

1. À Guisa de Introdução

Este trabalho, antes de qualquer outra coisa, se propõe a pensar a cidade, dialogar com as teorias que a analisam/explicam e, mais ainda, busca apontar caminhos para que a cidade em crise (LEFEBVRE, 2001) inicie seu processo de reconstrução, restabeleça sua autoconfiança, reabilite-se.

Existem meandros, nas análises sobre a cidade, entre os níveis macro e micro, que muitas vezes são negligenciados, seja pelos estudiosos e teóricos do assunto, seja pelos governos. São aspectos que não estão atrelados ao nível mais específico da reflexão e não estão relacionados ao nível mais geral, razão pela qual, seguem “desinteressantes” do ponto de vista de algumas discussões (LEFEBVRE, 2001).

Exsurtem, nesse contexto, marcas profundas dessa crise da cidade, a qual “faz-se acompanhar, quase em toda parte, por uma crise das instituições urbanas (municipais) devido à dupla pressão do estado e da empresa industrial” (LEFEBVRE, 2001, p. 84). É sobre um constante estado de crise que se constrói a cidade, marcada por rupturas e continuidades. Tais crises saltam aos olhos em problemáticas cotidianas que já são tratadas com naturalidade (a despeito das constantes reivindicações) pelos cidadãos, como a precariedade dos serviços públicos, a falta de mobilidade urbana e a insegurança, apenas para exemplificar. São cidadãos¹, fazem parte de toda a massa que compõe a cidade, embora nem sempre são respeitados e tratados como cidadãos, no que concerne ao significado analítico da palavra.

Diante do contexto que se apresenta, não se pode olvidar que a temática sobre segurança é a “bola da vez” nos noticiários televisivos, na mídia impressa, nas conversas de rua. Existe, nesses diálogos, sempre, um clima de tensão, de medo e, mais ainda, de desencantamento por parte da população, que é a maior receptora dos atos criminosos. Esse desencantamento, no mais das vezes, é atribuído ao Poder Público que não toma providências incisivas, factíveis ou, pelo menos, transparentes, para garantir à sociedade uma cidade mais justa, mais democrática, mais sustentável e mais segura.

Viver na cidade deveria traduzir-se na utilização dos espaços, do aparelhamento urbano. Deveria refletir a satisfação de viver em um local que, geralmente, traz toda a

¹ Sobre essa questão, LEFEBVRE (2001) trata de forma diferenciada o cidadão e o cidadão, do ponto de vista do alcance a direitos, deveres e garantias. Não basta morar na cidade, é preciso ser sujeito de direitos, sentir-se sujeito de direitos e estar ao alcance desses direitos.

carga histórica do indivíduo, composta pelas relações travadas na família, no trabalho, na igreja, na escola, com os vizinhos, com os amigos.

Mais uma vez, a violência revela-se quando essas relações são minadas, porquanto os diversos usos dentro da cidade são tolhidos ou subvertidos. A partir do momento que o cidadão encontra-se preso em sua casa, abre-se o amplo campo das frustrações, do esbulho, geradores de mais violência.

As reflexões sobre as funções e os usos das cidades revelam, às vezes, regressões simplistas. As coisas não são tão fáceis ou simples como se apresentam e essa divisão que se quer impor de que, por exemplo, todos os criminosos são pobres e advêm de bairros pobres, ou a cidade está dividida em mocinhos e bandidos, infantiliza o debate e tira toda a sua seriedade e urgência.

É nesse sentido que SOARES (2005) ressalta que os oprimidos refletem toda a opressão sofrida em mais opressão. Os oprimidos oprimem. As vítimas, em algum momento, vitimizam.

JACOBS (2011) denuncia a morte e vida das grandes cidades, apontando como um certo etiquetamento impõe um preço à população e, assim, diferencia quem vai usufruir, o que, e onde. O capitalismo pujante demonstra mais ainda sua força quando fulmina qualquer fagulha de vida cultural acessível a todos, nas cidades brasileiras, à medida que impõe seus *shopping centers*, como pontos de encontro, de vida, de integração entre as diversas pessoas. Pena que nem todos, ou muito poucos, têm acesso aos produtos e serviços oferecidos, saindo de lá ainda mais frustrados e etiquetados. Essa seleção natural do mundo globalizado impõe

Conjuntos habitacionais de baixa renda que se tornaram núcleos de delinquência, vandalismo e desesperança social generalizada, piores que os cortiços que pretendiam substituir; conjuntos habitacionais de renda média que são verdadeiros monumentos à monotonia e à padronização, fechados a qualquer tipo de exuberância ou vivacidade da vida urbana; conjuntos habitacionais de luxo que atenuam sua vacuidade, ou tentam atenuá-la, com uma vulgaridade insípida. Centros culturais incapazes de comportar uma boa livraria; Centros cívicos evitados por todos, exceto desocupados, que têm menos opções de lazer do que as outras pessoas; centros comerciais que são fracas imitações das lojas de rede suburbana padronizados; Passeios públicos que vão do nada a lugar nenhum e nos quais não há gente passeando; Vias expressas que evisceram as grandes cidades. Isso não é reurbanizar as cidades, é saqueá-las. (JACOBS, 2011, p. 02).

Mais parece que se tem feito tudo, menos estudar cidades reais (JACOBS, 2011). As ligações existentes entre cidade e violência não retratam apenas a necessidade de

estudar a violência em si, mas todos os meandros econômicos e sociais que envolvem a dinâmica da cidade.

É importante quando JACOBS (2011) intervém, especificando que, à primeira vista, três atitudes são constantemente tomadas diante da situação de criminalidade, as quais podem ser expostas da seguinte forma: a) permissibilidade para o crime – a população passa a conviver com a criminalidade e quem for vitimado, caso queira, leve ao conhecimento das autoridades; b) a população deve esconder-se em suas casas e ousar sair usando veículos, numa clara demonstração de aprisionamento imposto pela insegurança; e c) o domínio de determinado território por meio de uma facção criminosa, o que impede a entrada de outras facções, sem a devida autorização, o que denota a territorialização do espaço por grupos criminosos, associações para o tráfico, bandos armados que colocam a população em constante sensação de medo. As três situações apontadas subvertem e violam direitos inerentes ao cidadão, determinados por lei, inclusive, o direito à locomoção e o direito à segurança. Ademais, nenhuma das situações apontadas é capaz de combater efetivamente a criminalidade, tangenciando-a e, até mesmo, a fortalecendo.

É nesse cenário dantesco que é cravada a discussão que se pretende realizar nesse artigo. Não basta reconhecer cidades violentas, não bastam dados estatísticos frios apontando para o crescimento da criminalidade, não basta a população encontrar-se em constante estado de medo. É preciso mais, é preciso agir. É preciso reconhecer que, na omissão do estado se instala o crime, aproveitando-se das fragilidades que se revelam toda vez que uma comunidade vive refém da violência e órfã de aparato estatal que lhe dê guarida. E de quem é a culpa? Será que essa é a pergunta que realmente importa? Ou já se perdeu tempo demais à procura dos culpados?

Por essa razão, pretende-se investigar qual o lugar do Poder Público e do aparato legislativo em termos urbanísticos para a construção de cidades que podem ser tomadas como lugares seguros para se viver. Compreender essas relações é fundamental, principalmente porque a segurança pública muitas vezes é tida, pelos gestores municipais, como matéria de competência dos Governos Estaduais e da União, não chamando para si uma atribuição que também diz respeito aos Municípios, no âmbito da gestão compartilhada, premissa do federalismo cooperativo (BARACHO, 1996, p. 19-20) entre a União, Estados e Municípios, revelando que não mais há de permitir uma gestão

irresponsável, completamente distante dos preceitos constitucionais e da legislação que rege o planejamento e o desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no artigo 182, *caput*, leciona que “*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”. O bem-estar não compreende apenas moradores felizes com a entrega de uma praça ou o término da obra de um calçamento ou rede de esgoto, por mais importantes e representativas que sejam. Da iluminação pública precária à completa permissibilidade negligente do Município à instalação de loteamentos informais, da carência de professores e médicos à onda de roubos, homicídios e estupros, tudo deve ser considerado pela municipalidade como de sua responsabilidade e, portanto, pelo Município pensado e gerido.

Da leitura do artigo 282 da CF/88 que impõe a articulação do dispositivo com todo o aparato principiológico que rege a matéria, tem o município a obrigação de elaborar políticas públicas que atendam às diretrizes estabelecidas pelo legislador constituinte, partindo-se do pressuposto que o Município, a partir do advento da Carta Constitucional de 1988, passou a ter autonomia política, administrativa e financeira. Ademais, é a unidade política que está mais próxima da população e, assim sendo, é capaz de entender, alcançar e elaborar instrumentos para atender aos anseios daquela população.

É de se ressaltar que o Estado, compreendido pela União, Estados e Municípios, mas sobretudo os Municípios, exerce uma função iníqua na distribuição da justiça dentro da cidade, quando conduz esse processo sem olhar para todos os interessados de maneira igualitária. Esquece-se, porém, que quem redige as leis é a classe dominante, detentora dos bens de consumo, condutora das decisões e, portanto, interessada diretamente nas questões que envolvem a cidade.

A municipalidade, inclusive, quando legisla mal, quando é omissa ou quando permite a continuidade de instrumentos legislativos/urbanísticos irregulares ou em desconformidade com as orientações de legislações às quais deve atenção, é responsável diretamente pela instalação de bolsões de pobreza, pela retirada de moradores de invasões sem realocá-los em lugares dignos para viver, por acentuar as diferenças na cidade e ir completamente de encontro ao que aduz o citado artigo 182 da CF/88. É na omissão que

se encontra o fundamento maior de uma gestão imprudente, porque o Poder Público não pode se esquivar de legislar com prudência e de cumprir a legislação, de estar atento a todas as questões que regem os municípios e, principalmente, corrigir o que precisa ser adequado. Nesse sentido:

A irregularidade jurídica/urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo” para justificar o abandono dos territórios “fora da lei” pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.

O mais cruel dessa dualidade de ‘estatutos da cidadania’ conferido aos moradores de um lado da cidade formal e do outro lado da cidade informal, é que esta última ocupa uma área seguramente maior que ocupada pela cidade ‘legal’. As estimativas variam muito, e as realidades municipais também, mas não seria exagero afirmar que, pelo menos 30% a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente (no Recife estima-se que este índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos. (ALFONSIN, 2002, p. 453-454).

Uma lei redigida para atender anseios de classe torna-se instrumento perigoso, porquanto amparada e legitimada pelo manto da legalidade, o que permite que violações, como a segregação, a exclusão, se tornem cada vez mais acentuadas. As injustiças são autorizadas e, inclusive, noticiadas de forma justificada nos noticiários, ocasião que o gestor público tangencia o problema sob o argumento da autorização cega e iníqua de uma lei confeccionada ao arrepio do arcabouço principiológico que rege, ou pelo menos deveria reger, toda criação normativa que se pretende democrática, justa e amparada pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, importante é a contribuição de RIBEIRO (1992, p. 139), quando aduz que:

Contudo, a contradição mais gritante entre o planejamento urbano e a realidade residia, e reside, precisamente no órgão de poder ao qual cabia, e cabe, implantar a lei urbanística. Um plano diretor é em última análise uma lei municipal. O poder que deve votar essa lei é exercido por uma câmara de vereadores. Seria rematada hipocrisia afirmar que as câmaras municipais são imunes à ignorância, ao servilismo e à corrupção. Praticamente nenhum vereador se elege sem dinheiro alheio. Na sociedade local, proprietários de terrenos, empreiteiros e outros membros das classes dominantes detêm o poder de eleger ou não eleger vereadores. É fácil imaginar a força dos interesses particulares, justamente aqueles que o planejamento pretende disciplinar, no processo de aprovação dum plano urbano.

Revela-se, assim, que as entrelinhas ditam os rumos da cidade, não se preocupando em planejar, olvidando a legislação urbanística e curvando a cabeça para o

capital imobiliário, responsável por uma urbanização que se apropria de determinados lugares e os utiliza como centro de tudo e qualquer coisa que esteja à venda.

2. Estatuto da Cidade e Plano Diretor: Quando urge o diálogo

A partir do momento que o desenvolvimento urbano passou a ser contemplado como um paradigma constitucional, ganhou força e reforçou a necessidade de uma nova postura por parte do Poder Legislativo, no sentido de estabelecer diretrizes para conduzir a tomada de decisão na cidade.

Não se podia mais admitir, portanto, que o dinheiro público, as obras públicas, os investimentos, fossem empregados sem o mínimo de planejamento e sem instrumentos legislativos que norteassem as decisões, principalmente no âmbito do município, onde as obras, os gastos, as decisões sobre o futuro da cidade ocorriam ainda mais nitidamente frouxos, sem rédeas, carecendo urgentemente de regulação.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), portanto, apresenta-se como dispositivo de grande importância, uma vez que demonstra a necessidade de que as decisões pertinentes à cidade sejam tomadas utilizando como fim maior um desenvolvimento urbano que seja orientado à satisfação do bem-estar de todos os que compõem a cidade e não apenas de parcela de população.

Dito isso, revela-se, da leitura do dispositivo de lei, as políticas públicas que serão aplicadas na cidade nunca devem se apartar de dois pressupostos: o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes.

Nesse contexto, emerge importante direito, de índole constitucional, o qual deve ser sempre considerado no âmbito do planejamento urbano, qual seja, o desenvolvimento urbano atento para atender aos fins sociais da cidade. A compreensão desse direito como paradigma significa dizer que todos devem ser acolhidos pela cidade nos diversos planos da necessidade de viver com bem-estar e qualidade de vida, o que implica afirmar que a cidade que segrega, que exclui, que desnivela, a cidade insegura, ilegal, vira as costas para os seus habitantes e verdadeiramente mitiga um direito contemplado constitucionalmente. Dessa forma, para que o desenvolvimento das funções sociais da cidade se aplique com plenitude,

Pressupõe, por conseguinte, implementação de políticas públicas nos espaços urbanos onde a ação estatal está ausente, onde inexistem serviços e condições básicas à vida na cidade, em locais em que a população carente não é beneficiada pelos serviços essenciais, implícitos na expressão “funções sociais da cidade” (DIAS, 2012, p.21)

A partir da reflexão acima aduzida, questiona-se como é possível que as funções sociais da cidade sejam desenvolvidas em sua plenitude, ou pelo menos sejam atendidas, em cidades inseguras, incapazes de proporcionar aos seus habitantes qualidade de vida e, por conseguinte, bem-estar. Essa mesma qualidade de vida deve ser ponto de partida e ponto de chegada em um planejamento urbano que deve primar pelo tratamento isonômico dos habitantes da cidade, indistintamente, sem atender a anseios de classe ou a favores políticos.

Do princípio da igualdade advém o mandamento de que todos sejam tratados de forma isonômica, considerando, portanto, as diferenças e reconhecendo-as. Um planejamento urbano que se pretende isonômico, precisa olhar para todos os espaços da cidade e perceber necessidades específicas, mas sempre atento às funções sociais da cidade e à legislação urbanística.

Antes de tudo, entretanto, é preciso que ocorra um despertar para o que se entende como cidade, uma vez que as ações pensadas e aplicadas devem partir dessa premissa para que alcancem pessoas reais, ou seja, as políticas urbanas abraçam todos os municípios? Pode-se afirmar que há uma consciência por parte do Poder Público quanto às reais necessidades dos inúmeros espaços que compõem a cidade? Assim,

Resultado imediato disso é o fato de que as políticas urbanas adotadas no país – se é que podemos falar disto – jamais consideraram, como deveriam, os milhões de cidadãos que vivem em condições subumanas. Desta sorte, em consequência das políticas nacionais de desenvolvimento adotadas desde os anos 30, de forma cada vez mais consciente, pelas forças sociais com o poder decisório, acumulou-se uma gigantesca dívida social no âmbito das políticas públicas efetivas às comunidades que vivem na cidade (LEAL, 2003, p. 41).

Tal dívida social é a maior denunciadora do desrespeito cotidiano às funções sociais da cidade, ensejando grave violação à Constituição Federal de 1988, principalmente no que diz respeito à moradia, garantia insculpida no artigo 6º da Carta Constitucional e que representa um profundo *déficit* na realidade urbana.

É importante destacar que a função social da propriedade, princípio de inegável importância, cede espaço para o interesse público, quando a necessidade o determinar, o

que demonstra que o coletivo deve ser sempre priorizado em detrimento dos anseios privados ou elitistas. Verifica-se, entretanto, um movimento contrário, oriundo das imposições capitalistas e de mercado que, muitas vezes, comprimem as funções sociais da cidade e as transformam meramente em conteúdo normativo.

Não basta governar a cidade. É preciso que se torne uma cidade democrática de direito, regulamentada por uma legislação democrática e conduzida por gestores democráticos. Quando um desses pêndulos encontra-se em descompasso, toda a engrenagem entra em pane.

Foi em um contexto de clara necessidade da elaboração de uma lei que tratasse da função social da cidade de maneira séria que foi sancionada a Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Os artigos 182 e 183² da Constituição Federal são considerados normas programáticas, ou seja, precisam de uma lei que as materialize e dê força normativa. O Estatuto da Cidade, portanto, tem essa função de dar corpo aos preceitos constantes na Constituição Federal, no âmbito da política urbana e dos meios que deverão ser utilizados para a eficácia daquela.

Se o “*planejamento deve anteceder a urbanização*” (PINTO, 2014, p. 112), o Estatuto da Cidade traça os instrumentos para o alcance de uma urbanização que caminha com os pés da racionalidade.

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. §2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor. §4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

CF/88. Art. 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. §1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. §3º. Os móveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Norma federal, de ordem pública e interesse social, conforme preceitua o seu artigo 1^o, o Estatuto da Cidade deve ser entendido como lei de aplicação em todos os níveis de gestão, entretanto, é no município que seus postulados são aplicados por inteiro. Sua importância revela-se, inclusive, pela possibilidade de o magistrado julgar de ofício requerimento que aponte violação a direito, garantia, princípio ou preceito constante na Lei nº 10.257/01, porquanto norma de ordem pública e, dessa forma, de caráter cogente e aplicação imediata.

Além do seu caráter normativo, o Estatuto da Cidade possui conteúdo ideológico e tem claramente como intenção a tentativa de corrigir grandes distorções provenientes da dívida social existente no Brasil, oriunda de processos históricos que se dobraram aos anseios de mercado, principalmente do mercado imobiliário, no que diz respeito ao direito de propriedade, os quais potencializaram as diferenças, reforçaram as desigualdades e possibilitaram a criação de cidades cada vez mais injustas. (DIAS, 2012). Ainda sobre o tema, a autora aduz que

Grande parte da população das cidades vive em condições de subcidadania, ocupando terras públicas e privadas, utilizando-as sem conformidade com os preceitos urbanísticos oficiais. Em suma, as desigualdades presentes nos diferentes espaços urbanos se revelam na desigual distribuição dos investimentos públicos, na desigual prestação dos serviços públicos, no desigual oferecimento de equipamentos públicos, aliados à quase inexpressiva atuação do poder público no sentido de prestar serviços para grande parte do território urbano considerado “fora da lei”. (DIAS, 2012, p. 49)

Aliado a todas essas questões, tem-se um Poder Público que queda-se inerte perante o mercado imobiliário que dita as regras do jogo e conduz as decisões da cidade. Mais uma vez, o restante da população fica refém de pequenos grupos que detêm a força política e econômica, ocasião que os espaços urbanos são preenchidos e “planejados” de acordo com conveniências e trocas de favores. Mesmo assim, o Estatuto da Cidade deve ser visto como um marco regulatório que, a despeito de não ter a possibilidade de combater os processos políticos viciados oriundos de uma carga histórica à qual não se pode olvidar, implanta uma nova ideologia, aponta um caminho a ser seguido e quebra

³ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 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.

com toda uma forma de governar que reificava-se sem qualquer instrumento capaz de impedir sua disseminação.

Para atender às diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, os municípios com mais de vinte mil habitantes e aqueles que compõem as regiões metropolitanas, sob pena de improbidade administrativa, tiveram que adequar suas políticas de desenvolvimento urbano a um instrumento submetido ao crivo do Poder Legislativo, conhecido como Plano Diretor.

Para que se alcance as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, no que diz respeito à política urbana, o Plano Diretor precisa dialogar com os postulados constitucionais e atender às determinações constantes no Estatuto da Cidade, além do que a população, ponto de partida e ponto de chegada para as tomadas de decisão, precisa ser consultada, tudo de acordo com o modelo de gestão participativa, fundamental para a criação de cidades mais justas e democráticas.

A despeito de a nomenclatura Plano Diretor não ser recente no Brasil, utilizada desde a década de 30, é possível dividir o seu conteúdo em dois momentos marcadamente distintos, quais sejam, os planos diretores anteriores e os planos diretores pós Constituição Federal (PINTO, 2014). O legislador constituinte, de forma explícita, demonstrou sua preocupação com a questão urbana, nunca tratada anteriormente nas outras Constituições. Notadamente, o fato de o Brasil sair de uma condição de país agrícola e apresentar um crescimento urbano em ritmo acelerado impôs a necessidade de uma nova política que trate a cidade como ponto central da discussão e não mais tangencie as questões que a envolvem. Nesse sentido, *“O Brasil é um país urbano. Há 60 anos apenas, 31% da população vivia nas cidades. Hoje, são mais de 83% vivendo nos centros urbanos. Mais de 104 milhões de brasileiros vivem em cidades com mais de 100 mil habitantes”* (BEATO FILHO, 2012, p. 19/20).

Dessa forma, cumpre inicialmente discutir qual a real função do Plano Diretor, no contexto jurídico, quanto a sua aplicabilidade, ou seja, trata-se de norma autoaplicável, o que significa que não necessita de outros instrumentos legislativos que regulem as questões tratadas no seu bojo ou segue o modelo de plano orientador da legislação urbanística, necessitando, portanto, de regulamentação? Urge indagar, ainda, sobre quais questões deverá o Plano Diretor tratar e qual a destinação dada pela Constituição Federal

de 1988 quando dispõe sobre a política urbana e determina que o Plano Diretor terá como diretrizes uma política de desenvolvimento e de expansão urbana.

É possível observar, portanto, que são inúmeras as diretrizes que tratam da política urbana, iniciando pela Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Lei de Uso e Parcelamento do Solo, a Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades, as Constituições Estaduais, além de outros instrumentos legislativos que orientam as tomadas de decisão e o planejamento urbano.

Dessa maneira, é importante compreender que o Plano Diretor, no âmbito constitucional, consoante as diretrizes estabelecidas pelo artigo 182, destina-se exclusivamente ao “*ordenamento territorial*” (PINTO, 2014, p. 95), não compreendendo, dentre as suas funções, normatizar, mas essencialmente planejar a execução das normas já definidas pela legislação federal e estadual.

Por essa razão, não se pode atribuir ao Plano Diretor a função de “*tratar de políticas setoriais ou da promoção do desenvolvimento econômico*” (PINTO, 2014, p. 95), o que confere a este instrumento de política urbana o enquadramento no ramo do urbanismo, através da via do Direito Urbano. De outra banda, não se quer aqui afastar da orientação do Plano Diretor aspectos relativos ao desenvolvimento econômico, os quais deverão ser considerados e avaliados no momento da elaboração do Plano Diretor, até mesmo para que o ordenamento territorial possa se adequar às demandas da cidade, prever o seu desenvolvimento e traçar as diretrizes que deverão reger a política urbana durante a vigência do Plano Diretor.

É de se observar que após o advento da Lei nº 10.257/2001, os Planos Diretores precisam estar adequados às regras estabelecidas naquele instrumento legislativo e, mais propriamente, que o diálogo seja uma via de mão dupla, sempre presente na elaboração dos Planos Diretores, para que não existam incoerências entre ambos, o que significa a adoção de Planos Diretores que objetivem, cada vez mais, trazer a população para o plano das decisões, razão pela qual o Ministério das Cidades preferiu chamá-los de “*Planos Diretores Participativos*” (PINTO, 2014, p. 103).

Ainda de acordo com PINTO (2014), mesmo que o Estatuto da Cidade seja, reconhecidamente, uma lei importantíssima para o estabelecimento de uma política

urbana que atenda às determinações constitucionais de realização das funções sociais da cidade e da criação de cidades justas, democráticas e sustentáveis, não estabeleceu, de forma clara, quais os elementos que precisam constar no Plano Diretor, mesmo que o reconheça a partir do seu caráter urbanístico.

Boa conceituação sobre o que seja Plano Diretor é a feita por Hely Lopes Meirelles, quando assevera que

Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é 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 a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a 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 social. (1996, p. 99).

Insta salientar, dessa forma, que o Plano Diretor deve abraçar todos os setores da cidade que relacionem-se ao crescimento e ordenamento da cidade, mas sempre a partir de uma perspectiva coletiva, razão pela qual a participação popular é inadiável, regra balizada constitucionalmente e repetida nas demais legislações infraconstitucionais que tratam sobre a matéria.

Nesse contexto, exsurtem duas grandes questões que, num primeiro momento, aparentam não manter considerável conexão, quais sejam, a expansão imobiliária, com a construção de condomínios fechados, condomínios verdes, prédios jardim, prédios *design* e a questão respeitante à segurança, ou melhor, à falta de segurança que permeia a vida na cidade, bem como quais são as relações entre a política urbana adotada e uma urbanização destinada a pessoas de classe abastada e outra urbanização destinada a pessoas pobres. Será que é possível falar em uma urbanização diferenciada? Em contrapartida, é possível assumir que essas formas diferenciadas de urbanização mantêm algum liame com as altas taxas de criminalidade verificadas na cidade?

O legislador, na formulação de uma lei, deve atentar para a gama de consequências que serão promovidas pelo novel dispositivo legal. Não são apenas implicações no

aspecto jurídico, mas nos vários setores da vida das pessoas, seja no campo social, seja no campo econômico. A inexistência de uma prévia análise do impacto da lei na vida dos moradores de um país, de um estado, de uma cidade, permite que determinadas leis estejam desconectadas da realidade e não dialoguem com o cotidiano das pessoas ou que não representem a coletividade, mas apenas parcela da população. Não à toa, é válida a exigência de que o Plano Diretor seja discutido, pensado e elaborado em conexão com a sociedade que o irá receber, porquanto só assim tem-se um instrumento legislativo capaz de atender às demandas da população de forma, pelo menos, aproximada do que se objetiva.

Emerge, no âmbito dessa discussão, a preocupação no que concerne à política urbana respeitante ao mercado imobiliário que cresce de forma expressiva nos grandes centros urbanos e avança consideravelmente para as demais localidades. Em um país onde há uma escassez clara que denuncia uma distribuição da renda feita de forma iníqua, há também uma “financeirização” do mercado imobiliário, o que realça que a questão habitacional precisa ser repensada com a seriedade que o assunto merece ser tratado. .

3. O papel dos municípios na gestão da segurança pública

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe um sopro de esperança aos brasileiros, recém saídos de uma Ditadura Militar e completamente imersos em um clima de medo e de militarização da vida. Tem-se, por sua vez, uma Carta Política que rompeu com uma ordem instalada e se insurgiu contra qualquer ranço ditatorial que pudesse assombrar a experiência inigualável da democracia. Nesse cenário, princípios e garantias, a organização do Estado, a separação dos Poderes, os direitos e deveres do cidadão encontram-se insculpidos no texto legal democrático como diretrizes a serem perseguidas pelos governos.

Importância ímpar, certamente, pode ser identificada quando se passa a discutir a cidade a partir de uma matriz principiológica, a qual coloca a necessidade de que a gestão da cidade se dê de forma justa, democrática, responsável e sustentável, enfim, que sempre se atente, no campo das decisões, para as funções sociais da cidade, dentre as quais, não se pode negar, está a segurança, o direito à cidade segura, que garanta o bem-estar aos munícipes.

Ocorre, entretanto, que no que concerne à segurança pública, os municípios praticamente se restringem à criação das Guardas Municipais, numa interpretação literal do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, sem atentar, contudo, que para a consecução do real e pleno alcance das funções sociais da cidade, bem como do bem-estar dos cidadãos, é preciso que se garanta, também, a segurança pública, não apresentando-se, portanto, como atribuição exclusiva dos Estados. Nesse contexto, a atuação dos Municípios no combate à violência é diretriz que encontra-se abraçada pelo artigo 182 da Constituição Federal. Numa acepção objetiva, “*segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa*” (SOARES, 2005, p. 17).

Quando a segurança pública não cumpre seu papel, a cidade adocece, entra em colapso, não atende às funções sociais estabelecidas constitucionalmente. A segurança pública, entretanto, não é pensada com a seriedade que requer, não são diagnosticados os espaços da cidade, para que as políticas de segurança pública dialoguem com seus problemas, vivenciem suas angústias, previnam e combatam os crimes de forma correta.

Muito se confunde, ainda, segurança pública com os influxos e desencontros do sistema de justiça, tais como o julgamento das ações penais pelo Judiciário, o fluxo entre os inquéritos policiais instaurados pela Polícia Judiciária e as ações penais julgadas pelo Poder Judiciário ou a impunidade. Estes mantêm relação direta com a confiança que os cidadãos depositam no sistema normativo que os rege. Os fins da segurança pública não se contentam apenas com os números das condenações ou absolvições. Segurança pública diz respeito, naturalmente, ao combate à criminalidade, mas vai mais além, pois preocupa-se, sobretudo, com a percepção da sociedade quanto à diminuição da violência e a sensação de que se pode viver na cidade com tranquilidade. (ZACCHI, 2002).

Sempre que há o aumento da criminalidade, a população reclama medidas, muitas vezes extremas, de todos os Poderes – Legislativo, Judiciário e Executivo. Em assim sendo, pugna pelo recrudescimento da legislação penal, no sentido de penalizar mais condutas e impor penas mais severas. Do Poder Judiciário, cobra a aplicação das penas em seu *quantum* máximo, esquecendo ou não conhecendo as regras contidas no sistema trifásico para a aplicação da pena, diretrizes das quais não pode o magistrado se distanciar, sob pena de tornar-se abusivo em sua atividade judicante. Do Poder Executivo, que realize concursos, que coloque policiais e viaturas nas ruas, que aprisione mais, que construa

mais unidades prisionais. Será que segurança pública realmente significa mais punição, controle ostensivo, endurecimento do sistema de justiça penal? Será que tais políticas apresentam resultados positivos a longo prazo? No curto prazo, pode ser, realmente, que haja uma diminuição no número de crimes praticados, mas tal política vai acomodando-se em suas lacunas e as coisas voltam a um estado anterior de desgaste e desânimo.

Dessa forma, a segurança pública pode ser vista e entendida como algo mais e não deve se limitar ao “*gerenciamento de crises*” (SAPORI, 2007, p. 107), o que aparentemente vêm fazendo as polícias e as políticas de segurança pública, numa atuação pouco racional quanto ao seu gerenciamento. Seu conceito se estende a outras práticas que se interessam pelo nascedouro do problema e não somente por suas consequências. Ora, as políticas de segurança pública, no Brasil, vêm se limitando a “*uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública*” (SAPORI, 2007, p. 108). Não é possível visualizar nessas intervenções um diagnóstico prévio das áreas onde ocorrerá a intervenção, um planejamento, um monitoramento das atividades e, por fim a análise dos resultados, o que demonstra certo amadorismo quando se trata de segurança pública no Brasil (SAPORI, 2007).

A segurança pública também precisa ser pensada através de outros prismas, não se debruçando, única e exclusivamente, no combate direto ao crime. Cumpre lembrar que o crime é o último nó da cadeia de desgastes sociais, a consequência de políticas equivocadas, não é causa, é efeito indesejável imposto socialmente. Os processos, movimentos e decisões anteriores, os quais partem, muitos deles, dos municípios, não podem se divorciar de um olhar para o futuro e quais as consequências que aquela decisão irá causar nos diversos aspectos da administração pública. Por exemplo, a instalação de um bairro em determinada localidade sem qualquer planejamento, pode corroer ainda mais as estruturas sociais, quando não possui rede de esgoto, escolas, postos de saúde, calçamento, iluminação pública de qualidade. Tais processos podem ser reais propulsores da criminalidade, seja a que acontece no próprio bairro, seja a que escoia para outras localidades da cidade. Não se pode pensar a administração municipal de forma compartimentada, pois as consequências irão atingir todos os setores e trazer prejuízos incomensuráveis à população, de forma geral, prejudicando uns mais que os outros.

Em nome de uma sociabilidade cooperativa, citada por SOARES (2005), se justifica a atribuição aos municípios da prevenção e enfrentamento ao crime. Por mais que as forças policiais do Estado sejam treinadas para a atuação policial, o município é capaz de identificar áreas de vulnerabilidade e estar mais presente exatamente nesses lugares. A segurança pública não se realiza tão só pela presença da polícia nas ruas. Outras ações são tão ou mais importantes do que o policiamento comunitário, sem querer, nem de longe, tirar a serventia de uma viatura policial passando nas ruas.

É de se admitir, portanto, que, a partir da leitura do artigo 182 da Constituição Federal e do parágrafo único do artigo 1º, do Estatuto da Cidade, os quais atribuíram à política urbana o dever de garantir a segurança na cidade que deslocou-se a função da Segurança Pública, constitucionalmente atribuída aos Estados, para os Municípios. Não é mais possível se admitir que as polícias civil, militar e as guardas municipais continuem como entes estanques que não mantêm qualquer diálogo. Nesse sentido, SOARES (2005) pugna, inclusive, por uma unificação das instituições policiais, para que se tornem menos fragmentadas, menos arbitrárias e mais efetivas no combate à criminalidade.

Quando o Poder Público queda-se inerte frente ao crescimento da criminalidade no Município, enseja questionamentos por parte da população, a qual cobra uma tomada de decisão, um atuar além das guardas municipais. Partindo da proposição de que o Município é o ente federativo que está mais próximo das demandas sociais, que conhece e compreende as necessidades da população, nada mais justo que adote práticas de prevenção e combate à criminalidade e não se torne omissor, à espera da atuação exclusiva do Estado.

Nesse contexto, inicialmente, é importante diferenciar dois conceitos que cotidianamente se misturam, mas que não representam a mesma coisa. Políticas públicas de segurança não têm o mesmo significado de políticas de segurança pública. Tal dicotomia traz implicações pontuais e distintas, principalmente porque quando se trata de uma discussão que precisa agradar setores heterogêneos da sociedade, as divergências começam a crescer. Se por um lado se fala mais na inserção de programas comunitários que estejam próximos às áreas mais vulneráveis, por outro, clama-se pelo aumento no quantitativo de policiais e viaturas nas ruas. Será que pleitos tão diferenciados podem conviver simultaneamente? É nesse ponto que a diferença não apenas conceitual, mas

prática, entre políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública exige uma maior atenção.

As políticas públicas de segurança devem ser consideradas, portanto, como as ações estatais que visam a diminuição do quantitativo de crimes, não utilizando como instrumento de alcance o policiamento ostensivo. As políticas de segurança pública, por sua vez, utilizam como instrumento de controle da criminalidade, tão somente, a força policial. (OLIVEIRA, 2002). É de se observar, dessa forma, que a despeito de tratarem-se de conceitos distintos, é preciso um diálogo para a efetiva prevenção e combate à criminalidade. Nem só de ações e programas governamentais e não-governamentais nas áreas de vulnerabilidade socioeconômica e nem só de polícia ostensiva se faz a segurança pública. Ela cobra um pulsar de todos os setores envolvidos, o reconhecimento de espaços violentos, a atuação preventiva nesses lugares e a ação policial, quando necessário. A partir do momento que não se reconhece como parte do processo, ele – o município – negligencia função atribuída através da gestão compartilhada. Se é atribuição dos Estados, também é dos municípios.

No que concerne às Guardas Municipais, mesmo sabendo que os limites da sua atuação e as suas atribuições ainda não estão bem delineados, hoje já se vem conferindo uma importância ímpar às Guardas Municipais que estão indo além da simples guarda dos bens municipais, atribuições constantes no artigo 144, §8º, da Constituição Federal. Já são vistas fazendo a vigilância de escolas, a segurança de eventos, numa atuação eminentemente preventiva. Não se pode olvidar, da altura das demandas sociais por segurança e das pautas governamentais, principalmente no período eleitoral, que se comprometem com o enfrentamento à violência, que as Guardas Municipais “*cumprem um papel fundamental em qualquer política de segurança consistente*” (SOARES, 2005, p. 35).

Alguns entraves, inclusive legais, vêm atribuindo às Guardas Municipais um “sublugar”, no papel da segurança pública na cidade, com profissionais mal remunerados, não reconhecidos como agentes públicos de segurança, mal alocados, mal identificados e, sobretudo, mal preparados. É nesses lapsos de pertencimento que, muitas vezes, instala-se a arbitrariedade e o uso e abuso da força passam fazer a parte do cotidiano desses grupos. (SOARES, 2005). Dessa forma,

A política de constituição ou reforma das Guardas deve focalizar os seguintes eixos estratégicos: formação e valorização profissional; gestão do conhecimento; reorganização das estruturas administrativas e dos processos de trabalho, de tomada de decisão, de comunicação e de inter-conexão intra e extragovernamental; investimento na perícia (em sua descentralização com integração sistêmica); na prevenção (em harmonia com outros segmentos governamentais – a ponto de integrar-se com eles, formando um novo sujeito da gestão pública – e com setores da sociedade); e no controle externo (o qual, associado aos controles internos e à participação da sociedade, confere às polícias e às Guardas Municipais transparência e lhes devolve confiabilidade) (SOARES, 2005, p. 36).

As políticas, tanto as públicas de segurança, quanto as de segurança pública, são, no mais das vezes, ingênuas e inconsistentes e demoram, quando muito, uma legislatura. Algumas outras, esvaziam-se em seus objetivos e demonstram-se insustentáveis. É preciso fazer segurança pública com seriedade e, acima de tudo, com profissionalismo. Como é possível coibir a violência sem um diagnóstico prévio que indique os “ondas” e os porquês” de a criminalidade se instalar em determinados bairros em detrimento de outros? Com relação às Guardas Municipais, não podem ser estas jogadas à própria sorte, sem qualquer diretriz. A sensação que se tem é que do discurso à prática, o fazer segurança pública no Brasil ainda está engatinhando.

4. Considerações finais

O presente artigo buscou propiciar uma reflexão sobre os caminhos da gestão da segurança pública no âmbito municipal, rumo à construção de cidades seguras. Verificou-se, através da revisão da literatura, que existe uma distância considerável entre as diretrizes estabelecidas por meio dos diversos instrumentos normativos e o que é efetivado, trazendo uma sensação de que a segurança pública, no Brasil, é ornamento para discursos em épocas eleitoreiras.

Não se pode negar que ao município, através das Guardas Municipais, cabe exclusivamente atuar de forma preventiva. A falta de chamar para si o problema, inclusive, enseja um círculo vicioso de omissões. É importante a consciência, pelos gestores municipais, que o papel no combate ao crime não está adstrito às polícias civil e militar e que as guardas municipais atuam subsidiariamente na guarda do patrimônio municipal. O município tem grande responsabilidade e assume parcela de culpa quando não planeja o desenvolvimento da cidade ou quando planeja desidiosamente, quando não identifica territórios de vulnerabilidade social e econômica, quando privilegia outros espaços, até porque o crime, enquanto consequência, advém de causas macrossociais,

fatores esses perfeitamente passíveis de ser diagnosticados e trabalhados no nível de políticas públicas, no campo preventivo, ocasião que o crime ainda não ocorreu.

Pretendeu-se questionar sobre a real função dos municípios na prevenção e combate ao crime, na gestão da segurança pública, não apenas no que concerne à atuação das Guardas Municipais ou das polícias mas, sobretudo, na realização de diagnósticos antes das tomadas de decisões, na investigação de viabilidade antes da criação de determinado loteamento, nos processos de saneamento, construção de escolas, hospitais, no aparelhamento urbanístico necessário pra que se viva bem em uma cidade.

O simples ato de iluminar as ruas já possui o condão de diminuir a quantidade de roubos e furtos. Conceder usos aos espaços públicos permite que as pessoas desloquem-se nas ruas e apropriem-se desses espaços. Como consequência, o espaço antes de ninguém, do desconhecido, passa a pertencer àquela comunidade, àquele bairro, àquele grupo que torna-se também um importante colaborador da segurança pública. É preciso um repensar sobre o verdadeiro papel do município no sentido de atuar efetivamente para que os índices de insegurança diminuam e as pessoas possam conviver e aproveitar todas as possibilidades oferecidas por uma cidade segura.

Bibliografia

ALFONSIN, Bethânia de Moraes. **O estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. In: Fórum de direito urbano e ambiental: Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, set/out 2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A federação e a revisão constitucional**. As novas técnicas dos equilíbrio constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de estado na Constituição de 1988. Revista dos Tribunais, São Paulo, a.4, nº 14, p. 16-26, jan./mar.1996.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, II, (Segurança e Espaços Urbanos).

BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. Brasil: 1988.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, 3ª edição.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**: condições e possibilidade da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 1996.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública**: da teoria à prática. In: Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. Gabinete de Segurança Institucional – ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. São Paulo: 2002, disponível em <http://www.ilanud.org.br>, acesso em 1º/09/2015.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

RIBEIRO, Demétrio. **O planejamento urbano do Rio Grande do Sul** (um depoimento sobre as vicissitudes da ideia do plano diretor, de 1945 até hoje). In: WEIMER, Günter (Org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança municipal no Brasil** – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da Violência: O papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Luiz E; GUINDANI, Miriam. Porto Alegre: **relato de uma experiência**. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole**: O medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

ZACCHI, José Marcelo. **Prevenção da violência** : avanços e desafios na ordem do dia. In: Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. Gabinete de Segurança Institucional – ILANUD – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. São Paulo: 2002, disponível em <http://www.ilanud.org.br>, acesso em 1º/09/2015.