritórios, colégios, universidades, igrejas e etc. São as tecnologias de telecomunicações que unem escritórios, fábricas, cidades, casas, bairros, a um ambiente virtual onde espaço e tempo se unem estabelecendo uma nova dimensão material da vida humana (CASTELLS, M. A sociedade em rede. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002)³⁵.

Diante das quatro funções sociais da cidade explanadas na Carta de Atenas, Bernardi efetuou questionamento sobre a possibilidade de existência de outras, ao redigir:

Haveria, portanto outras funções sociais da cidade além das quatro abordadas pela Carta de Atenas? Ou o texto constitucional, ao estabelecer que o Poder Público Municipal, ao executar a política de desenvolvimento urbano, deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, referia-se a habitação, trabalho, circulação e recreação? São apenas estas as funções sociais da cidade, ou sendo ela um ambiente vivo, construído diuturnamente pela inteligência humana, portanto encontrando-se em plena transformação, poderia agregar, ao longo do tempo, novas funções e assim garantir o bem-estar de seus habitantes? Ou então, o modo de ver que se tem hoje da cidade, diferente de algumas décadas passadas, não poderá reconhecer novas funções sociais da cidade?³⁶

³³ ALMEIDA, Mauro O' de, 2008.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, 2013, p. 534.

³⁵ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 39.

³⁶ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 41.

O presente trabalho busca efetuar análise aprofundada sobre as funções sociais da cidade já mencionadas nas Cartas de Atenas e discutidas por Jorge Luiz Bernardi e demais doutrinadores.

2.3.3 A Nova Carta de Atenas

Em maio de 1998 foi proposta Nova Carta de Atenas³⁷ pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), enfatizando a cidade contemporânea e as expectativas para o futuro, com a previsão de realização de revisão da carta a cada quatro anos.

Houve a primeira revisão da Carta na cidade de Lisboa em 20 de novembro de 2003, que ficou conhecida como: “Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão do Conselho Europeu de Urbanistas das Cidades para o Século XXI”.

A nova Carta de Atenas³⁸ apresentou visão centrada na Cidade Coerente, já que:

A Cidade Coerente integra um conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação que atuam a diferentes escalas; incluem tanto elementos de coerência visual e material das construções, como os mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas, as redes de infraestruturas e a utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação.

Assim, a cidade coerente é apresentada como atrelada e imediata, que apresentará conexões com o transcurso temporal entre as pequenas e as grandes cidades, bem como entre a área urbana e a área rural, com proposta de se perpetuar estabilidade social, através de soluções para os diversos problemas sociais que acometem a urbe.

Prevê o documento que para efetuar as vantagens competitivas, as cidades sentir-se-ão pressionadas às diversas redes que funcionam como sistemas integradores, denominadas redes urbanas policêntricas.

A gestão ambiental e a aplicação dos princípios do Desenvolvimento Sustentável são mencionadas pela Nova Carta como ferramentas aptas a produzir uma cidade mais salubre e saudável para a vida humana, porque a qualidade

³⁷CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A Nova Carta de Atenas**. Disponível em http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em 28 Set. 2013.

³⁸Idem, ibidem.

ambiental contribui para a harmonia social e a vitalidade cultural tornando-se um dos factores-chave do sucesso econômico da cidade.

Com o planejamento prudente ocorrerá o adequado aproveitamento da cidade, utilizando medidas protetivas e estímulos através de promoção pública da tomada de consciência sobre o valor e a necessidade absoluta da sua salvaguarda e valorização (NOVA CARTA DE ATENAS, 2003).

Bernardi (2006) asseverou que a nova Carta de Atenas estabeleceu dez funções sociais tratadas como conceito ao explanar:

A nova Carta de Atenas de 2003 estabelece não apenas quatro funções, como na Carta de 1933, mas dez funções, que são tratadas como conceitos. Uma nova visão das cidades conectadas, que devem, segundo os autores, ser aplicados com as características locais históricas e culturais. Referem-se às cidades européias do futuro, mas aplicam-se a qualquer cidade do mundo, já que as novas tecnologias e visão filosófica são adotadas quase que instantaneamente nestes tempos de globalização³⁹.

Fazendo referência a novos conceitos Bernardi (2006) explicitou que os novos conceitos seriam relacionados a uma cidade para todos, com a inclusão das comunidades através da planificação espacial e de medidas sociais e econômicas voltadas para o combate de mazelas sociais e de participação dos cidadãos em espaços reservados a participação popular para a gestão urbana, conectados a uma rede de ação local⁴⁰.

2.3.4 Parâmetros de estudos sobre as Funções Sociais da Cidade

Ao se efetuar estudos sobre as funções sociais da cidade conclui-se que houve grande transformação no mundo jurídico com o advento da Constituição Federal atual que estabeleceu mecanismos de desenvolvimento da política urbana.

A Carta Magna ao introduzir a Política Urbana em seu texto buscou adequação à realidade fática do cenário brasileiro e da demanda social presente naquele momento histórico, já que houve enormes alterações com a intensa migração da população da zona rural para a urbana em curto espaço de tempo.

³⁹ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 42.

⁴⁰ Idem, ibidem, p. 42.

Então, o Direito Urbanístico passou a ter fundamentação constitucional, sendo as competências na matéria disciplinadas pela Constituição Federal. Inovadoras as diretrizes constitucionais do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX e 182, CF), normas sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e CF) e a função urbanística da propriedade urbana.

O texto constitucional atribuiu à União a competência para a instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (habitação, saneamento básico, dentre outros), enquanto que ao Município fora atribuída a política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, objetivando-se o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes (art. 182, CF).

Desta forma, o Município foi responsabilizado pelo adequado ordenamento territorial com o planejamento e controle do uso, do parcelamento, do funcionamento e da ocupação do solo urbana, competindo-lhe desta maneira, segundo afirmação de Nelson Nery Costa (2012): “o exercício da atividade de restringir o domínio privado da propriedade para compatibilizá-lo com suas funções sociais”⁴¹.

Como as funções sociais da cidade não foram definidas pela Constituição Federal, que deixou de esclarecer quais seriam aquelas funções da cidade de cunho social, a arquiteta Andreia Ortolani⁴², retratou que o conceito de funções sociais da cidade seria aberto, para ser construído ao longo da história, já que a cidade se transforma e em conseqüência também muda a visão que se tem dela.

Nelson Nery Costa (2012) relatou importante observação de JOSÉ CRETELLA JÚNIOR sobre o assunto:

“[...] impulsionada pelo progresso, a cidade não para. Evolui. Desenvolve-se. Movimenta-se o Poder Público. Planeja. Age. Cogita-se da respectiva política urbana, forma ou modo de atuação do Poder Público local, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, objetivando levar a Administração à consecução do bem-estar dos habitantes, ordenando o desenvolvimento das funções sociais urbanas, proporcionando melhor padrão de vida à coletividade”⁴³.

Hely Lopes Meirelles (2013) expôs que o direito urbanístico tem por objetivo precípuo a ordenação das cidades, mas que seus preceitos incidem também sobre

⁴¹ COSTA, Nelson Nery Costa, 2012, p. 263.

⁴² ORTOLONI, Andreia. **A função social de Bauru**. Disponível em http://www.jcnet.com.br/editorias_noticias.php?codigo=215636. Acesso em 29 Out. 2013.

⁴³ Idem, ibidem, p. 263.

as áreas rurais, no vasto da ecologia e da proteção ambiental que estão intimamente ligados às condições de vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade ou campo. A qualidade de vida dos moradores urbanos depende fundamentalmente dos recursos naturais, em especial das terras, das águas e das florestas que circundam as grandes e as pequenas cidades, assim como das atividades exercidas em seus arredores⁴⁴.

Com a instituição pela Constituição Federal da competência da União para estabelecer diretrizes gerais em direito urbanístico, houve o advento da Lei Federal nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) o qual trouxe princípios e ferramentas garantidores do desenvolvimento da política urbana.

Jorge Luiz Bernardi (2006) declarou que:

O Estatuto da Cidade no artigo 2º. I, ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana aponta, mesmo que indiretamente, quais seriam algumas das funções sociais a cidade: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações⁴⁵”.

A importância dos estudos sobre as funções sociais da cidade é de que estas devem ser conhecidas para que o Poder Público Municipal realize a competente ordenação das funções sociais para o desenvolvimento das cidades.

Pela Carta de Atenas foram divididas as funções sociais da cidade em quatro, quais sejam: habitação, trabalho, recreação e circulação. Também Hely Lopes Meirelles as destacou ao comentar o conceito de Antônio Bezerra Baltar, que concluiu:

Em suma, o que entendemos hoje por Urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação, circulação no espaço urbano. Uma ciência capaz de definir esse objetivo, uma técnica e uma arte capazes de realizá-lo. Uma disciplina de síntese⁴⁶.

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, 2012, p. 537.

⁴⁵ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 46.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, 2013, p. 533.

Conforme já expressado Jorge Luiz Bernardi (BERNARDI, 2006, p. 47) ressaltou que a nova Carta de Atenas, estabeleceu dez funções ou conceitos as cidades: a cidade para todos, participativa, a cidade refúgio, saudável, produtiva, inovadora, da acessibilidade, ecológica, cultural e histórica, ressaltando o seguinte:

Observe-se que a nova Carta de Atenas trata das qualidades de uma cidade, que se refletem no bem-estar daqueles que nela habitam. A cidade não é vista apenas pelo olhar da funcionalidade como na velha Carta de Atenas, mas da realização, satisfação, do prazer, que possa trazer aos seus moradores. Afinal a cidade existe para proporcionar a felicidade àqueles que nela vivem.

Ao final do trabalho de pesquisa de mestrado Bernardi classificou as funções sociais da cidade em três grupos: *funções urbanísticas*, *funções de cidadania* e *funções de gestão*. As funções urbanísticas seriam aquelas referidas na Carta de Atenas pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna; as funções de cidadania aquelas constituídas pelos direitos sociais e as funções de gestão aquelas voltadas às práticas de gestão no intuito de se garantir o bem-estar dos habitantes das cidades⁴⁷.

2.3.5 Discutindo as funções sociais da cidade

A Carta de Atenas propôs as funções sociais da cidade como habitação, circulação, trabalho e lazer separadamente, para que com a observância e respeito destas se pudesse assegurar o bem-estar e qualidade de vida dos habitantes da urbe.

A função de habitação expressa fundamental atribuição da cidade, isto é o local em que seus habitantes fixam residência. O direito a habitação é aquele que reflete a garantia que cada habitante possui a um local digno para se firmar domicílio na cidade.

O fenômeno do crescimento da população urbana no Brasil aumentou o valor das áreas urbanas, dificultando o acesso de imóveis de moradia à grande parte dos habitantes da cidade de baixo rendimento mensal. O direito de habitação está atrelado ao direito de dignidade da pessoa humana, já que os habitantes teriam

⁴⁷ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006.

direito não apenas a habitação, mas sim a habitação em local digno, ou seja, local que lhes forneça todas as condições para o usufruto de uma vida digna. Tão importante é a importância do assunto, que a própria Constituição Federal em seu artigo 6º, elencou o direito à moradia como direito social.

Jorge Luiz Bernardi expõe que a função social habitação será concretizada com a realização de políticas públicas pelo Poder Público que garantam o acesso a moradia em áreas urbanizadas a população de baixa renda e também pela atuação pública nos problemas das áreas ocupadas por assentamento humano precários, através da institucionalização do Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º, inciso V, alínea f, do Estatuto da Cidade), com o objetivo de se regularizar estes problemas, com o fornecimento de moradias a população marginalizada⁴⁸.

A função de circulação é apresentada como sinônima a expressão “mobilidade urbana”, por representar nas palavras de Bernardi (2006):

“[...] um processo integrado de fluxos de pessoas e bens que envolvem todas as formas de deslocamentos dentro do ambiente urbano desde o transporte público coletivo e individual transporte privado motorizado ou não e a pé; e nos modos rodoviário, ferroviário e hidroviário, entre outros. O transporte coletivo, segundo a Constituição Federal (art. 30, V) é um serviço público de caráter essencial. Ao dar este caráter essencial, a Constituição afirma que é um serviço fundamental necessário para a concretização das funções sociais da cidade”⁴⁹.

A mobilidade urbana é caracterizada também como expressão do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana por garantir o direito de locomoção adequado e seguro aos habitantes da urbe, de acordo com as suas necessidades e especificidades.

José Afonso da Silva (2012) destaca que não se compreenderia aglomerado urbano sem meios regulares de circulação, já que:

“[...] o sistema viário forma a estrutura da cidade, constituindo, talvez, seu mais importante elemento. Este sistema determina, em grande parte, a facilidade, a conveniência e a segurança com que o povo se locomove através da cidade; estabelece o tamanho das quadras; constitui um canal para luz e ar, bem como para instalações das redes aéreas e subterrâneas.

⁴⁸ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 49.

⁴⁹ Idem, ibidem, p. 50.

Nenhum outro elemento da composição material da cidade é tão permanente quanto suas ruas⁵⁰.

O mesmo doutrinador (2012) observou o sistema viário como: “o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar) assegurado na Constituição Federal”⁵¹.

Sergio Quezado Gurgel conclui a mobilidade urbana como função social de extrema importância à cidade, uma vez que ela faz referência a facilidade de deslocamento de pessoas ou bens em território urbano, correspondendo assim às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento. Deslocamentos estes que seriam efetuados através de veículos, vias e toda infra-estrutura (vias, calçadas) que possibilite o ir e vir cotidiano. Por causa da mobilidade, os habitantes da cidade poderão ser: pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas, os quais podem fazer uso do esforço direto (deslocamento a pé) ou podem também recorrer aos diversos meios de transporte motorizados ou não⁵².

O trabalho é enfatizado pela Constituição Federal em seu artigo 6º como direito social, bem como a Carta Magna em seu artigo 193 preceitua que: “*a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*”.

Bernardi (2006) expôs que: “Sem a possibilidade de trabalho que mantenha a cidade viva, funcionando, ela definha, desaparece”⁵³.

O trabalho é reconhecido como função social pela importância que possui no corpo social, razão pela qual deverá o Poder Público tomar medidas que incentivem o trabalho, propiciando a busca pelo emprego. A importância social do trabalho é

⁵⁰ SILVA, José Afonso, 2012, p. 179.

⁵¹ Idem, ibidem, p. 179.

⁵² GURGEL, Sérgio Quezado. **Das funções Sociais da Cidade**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=8937>. Acesso em 30 Set. 2013.

⁵³ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 48.

tamanha, que a própria Constituição Federal destacou os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República Federativa do Brasil⁵⁴.

Também o Estatuto da Cidade⁵⁵ mencionou em seu artigo 2º, inciso I, o direito ao trabalho aliado ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos e ao lazer, para presentes e futuras gerações para que se garanta o direito às cidades sustentáveis.

A função social de lazer tem fundamento na Constituição Federal que em seu artigo 6º, *caput*, enumera o *lazer* como direito social e em seu artigo 217, § 3º, ressalta que: “O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”.

Sérgio Quezado Gurgel⁵⁶ muito bem relatou as oras discutidas funções sociais da cidade ao destacar que:

O lazer cuida da saúde mental do homem, enquanto a habitação resolve-se na conservação da saúde física do homem quando no seio de uma sociedade que não lhe é nociva por falta de higienização ou de locais em que possa fixar sua moradia; o trabalho consiste na manutenção e desenvolvimento econômico da cidade e dos valores intrínsecos ao próprio homem, que se dignifica com a labuta; e a mobilidade constitui o acesso às demais funções sociais, como a peça chave que liga o homem a suas atividades, aos locais de recreação e a seu domicílio.

Bernardi⁵⁷ ao investigar as funções sociais da cidade, como já citado anteriormente, classificou-as em três grandes grupos: funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão.

As funções urbanísticas seriam aquelas funções sociais primordiais mencionadas na Carta de Atenas de 1933, quaisquer sejam: habitação, trabalho, recreação e circulação (mobilidade urbana) acima estudadas. Enquanto que as funções sociais de cidadania seriam constituídas pela materialização dos direitos sociais elencados pela Constituição Federal (Bernardi, 2006).

⁵⁴ BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, art. 1º, IV.

⁵⁵ BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 2º.

⁵⁶ GURGEL, Sérgio Quezado. **Das funções Sociais da Cidade**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=8937>. Acesso em 30 Set. 2013.

⁵⁷ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 50.

O artigo 6º da Constituição Federal instituiu como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados⁵⁸.

Bernardi (2006, p. 51) conclui em seu estudo que as funções de cidadania, se classificariam em saúde, educação, proteção e segurança, uma vez que os demais direitos sociais caracterizariam desdobramento do direito de proteção social.

O terceiro grupo das funções sociais foi classificado por Bernardi (2006, p. 52) como de funções de gestão, por refletirem as práticas urbanas comuns e esperadas pela população, sendo então divididas as funções de gestão em: Prestação de Serviços Públicos, Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social, Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e Sustentabilidade Urbana.

Em face da omissão legal sobre as definições das funções sociais da cidade, discutimos as funções sociais relatadas na Carta de Atenas⁵⁹, na Nova Carta de Atenas⁶⁰ e no trabalho acadêmico de conclusão de mestrado de Jorge Luiz Bernardi (2006).

As funções sociais da cidade (habitação, trabalho, lazer e circulação) referidas na Carta de Atenas (1933) se encontram em plena vigência, apesar do lapso temporal de 80 anos de sua expedição porque a modificação das condições físicas do espaço urbano fora inexpressiva na maioria das cidades.

Em plena consonância com as antigas funções da cidade surgiram novas funções advindas das diversas transformações que se passaram na cidade e com seus habitantes. A evolução fez com que aparecessem novas demandas sociais e com elas novas funções a serem observadas.

A Nova Carta de Atenas (2003) apresentou nova perspectiva e visão da cidade, como coerente, atrelada e imediata, com novas definições e funções, que

⁵⁸ BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, art. 6º.

⁵⁹ LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/Edusp s/d.

⁶⁰ CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A Nova Carta de Atenas**. Disponível em: <http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf>. Acesso em 28 Set. 2013.

Bernardi (2006) estabeleceu como dez conceitos: cidade para todos, cidade participativa, cidade refúgio, cidade saudável, cidade produtiva, cidade inovadora, cidade do movimento racional e da acessibilidade, cidade do meio ambiente (ecológica/sustentável), cidade da cultura, cidade e continuidade de caráter (histórica)⁶¹.

O mesmo autor (2006) analisando as funções sociais as classificou como: funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade), funções de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção) e funções de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana)⁶².

O conhecimento das funções sociais da cidade é importante instrumento para que o Poder Público possa se utilizar das políticas públicas necessárias ao pleno desenvolvimento das cidades segundo as suas características e demandas peculiares, com o objetivo de propiciar o bem-estar de seus habitantes. Portanto, a discussão sobre o tema (funções sociais da cidade) tem grande relevância jurídica.

A Constituição Federal ressalta que a Política de Desenvolvimento Urbana será executada pelo Poder Público Municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade, sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana⁶³.

2.4 O PLANO DIRETOR

2.4.1 Conceito e ponderações

A Constituição Federal em seu artigo 182, § 1º, estabeleceu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório aos municípios com mais de vinte mil habitantes.

Meirelles (2013) conceitua o plano diretor como:

⁶¹ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 59.

⁶² Idem, ibidem, p. 59.

⁶³ BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, art. 182, caput e § 1º.

“[...] o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade⁶⁴”.

Nelson Nery Costa (2012) cita a definição de CELSO RIBEIRO BASTOS, de que o plano diretor:

“vem a ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, assim como as regras básicas, as diretrizes, as normas do desenvolvimento urbano, estabelecendo, portanto, o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem-número de outras matérias fundamentalmente pertinentes ao uso do solo. Não é estranho ao plano diretor o próprio sistema viário, arruamento, estradas, localização de áreas verdes etc.⁶⁵”

O Estatuto da Cidade em seu artigo 4º, inciso III, “a”, destacou o plano diretor como instrumento de planejamento municipal, ressaltando institutos que somente poderão ser aplicados com a existência de previsão em plano diretor municipal, são eles: a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória⁶⁶.

Bernardi⁶⁷ ressalta que o Plano Diretor é antes de tudo um mandamento constitucional por ter previsão no parágrafo 1º do art. 182 da Constituição Federal, que o constituiu como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Destacou ainda, o autor (Bernardi, 2006, p. 93) que a exigência de aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal, faz dele uma lei, que poderá ser ordinária ou complementar de acordo com a lei orgânica do município.

Conforme já declarado, o texto constitucional estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Diretor aos municípios com mais de 20 mil habitantes, também o Estatuto das Cidades⁶⁸, em seu artigo 41, reafirmou a citada obrigatoriedade em seu inciso I, instituindo a obrigatoriedade do plano diretor em outras situações, quais sejam para cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, 2013, p. 561.

⁶⁵ COSTA, Nelson Nery Costa, 2012, p. 268.

⁶⁶ BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 4º.

⁶⁷ BERNARDI, Jorge Luiz, 2006, p. 93.

⁶⁸ BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 41.

Poder Público municipal pretender utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Em face da exigência constitucional de que o Plano Diretor seja instituído através de lei municipal, o plano estabelecerá regras e diretrizes a ser cumpridas.

Meirelles (2013) retrata o plano diretor como lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social⁶⁹.

Para Nelson Nery Costa (2012) o plano diretor é tratado como resultado final de uma cadeia normativa, estando prevista a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, de acordo com o inciso XII do art. 29 da Constituição Federal, já que cabe ao Executivo efetuar a organização dos meios pelos quais as associações referidas possam apresentar problemas e soluções para as questões urbanas específicas e afetas a cada município. Sendo assim a execução será voltada ao respeitando os direitos dos munícipes, fazendo com que a propriedade cumpra sua função social prevista no art. 182, §2º, da Constituição Federal, isto é, “quando atender as exigências fundamentais da ordenação da cidade expressa no plano diretor”⁷⁰.

Meirelles (2013) efetuou importantes ponderações sobre o Plano Direto, ao declarar que:

O plano diretor deve ser uno e único, adaptado às novas exigências da comunidade e progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura⁷¹.

O artigo 40, inciso I, do Estatuto da Cidade, descreve o Plano Diretor como parte integrante de planejamento municipal, motivo pelo qual deverá o plano

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, 2013, p. 562.

⁷⁰ COSTA, Nelson Nery Costa, 2012, p. 268.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes, 2013, p. 562.

plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

O capítulo IV do Estatuto da Cidade⁷² instituiu a Gestão Pública da Cidade, que será garantida pela utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação da população no planejamento municipal é obrigatória para a realização de uma gestão orçamentária participativa para se garantir o controle direto das atividades da Administração Pública e do pleno exercício da cidadania, de acordo com os artigos 44 e 45 do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor como instrumento primordial da política de desenvolvimento urbano possui grande relação com o tema ora estudado, uma vez que ele procura enfatizar as demandas e necessidades locais para que sejam cumpridas as funções sociais da cidade através da atuação do Poder Público Municipal. A participação popular é de sumária importância já que possibilita a averiguação das reais demandas sociais a serem combatidas, com uma maior atuação pública, diante da fiscalização popular em todas as etapas de atuação pública da Administração.

2.4.2 Plano diretor e função social

O Plano Diretor deverá apresentar os requisitos mínimos legais presentes no artigo 42, do Estatuto da Cidade⁷³, quais sejam: a delimitação das áreas urbanas onde se poderá aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; disposição sobre o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir.

A Lei nº 22.608, de 04 de abril de 2012 acrescentou o artigo 42-A que estabeleceu outras exigências além das contidas no artigo 42 do Estatuto da Cidade para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas

⁷² BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 43.

⁷³ BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos.

O Conselho Nacional de Cidades - Concidades é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades, segundo informação encontrada na página virtual do IPEA⁷⁴, com a finalidade de formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas fundiária, de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

O Conselho das Cidades proferiu a Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005⁷⁵ que menciona a competência do referido conselho para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

A referida resolução do Conselho das Cidades ressalta em seu item b:

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

É de se destacar que a Resolução nº 45, em seu item “c”, expressa que a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais.

A resolução (CONCIDADES, 2005) instituiu orientações e recomendações referentes ao conteúdo mínimo do Plano Diretor em 11 (onze) artigos.

⁷⁴IPEA, **Participação em foco.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/134-conselho-nacional-das-cidades/270-conselho-nacional-das-cidades>>. Acesso em 30 Out. 2013.

⁷⁵CONCIDADES, Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/ResolN34De01DeJulho2005.pdf>>. Acesso em 27 Out. 2013.

O artigo 1º previu conteúdos mínimos ao plano diretor, ou seja, as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano (I); as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública (II); os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes (III) e os instrumentos da política urbana previstos pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-se aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

Pelo artigo 2º do dispositivo⁷⁶, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas *a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados*, no caso de sua existência, de forma a garantir:

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

II – a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico;

III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde;

IV – terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais;

V – áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar;

O artigo 3º da mesma resolução (CONCIDADES, 2005) é seguro ao salientar que as funções sociais da cidade e da propriedade estariam definidas no artigo 2º, devendo o Plano Diretor: determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados; determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança; delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios,

⁷⁶ CONCIDADES, Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, Art. 2º. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/ResolN34De01DeJulho2005.pdf>>. Acesso em 27 Out. 2013.

considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; definir prazo para notificação dos proprietários de imóveis de acordo com o art. 5º, §4º, do Estatuto da Cidade e delimitar as áreas definidas pelo art. 2º da resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município.

Diante do analisado, ponderamos que o Conselho das Cidades através da Resolução nº 45 procurou fixar condições mínimas a se implantar no Plano Diretor, na busca pela concretização das funções sociais da cidade e pelo bem-estar social.

O Plano Diretor apresenta considerável relevância à Administração Pública Municipal, já que é instrumento adequado para a tentativa de se efetuar a concretização dos anseios e demandas sociais, no cenário e período em que é aprovado.

O Estatuto da Cidade estabeleceu em seu artigo 2º, inciso II, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁷⁷, como uma das diretrizes da política urbana vigente, motivo pelo qual haverá participação popular tanto na formulação, na execução e no acompanhamento do Plano Diretor.

Também o § 4º, I, do artigo 40, do mesmo diploma legal instituí que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização da sua implementação, os Poderes Legislativos e Executivos Municipais assegurarão a promoção de audiências públicas e debates com participação popular e de associações representativas de vários segmentos da comunidade⁷⁸.

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade, denominado “DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE”, menciona como instrumentos aptos a garantir a gestão democrática da cidade: os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e

⁷⁷ Brasil, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 2º.

⁷⁸ Brasil, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 40, § 4º, I.

municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁷⁹.

A participação popular no Plano Diretor é de suma importância já que possibilita o conhecimento das necessidades e demandas sociais da cidade, influenciando nas decisões e ações governamentais voltadas ao planejamento e ordenamento urbano, para o cumprimento das funções sociais.

⁷⁹ Brasil, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 43.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da Pesquisa

O principal procedimento utilizado para a coleta de dados fora a realização de pesquisa histórica e descritiva por meio de consultas a livros, legislação e trabalhos acadêmicos que discutiam sobre as funções sociais da cidade.

O enfoque principal do trabalho consistiu na demonstração das funções sociais da cidade sob a ótica da doutrina e da legislação brasileira vigente na busca pela eficácia da política de desenvolvimento urbano a ser implantada pelo Poder Público Municipal para o bem-estar da sociedade.

Durante a análise do tema escolhido, houve consultas a artigos, teses de Mestrado, as Cartas de Atenas e legislação através de endereços eletrônicos na internet. Realizou-se também a consulta em livros, em especial obras referentes ao direito urbanístico e direito municipal brasileiro.

AMARAL⁸⁰, em artigo sobre o assunto, comentou que a pesquisa bibliográfica é etapa de relevância fundamental em todo trabalho científico que influenciará todas as etapas (levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações) relacionadas à pesquisa de uma pesquisa, na medida em que der o embasamento teórico em que se baseará o trabalho.

Ante o mencionado, é de fácil constatação o benefício promovido pela pesquisa bibliográfica que proporciona a análise criteriosa do assunto analisado através da leitura das diversas obras, legislações e artigos, para que o pesquisador compreenda e se utilize destas diversas fontes para a redação de seu trabalho de pesquisa.

3.2 Procedimentos de Pesquisa

⁸⁰ AMARAL, João J. F. **Como fazer uma pesquisa bibliográfica**. Disponível em: <<http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20biografica.pdf>>. Acesso em 09 Nov. 2013.

Para a realização da presente pesquisa efetuou-se a coleta de dados essencialmente bibliográfica com o intuito de destacar a urbanização no Brasil, a função social da propriedade urbana, para então se discutir as funções sociais da cidade, sob a visão da Carta de Atenas, da Nova Carta de Atenas e do Trabalho de Mestrado de Jorge Luiz Bernardi.

Com o trabalho, foi possível se observar a importância das funções sociais da cidade para a concretização de ações governamentais eficientes na ordenação das cidades e combate dos diversos problemas sociais presentes nas cidades.

A compreensão e a análise crítica se basearam em informações adquiridas em consulta à bibliografia, especialmente nas Cartas de Atenas e no trabalho acadêmico de Bernardi⁸¹, que demonstraram o papel primordial das funções sociais da cidade, para se conseguir cumprir a finalidade maior da política urbana: o bem-estar social.

Diante da exposição já redigida, se realizou as devidas considerações finais sobre as funções sociais da cidade no município brasileiro atual.

⁸¹ BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções Sociais da Cidade: Conceitos e Instrumentos**. Curitiba 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=23650>. Acesso em 02 Set. 2013.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Durante a elaboração do presente trabalho abordou-se os conceitos de cidade e de urbanização no Brasil através da apresentação de posicionamentos doutrinários, com a exposição da organização política municipal vigente. A função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade foram discutidas, expondo-se a importância do Plano Diretor no cumprimento das funções sociais da cidade.

O conceito de cidade foi explanado por José Afonso da Silva (2010, p. 24) em três concepções: demográfica; econômica e de subsistemas, enquanto que o conceito de Município proposto por Celso Ribeiro Bastos⁸² destacou os municípios como “unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira”.

Evidenciou-se o processo de urbanização desordenado do Brasil, com o relato de informações prestadas por Otilie Macedo Pinheiro⁸³ e por José Afonso da Silva⁸⁴, que apresentaram todo o desenvolvimento histórico urbanístico da população brasileira, ressaltando-se a colonização do País, a industrialização e o fenômeno da migração populacional da área rural para a urbana.

Enfatizando a importância do cumprimento da função social da propriedade urbana, destacamos a determinação constitucional presente no artigo 5º, inciso XXIII de que “a propriedade atenderá a sua função social”, relativizando o direito de propriedade. A norma constitucional ao condicionar o direito de propriedade ao cumprimento da função social ressaltou a “supremacia do interesse público sobre o privado”, ou seja, de que o interesse coletivo se sobrepõe ao particular.

A função social da propriedade urbana ressalta que o imóvel urbano deve se encontrar em sintonia com os interesses sociais da cidade, já que na hipótese de conflito, o interesse da sociedade prevalecerá sobre o interesse individual do proprietário do imóvel, sujeitando-se o proprietário a penalidades legais pelo

⁸² BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993. 3º v., t. II, p. 219.

⁸³ PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Florianópolis: CAPES, 2010, p.16.

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 22.

descumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do artigo 182, § 4º, incisos I, II e III, da Constituição Federal.

Em consonância foi o entendimento de *Spantigatti* relatado por José Afonso da Silva (2012, p. 76) de que a função social da propriedade urbana constitui “um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público”, subordinando o interesse individual ao interesse coletivo por uma boa urbanização.

Bernardi (2006, p. 120) conclui que:

A propriedade urbana, como um direito fundamental do homem, deve estar subordinada ao direito de toda a sociedade. Constitui-se também num instrumento para a materialização das funções sociais da cidade. Ela cumpre sua função social quando está submetida as regras estabelecidas no Plano Diretor.

Ao se discutir as funções sociais da cidade realçou-se o conteúdo abordado pela Carta de Atenas de 1933, pela Nova Carta de Atenas e pela tese de mestrado de Bernardi⁸⁵, dentre outras fontes de pesquisa.

A Carta de Atenas de 1933 fora o primeiro documento oficial a realçar as funções primordiais às cidades como as funções de habitação, circulação, trabalho e lazer, para que as necessidades humanas se colocassem e se resolvessem dentro do espaço territorial urbano das cidades européias.

Diante da transformação das cidades e de seus habitantes, com o transcurso temporal, a Nova Carta de Atenas acrescentou novas funções advindas desta transformação destacadas por Bernardi (2006, p. 59) como dez conceitos: cidade para todos, cidade participativa, cidade refúgio, cidade saudável, cidade produtiva, cidade inovadora, cidade do movimento racional e da acessibilidade, cidade do meio ambiente (ecológica/sustentável), cidade da cultura, cidade e continuidade de caráter (histórica).

Bernardi (2006) em seu trabalho de conclusão de mestrado resumiu as funções sociais da cidade em três grupos: funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão. As Funções urbanísticas seriam as mesmas declaradas na Carta de Atenas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); enquanto que as funções de cidadania são aquelas referentes à educação, saúde, proteção e segurança. Por fim, as funções de gestão divididas em: prestação de serviços,

⁸⁵ BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções Sociais da Cidade: Conceitos e Instrumentos**. Curitiba 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/ DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=23650>. Acesso em 02 Set. 2013.

planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

Ao se relacionar todo o conteúdo estudado sobre as funções sociais, conclui-se que a definição de funções sociais não possui exatidão; ao contrário é aberto por permitir que a situação fática atual da cidade determine as funções sociais e, por vias de consequência, o objeto da política urbana a ser desenvolvido para se proporcionar o bem-estar da população.

Por fim, houve a exposição do Plano Diretor como instrumento apto a proporcionar o cumprimento das funções sociais da cidade e o consequente bem-estar social.

Otilie Macedo Pinheiro ressaltou que a Constituição Federal regulamentada pelo Estatuto da Cidade, definiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que deverá ter como objetivos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Sendo que os planos partiriam de uma análise da cidade, com seus problemas e potencialidades, para que se tracem os objetos e estratégias para se modificar positivamente a realidade fática⁸⁶.

Bernardi (2006, p. 118) ressaltou que o espaço urbano deverá ser delineado no sentido de atender aos anseios e necessidades da população no que diz respeito aos espaços de equipamentos urbanos, mobilidade, serviços públicos e preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural.

A Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005⁸⁷, do Conselho das Cidades proferiu orientações e sugestões sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor para as cidades pudessem efetuar o cumprimento das funções sociais e por consequência a paz social.

Pelo discutido pode se mencionar os instrumentos presentes no Plano Diretor como intencionados a efetivar a atuação do Estado na propriedade urbana, com o objetivo de garantir o respeito da supremacia do interesse público sobre o privado, a fim de se cumprir a função social da cidade.

⁸⁶ PINHEIRO, Otilie Macedo, 2010, p. 87.

⁸⁷ CONCIDADES, Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/ResolN34De01DeJulho2005.pdf>>. Acesso em 27 Out. 2013.

Assim, o Plano Diretor pode ser considerado como ferramenta grandiosa de política pública urbana, pois apresenta planejamento que busca orientar a atividade estatal, já que tenta adequar as particularidades sociais, culturais e geográficas da cidade, à lei com a finalidade de solucionar as demandas sociais, e assim concretizar as funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes da cidade,

Sendo assim, ficou plenamente demonstrada a importância da conceituação e definição das funções sociais da cidade para que o Poder Público Municipal possa potencializar sua atuação através ações governamentais e políticas públicas efetivas voltadas a sanar os diversos problemas sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade é objetivo da política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal e sendo assim, realizou-se o estudo sobre a cidade e suas funções sociais, visando contribuir positivamente na ação dos gestores públicos na implementação da Política Urbana nos municípios.

Para se efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade nos municípios e assim garantir o bem-estar de seus habitantes é necessário o conhecimento da definição legal do instituto, ou seja, a ciência de quais seriam as funções sociais da cidade necessárias ao desenvolvimento urbano?

Com o silêncio constitucional sobre a problemática apresentada, iniciou-se o presente trabalho com o estudo da cidade, da urbanização e do Município que resultou na caracterização da realidade atual dos municípios no País.

Em face do fenômeno da urbanização e da conseqüente grande massa populacional que habita as cidades, destacou-se a relativização do direito de propriedade pela Constituição Federal que dispôs em seu artigo 5º, XIII, que: “a propriedade atenderá a sua função social⁸⁸”. O referido dispositivo legal expressaria a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, do interesse coletivo sobre o particular.

Observou-se ainda, que apesar da submissão do direito de propriedade ao cumprimento da função social da propriedade, este dispositivo nem sempre encontra aplicabilidade no cenário social por causa da política dos gestores que muitas vezes protegem interesses privados, em especial direitos relacionados ao direito de propriedade.

Procurando-se a definição e conceituação das funções sociais da cidade houve análise dos documentos históricos: Carta de Atenas de 1933 e Nova Carta de Atenas de 2003 e da tese de mestrado de Bernardi (2006) que destacaram as funções sociais da cidade.

A Carta de Atenas de 1933 foi o primeiro documento a ressaltar: habitação, lazer (recreação), trabalho e circulação como funções sociais da cidade.

⁸⁸ BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, art. 5º, XXIII.

A Nova Carta de Atenas adicionou novas funções sociais àquelas já existentes através dos conceitos de cidade para todos, cidade participativa, cidade refúgio, cidade saudável, cidade produtiva, cidade inovadora, cidade do movimento racional e da acessibilidade, cidade do meio ambiente (ecológica/sustentável), cidade da cultura, cidade e continuidade de caráter (histórica), conforme o observado por Bernardi (2006, p. 59).

Bernardi (2006) sintetizou as funções sociais da cidade em funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade), funções de cidadania e funções de gestão.

É de se ressaltar que funções de habitação, lazer e trabalho são reconhecidas como direitos sociais constitucionais, enquanto que a função de circulação (mobilidade urbana) é extensão do direito de ir e vir elencado no artigo 5º da Constituição. Destarte, as funções sociais da cidade intencionam direcionar as ações e políticas de desenvolvimento urbano para a efetivação da atuação estatal a proteção das partes menos favorecidas.

As funções sociais da cidade possuem sensível ligação com os direitos fundamentais, já que estes, segundo lição de Rebello Pinho⁸⁹: são aqueles direitos considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual, que podem ser divididos nas espécies: direitos individuais, coletivos, sociais, nacionais e políticos.

O mesmo autor (Rebello Pinho, 2010, p. 205) explica que os direitos sociais são aqueles direitos econômico-social que têm como objetivo efetuar a melhoria das condições de vida e de trabalho através das prestações positivas do Estado em prol dos menos favorecidos e dos setores economicamente mais fracos da sociedade.

Ao final da pesquisa foi estudado o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, para o cumprimento das funções sociais da cidade, uma vez que ele planeja e disciplina o uso e ocupação do solo urbano.

Diante do analisado, verificou-se que as funções sociais da cidade apresentam ampla definição que permite ao gestor público interpretá-las de acordo com as peculiaridades físicas e temporais que assolam o município, para que sejam

⁸⁹ PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. Sinopses Jurídicas, Vol. 17. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

realizadas as ações e políticas públicas destinadas a implantar a finalidade maior do Estado: o Bem-Estar Social.

Em face da amplitude do tema, novos estudos podem ser realizados, inclusive a análise do desenvolvimento das funções sociais da cidade ao longo do tempo em determinado País ou as funções sociais da cidade em determinada região ou localidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, João J. F. **Como fazer uma pesquisa bibliográfica**. Disponível em: <<http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf>>. Acesso em 09 Nov. 2013.

ALMEIDA, Mauro O' de. **Cidades e Humanidade: A Carta de Atenas e as Funções Sociais da Cidade**. Disponível em: <<http://blogdomauroodealmeida.blogspot.com.br/2008/08/carta-de-atenas-e-as-funes-sociais-das.html>>. Acesso em 05 Out. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993. 3º v., t. II.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções Sociais da Cidade: Conceitos e Instrumentos**, Curitiba 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&o_obra=23650>. Acesso em 02 Set. 2013.

BRASIL. Constituição Federal, 05 de outubro de 1988. **VadeMecum Compacto**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva 2013.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **VadeMecum Compacto**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva 2013.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 7ª ed. Leme: J.H. Mizuno, 2010.

CARMO, Suzana J. de Oliveira. **O Homem, a Sociedade e o Direito**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2193/O-homem-a-sociedade-e-o-Direito>>. Acesso em 16 Nov. 2013.

CONCIDADES, Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, Art. 2º. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/ResolN34De01DeJulho2005.pdf>>. Acesso em 27 Out. 2013.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A Nova Carta de Atenas**. Disponível em http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em 28 Set. 2013.

COSTA, Nelson Nery Costa. **Direito Municipal Brasileiro**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GARCIAS, Carlos Mello e BERNARDI, Jorge Luiz. **As funções sociais da cidade**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/48>>. Acesso em 18 Set. 2013.

GURGEL, Sérgio Quezado. **Das funções Sociais da Cidade**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=8937>. Acesso em 30 Set. 2013.

HUMBERT, George Louis Hage. **Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INFOESCOLA. **Lazer**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/sociologia/lazer/>>. Acesso em: 06 de nov. 2013.

IPEA, **Participação em foco**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/134-conselho-nacional-das-cidades/270-conselho-nacional-das-cidades>>. Acesso em 30 Out. 2013.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC/Edusp s/d.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 35ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MORAES, José Diniz de, **A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

ORTOLONI, Andreia. **A função social de Bauru**. Disponível em: <http://www.jcnet.com.br/editorias_noticias.php?codigo=215636>. Acesso em 29 Out. 2013.

PINHO, Rodrigo César Rebelho. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. Sinopses Jurídicas, Vol. 17. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINHEIRO, Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Florianópolis: CAPES, 2010.

SALEM, Edson Ricardo. **Parâmetros sobre a função social da cidade**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Edson%20Ricardo%20Saleme.pdf>>. Acesso em 20 Set. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. São Paulo: Editora Autores Associados, 2001. Disponível em:

<http://books.google.com.br/books/about/Cidades_imagin%C3%A1rias.html?id=ZrLzGO-YIQMC&redir_esc=y. Acesso em 24 fev. 2014.

WIKIPÉDIA, A enciclopédia livre. **Carta de Atenas**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Atenas. Acesso em 07 Out. 2013.

WIKIPEDIA. A enciclopédia livre. **Funcionalismo (Ciências Sociais)**. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Funcionalismo_\(ci%C3%A2ncias_sociais\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Funcionalismo_(ci%C3%A2ncias_sociais)). Acesso em 03 Out. 2013.