

As políticas urbanas no contexto de elaboração da Lei nº 2.279/2005 do município de Crato, Ceará. Aspectos gerais sobre a organização do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade.

The urban policies in the context of elaboration of Law nº 2.279/2005 of the municipality of Crato, Ceará. General aspects about the organization of the Master Plan of Development of the City.

Larissa de Moraes Sousa¹

Roberto Ramon Paula de Brito²

Orientadora: Firmiana Santos Fonseca Siebra³

Resumo: O artigo visa analisar questões pertinentes às condições sob as quais foi elaborada a lei nº 2.279/2005 do município de Crato, no interior do estado do Ceará, Brasil. Tem como hipótese que a análise do contexto histórico e socioeconômico da cidade serve como base para o desenvolvimento de políticas urbanas que são criadas com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, entretanto, a produção de uma lei própria para garantir a efetuação de direitos fundamentais pode estar sendo desenvolvida de forma subversiva, uma vez que o conhecimento sobre questões básicas relacionadas à organização urbana e geografia necessita ser observada no processo de composição das normas programáticas a que se dirige o contexto. Subsidiar a pesquisa dados bibliográficos, documentos e estudos divulgados por institutos de renome nacional, bem como a própria legislação pátria. Usa-se o método qualitativo na busca pela compreensão das formas como se é constituído o desenvolvimento das ideias pertinentes à construção de um instrumento de fortalecimento do assistencialismo público.

Palavras-chave: políticas urbanas, cidade, Crato, Brasil.

Abstract: The article aims to analyze issues pertinent to the conditions under which Law No. 2.279/2005 of the municipality of Crato, in the interior of the state of Ceará, Brazil, was elaborated. It is hypothesized that the analysis of the historical and socioeconomic context of the city serves as the basis for the development of urban policies that are created with the purpose of improving the quality of life of people, however, the production of a law of its own to ensure the realization of fundamental rights may be being developed subversively, since knowledge about basic issues related to urban organization and geography needs to be observed in the process of composing the programmatic norms to which the context is directed. It subsidizes the research bibliographic data, documents and studies released by

¹ Graduando do Curso de Bacharelado em Direito – Universidade Regional Do Cariri – URCA; E-mail: rramonpdb@gmail.com

² Graduanda do Curso de Bacharelado em Direito – Universidade Regional Do Cariri – URCA; E-mail: larissademoraes1@hotmail.com

³ Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Especialista em Geografia pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Graduada em Geografia (Bacharelado e Licenciatura) pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Professora da Universidade Regional do Cariri - URCA / Departamento de Geociências / Associado O; E-mail: firmiana.fonseca@urca.br.

institutes of national renown, as well as the own national legislation. The qualitative method is used in the search for the understanding of the ways in which the development of the ideas pertinent to the construction of an instrument to strengthen public assistance is constituted.

Key-Words: urban policies, City, Crato, Brazil

1 INTRODUÇÃO

O estudo das políticas públicas sempre foi um assunto que esteve em pauta quando a temática das conversas versa sobre a garantia dos direitos humanos fundamentais. É correto afirmar, inclusive, que ambos os temas interagem entre si de forma complementar, quando analisados por intermédio de um ponto de vista que os integre, como é o caso, por exemplo, do desenvolvimento social e do assistencialismo público.

É muito desafiador viver num mundo globalizado, onde os dados e as notícias são atualizados a cada instante, e simultaneamente a este fator trazer à academia uma abordagem sobre um assunto que seja próximo das pessoas e que se interligue de forma ampla e direta às proteções que são conferidas aos cidadãos pelo Estado Democrático de Direito, com ênfase na redemocratização que ocorreu no país após a Constituição Federal de 1988.

Existem legislações que tratam com maior afincamento a relação entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, trazendo à baila a questão territorial, no que tange a salvaguarda das normas que orientam o pleno funcionamento do ordenamento jurídico que garante estabilidade ao meio social, onde as pessoas são livres para exercer suas atividades profissionais e pessoais dentro dos limites estabelecidos pelas leis.

Desta maneira, o Estado, como instituição responsável pela manutenção de determinadas prerrogativas, tende a elaborar, por intermédio do poder legislativo, normas que acertam o convívio entre a população em um ambiente que deveria ser harmonioso, em relação às condições de ir e vir ou de exercer suas liberdades individuais, por exemplo, sendo tudo conforme uma série de preceitos ditados pela Carta Política.

Assim, inicia-se o diálogo proposto, explanando sobre o que são políticas urbanas e como elas interferem no dia a dia das pessoas, uma vez que aponta semelhanças em relação às políticas públicas. Seria uma espécie do gênero a qual à outra se caracteriza? Como o desenvolvimento social e o assistencialismo público se interligam a esta temática?

É muito provável que em algum estágio da vida as pessoas se perguntem como a sociedade adquiriu os moldes que lhes são perceptíveis na atualidade, ou como se

desenvolveu a cidade onde reside ou tem domicílio e por que determinados espaços são mais ou menos organizados que outros. Talvez uma análise histórica das construções dos ambientes dê uma noção de como tais processos de arranjo das cidades acontecem, tendo como enfoque, neste estudo, a cidade de Crato, localizada na região metropolitana do Cariri cearense.

Será verificado que em uma única lei os municípios podem definir que as políticas urbanas se associam com um plano que visa o desenvolvimento social por intermédio do assistencialismo público; assuntos que derivam do estabelecimento de políticas públicas voltadas para o direito urbanístico das cidades.

Na sequência, será tratado o processo de elaboração dessa lei no município do Crato, Ceará, Brasil, sendo a lei nº 2.279/2005, considerando as informações referentes às modificações que o espaço sofreu durante o passar das décadas, partindo da premissa de que o entendimento da história permite ao pesquisador e ao estudante compreender matérias específicas que justificam o motivo de certas condições se apresentarem da forma como são.

Por fim, serão explanados alguns aspectos gerais sobre a lei nº 2.279/2005, com relação às mudanças que ocorreram após quase 15 (quinze) anos da data de sua publicação e quais foram as suas repercussões para a população residente neste território, sendo benéficas ou não, tendo em vista que toda e qualquer alteração deve ser realizada com base nas adaptações do meio social e não do interesse de somente uma parcela deste.

2 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE O ESTADO E PREVISÕES GERAIS DOS DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES.

Nos estudos propedêuticos da Teoria Geral do Estado, tem-se que este, o Estado, se constitui grosso modo e passa a ter poder pleno e ilimitado no espaço geográfico determinado quando presentes, os critérios de povo, território e soberania. Povo enquanto elemento subjetivo desta trílice, sendo então os titulares da soberania, reunindo-se sob a classificação os nacionais, natos ou naturalizados. Assim povo é compreendido como sendo o aspecto jurídico para a constituição do Estado.

O segundo aspecto de formação do Estado é o território, o lugar onde será exercida a soberania pelo elemento subjetivo, onde há a plenitude das ações por parte do estado, inclusive a limitação da atuação de outros Estado Soberanos. A Soberania de modo tradicional, conforme apresenta Lênio Streck(20, se caracteriza por ser una, visto que é um

poder superior a todos, que pertence ao Estado, sendo importante salientar que os estados, municípios e Distrito Federal não possuem soberania e sim autonomia, que será apreciada posteriormente.

Também é característica da soberania sua indivisibilidade, de modo que aquilo que é chamado poder legislativo, poder executivo e poder judiciário, em verdade são funções derivadas de um poder que como mencionado é uno, tanto que conforme o dogma das separação dos poderes eles são independentes e autônomos entre si.

Outros dois aspectos são a inalienabilidade e a imprescritibilidade, o primeiro pois apenas o Estado é soberano, não podendo ser cedido a nenhum ente e o segundo está fixado no fato que ela, a soberania, não caduca. Esses critérios ora apresentados são basilares, como o próprio autor em referência ao tratar da matéria expõe, não abarcam o entendimento de soberania como uma todo, mas para o presente estudo funciona como meio de apresentar o fulcro de Soberania, sendo substrato para a compreensão de conceitos futuros.

O Art. 1º, parágrafo único, a Constituição de 1988 apresenta os três conceitos ora trabalhados, discriminando que o Estado brasileiro, tem seu poder soberano emanado do povo. Trata-se de uma democracia representativa, no qual os políticos eleitos, agem guiados pelos fundamentos descritos, no território formados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Unidos esses conceitos tem-se o modo como o Brasil se identifica como Estado Democrático de Direito, caracterizado por ser intervencionista, preocupado com o desenvolvimento humano social em busca de igualdade, principalmente considerando o momento histórico à época da promulgação da Constituição vigente, marcado pela redemocratização.

A necessidade do Estado de se voltar para o crescimento de forma a congregar os interesses do povo e os direitos humanos fundamentais, dentre os quais tem-se a garantia do desenvolvimento humano, implica diretamente na organização das cidades de modo a atender com eficiência as premências da vida urbana causando o menor impacto possível no meio ambiente.

Nesse sentido tem-se, portanto, um problema público, ou seja, algo que dificulta o bom andamento das cidades, devendo se buscar saná-lo sem abdicar dos cuidados com o meio

ambiente, pois quando se trata de desenvolver o meio econômico e social, não significa que para sua execução tenha o ente público que se desvincular, ou melhor, deixar de se envolver com as questões ambientais. Desenvolver seria, seguindo a hermenêutica constitucional, trilhar metas para o pleno desenvolvimento da sociedade.

Para tanto as políticas públicas são os instrumentos responsáveis por resolver os problemas públicos. Existem diversas formas de aquelas serem realizadas, de modo geral os cidadãos pensam nas leis com sendo as únicas formas de atuação, mas de fato são apenas uma das maneiras que o Estado possui para sanar as dificuldades, sejam elas econômicas, administrativas, sociais e ambientais, entre outras.

As políticas urbanas, deste modo, seriam também políticas públicas, porém de contribuição específica para o avanço das cidades. O presente artigo tem seu fulcro nas formas mais comuns e esperadas pela sociedade brasileira, bem como a mais executada pelos governantes, que são as leis, em virtude de sua característica vinculativa dos atos exercidos pelo agente administrativo em exercício.

A Constituição Brasileira nos Art. 182 e 183 torna competência do poder municipal a gerência das normas e projetos, com a finalidade de ordenar a vida urbana e, por conseguinte garantir o bem-estar dos habitantes, como o melhor aproveitamento das áreas urbanas e urbanizáveis. Devendo o município agir com cautela e não adentrar em questões rurais, que são de competência da União.

Isso não significa que o município não pode pensar de modo algum nas questões pertinentes as localidades rurais. Pois se durante o processo de organização e planejamento urbano este tiver alguma implicação para a zona rural que não seja danosa e nem ultrapasse limites, tal qual a reforma agrária, podendo atuar levando-se em consideração a função social da propriedade urbana e das cidades, conforme preceitua o Capítulo II, do Título VII da ordem econômica e financeira.

Essas atribuições dos municípios decorrem de sua autonomia, conceito diverso de soberania ao qual a união é a única e exclusiva detentora. Aquela é um poder derivado desta que concede prerrogativas de maneira limitada, conforme estabelece o Art. 30, e seus incisos da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;[...]
(BRASIL, p 43, 2018)

A autonomia municipal é uma forma de liberdade de organização política, administrativa, financeira, dentro de muralhas conforme analogia de Sampaio Doria (1928), essas são as normas constitucionais que determinam as competências de todos os entes federativos, posto que os municípios não podem avocar competências que são privativas de outros entes, tão pouco produzir normas que sejam contrárias as constituições estaduais e a Constituição Federal, ou legislações esparsas.

No tocante a autonomia financeira, os municípios devem promulgar três leis orçamentárias, com a finalidade de racionalizar o plano de governo, para que durante o mandato, aqueles políticos eleitos tenham perspectivas de trabalho e desenvolvimento humano, nas suas variadas vertentes, social, urbanística, econômica, ambiental, criação de empregos, gestão de modo geral, a curto, médio e longo prazo.

De acordo com o que determine a Lei orgânica de cada município, é possível complementar a legislação Federal, a fim de atender aos interesses locais, que como já observado é uma das competências municipais expressa no art. 30, I, CF/88.

As três leis são o Plano Plurianual (PPL), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPL trata das metas, diretrizes e objetivos da administração, incluindo as despesas de capital, de maneira Regionalizada, sendo uma orientação para a elaboração da LDO. Hely Lopes Meirelles delinea a importância de Plano Plurianual como “uma lei básica e permanente, pois as demais, de caráter temporário, nela devem fundamentar-se” (2008,p 276).

O LDO de acordo com o previsto na PPL, irá estabelecer uma forma de equilíbrio entre as despesas e receitas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que a LDO seja acompanhada de um *anexo de metas fiscais*, que anualmente determinaria metas conforme valores constantes e correntes, considerando o equilíbrio das despesas, e o montante da dívida pública. Essa regra visa garantir que o município não se perca quanto a movimento fiscal e financeiro, diante do planejamento feito.

A LOA demonstrará se na organização municipal está havendo a compatibilidade entre as receitas e despesas, considerando as isenções, as cargas tributárias, assim como o

investimento em empresas que de alguma forma o poder municipal tenha direito de voto e o que será empregado para fins de seguridade social.

Dentre as diretrizes que as leis orçamentárias irão versar, devem ser abordadas as questões pertinentes que visam o crescimento das cidades; como os municípios podem se organizar para proporcionar melhores condições de vida e bem-estar para os habitantes, considerando as dificuldades habitacionais, o uso dos solos e se as propriedades de fato exercem sua função social.

Nesse sentido, um perfeito exemplo é a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades – SNH/MCidades, que incentivou a elaboração entre os anos de 2007 e 2010 dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, estabelecendo ações e objetivos locais para o planejamento e gestão das habitações a nível de município, considerando o interesse social. Sua abrangência foi desde as cidades metropolitanas, com milhares de habitantes à municípios fora dessas regiões e com menos de 20 mil habitantes.

O PLHIS surgiu em decorrência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criado pela Lei nº 11.124/2005 sendo um sistema de gestão descentralizada, democrática e participativa, com o intuito de integralizar as políticas habitacionais entre os entes da federação, considerando o desenvolvimento por setores, por exemplo, o urbano, ambiental e social.

O direito à moradia é uma forma de inclusão social, e principalmente de melhor distribuição e consequente uso do solo. O SNHIS de maneira democratizada e descentralizada, no exercício da função social da propriedade urbana, visou diminuir as restrições de acesso às terras urbanas.

A função social é termo recorrente no texto constitucional e infraconstitucional, essa expressão foi usada pela primeira vez na constituição de 1967, como um dos princípios da ordem econômica que teria por finalidade a justiça social. Esta tem seu entendimento advindo da compreensão sistemática da CF/88, na compreensão de quais são os objetivos do estado brasileiro, considerando o crescimento econômico concomitante com o primado do trabalho.

Justiça Social é algo mais que a junção de meros valores, pois as normas presentes no Art. 3º, Art. 170 e Art. 193, reafirmam a *terra brasilis*, como um Estado democrático, que apesar da economia ser pautada no modo de produção capitalista, não deverão ser

negligenciados os trabalhadores, elemento humano constitutivo do Estado, sobre os quais incidem as normas proclamadores de direitos e garantias fundamentais, a exemplo a função social, o desenvolvimento urbano e a proteção do meio ambiente.

A constituição atualmente vigente, traz a função social da propriedade em um primeiro momento em seu Art. 5º, incisos XXII e XXIII, in verbis:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:[...]
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;[...]. (BRASIL, p. 17-18, 2018)

Esse princípio ao invés de se fazer presente apenas no tangente a ordem econômica, se apresentou como sendo uma garantia fundamental, que harmoniza com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, previamente mencionados, sendo uma das várias formas de os objetivos presentes na a Carta Política em seu Art. 3º sejam efetivados.

Significa dizer que a propriedade será garantida plenamente, porém o Estado, independentemente de qual seja o ente federativo, poderá agir sobre ela mediante indenização prévia, para que o interesse público seja atendido. Por exemplo, tem se a desapropriação por zona para fins urbanísticos tendo apenas o poder municipal a possibilidade de aplicá-la caso determinada propriedade seja contrária a função social.

CARVALHO FILHO, acrescenta que “qualquer ataque à propriedade, que não tenha esse objetivo, estará contaminado de irretorquível ilegalidade. Trata-se, pois, de pressuposto constitucional do qual não pode afastar-se a Administração” (2018, p. 922)

Posto que o uso do solo como abordado anteriormente, implica diretamente na efetivação de direitos que são fundamentais ao trabalhador, como a moradia e o bem estar coletivo. Não se tratando apenas de ter um espaço demarcado para se construir casas ou como elas são construídas, visto que para tanto existem leis que disciplinam o assunto.

3 ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelecendo as diretrizes gerais das políticas urbanas e outras providências, foi criada para regulamentar os Art. 182 e 183, em se tratando de normas de eficácia Limitada, que, por conseguinte se estrutura tanto como alicerce o função social da propriedade para que seja

alcançado o bem coletivo, a segurança dos cidadãos sem negligenciar a preservação ambiental.

É interessante notar que no período de criação desse estatuto, o tema meio ambiente era abordado internacionalmente, exemplificando pela II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, popularmente conhecida com Eco-92 realizada no Rio de Janeiro.

Apesar de tratar das mudanças climáticas e seus efeitos danosos, gerou também uma reflexão sobre como se pensava na economia, se era lógico buscar por avanços afim de garantir monopólios às custas do meio ambiente e por consequência saúde, vida e bem-estar da coletividade.

Nessa conferência foi assinado a AGENDA 21, que propunha as nações signatárias criar em seus territórios, políticas públicas, sejam elas quais fossem, a fim de estabelecer um desenvolvimento sustentável, sendo observado a função social, a gestão participativa e democrática nas localidades, como um exercício de cidadania.

O grande problema é a falta de interesse em se regulamentar como deveriam ser construídas as normas de eficácia limitada. Em primeiro lugar o Brasil demorou 13 anos para a promulgação do regulamento dos art. 182 e 183, deixando claro o desinteresse do poder público pela organização e planejamento urbano. Em segundo, conforme critica LOPES(2008), o fato que ao pensarem em como deveriam ser estabelecidas essas normas, elegeram meramente uma lei, ao passo que país mais adiantado possuía códigos para tratar do tema.

A França, berço da concepção tradicional acerca do urbanismo, possui desde 1948 um Código Geral de Urbanismo e Habitação, a Espanha possui uma Lei Geral sobre o Regime de Solo desde 1956, inclusive o Uruguai em 1946 promulgou a *Ley de Formación de Centros Poblados*.

No bojo desta lei foram elencados, rol exemplificativo, 35 instrumentos utilizados para a execução de políticas urbanas nos três níveis de administração pública, elencados no Art. 4º da lei em comento. Instrumentos esses que objetivam atingir crescimento contínuo do território brasileiro, sendo lógico iniciar para menor célula do pacto federativo, que é o município.

Para tanto o Plano Diretor é um desses instrumentos a disposição do município, podendo ser feito por qualquer deles mesmo que não tenham o mínimo de 20 mil Habitantes, pois a partir deste número torna-se obrigatório. Se há falta de preocupação real com o bem viver e os valores jurídicos que já foram expostos, o Plano Diretor torna-se mero documento.

O Plano Diretor é uno e indivisível, não pode a cidade possuir vários planos, com diferentes diretrizes. Pois sendo uma lei de caráter direcionador, é ilógico que as normas estejam esparsas. O Plano é instrumento Básico de Desenvolvimento e expansão urbana, conforme Art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.) determina, são critérios necessários para a elaboração do plano diretor, *in verbis*:

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

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo

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

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

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

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação,

os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

(BRASIL2001),

Esse artigo traz em si o essencial para a caracterização do Plano Diretor. No § 1º tem-se a obrigatoriedade a incorporação das metas traçadas no plano as leis orçamentárias, visto que a administração pública se vincula a essas leis sejam elas por mandato ou anuais. Importante, pois indica como serão feitos os investimentos definidos nas leis orçamentárias.

Sua abrangência se dá em todo território municipal, áreas urbanas e rurais, observados apenas os limites e restrições impostos pela Constituição, tal qual a Reforma Agrária. Outra característica é a periodicidade de revisão desta lei posto que ela deva atender à necessidade social e não permitir que haja especulações imobiliárias, por exemplo.

No § 4º está presente a mais importante característica do plano diretor, garantindo a gestão democrática da cidade, por meio de audiências públicas. Cujas organização dessas audiências dependerá do disposto no regimento interno da Câmara dos Vereadores. No

mesmo sentido tem-se o Art. 43 do Estatuto, com a finalidade de promover a participação da sociedade nas decisões concernentes à vida e ao futuro dos municípios.

Posto que para a elaboração do Plano Diretor são investigados e analisados por quais problemas as cidades sofrem. Sendo assim barreiras para seu desenvolvimento, e posteriormente com a ajuda de profissionais de diversas áreas do conhecimento aliados aos anseios e questões dos munícipes, pensar-se em medidas de solução de como atingir os objetivos pretendidos.

Essa lei será de iniciativa do poder executivo municipal, que podendo por meio de Licitação, atribuir tal atividade a pessoa física ou jurídica. Será encaminhada à Câmara dos Vereadores para aprovação; se isso ocorrer será remetido novamente ao prefeito para que este sancione ou vete a projeto de lei.

Caso seja sancionado, segue trâmite conforme Lei Complementar nº95, de 26 de Fevereiro de 1998, para promulgação e publicação. Caso seja Vetado, total ou parcialmente, o prefeito deve comunicar à Câmara em 24 horas, e terá 15 dias para remeter as razões para o veto. Caso este seja rejeitado retorna ao prefeito e este deve promulgá-lo, se não o fizer o Presidente da Câmara o fará.

Apesar de os municípios gozarem de considerável liberdade em virtude de sua autonomia, outrora abordado, possuem também limitações quanto ao conteúdo que pode ser disciplinado pelo Plano Diretor. O primeiro sendo o Direito à propriedade, seguido pela inafastabilidade das diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade.

Bem como as leis esparsas que versam sobre o direito urbanístico e terceiro a natureza jurídica do Plano diretor, como sendo Lei Municipal devendo seguir o processo legislativo imposto pela Lei Orgânica e Regimento Interno da Câmara dos Vereadores, específica de cada município.

Caso os prefeitos e vereadores não se empenhem em elaborar um Plano Diretor, o Estatuto da Cidade é silente quanto a penalização. Mas o Decreto-Lei nº 201, de 27 de Fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências, em seu Art. 1º, XIV, considera crime de responsabilidade a negativa de execução de lei federal, estadual ou municipal.

4 O MUNICÍPIO DO CRATO, CEARÁ, BRAZIL, SOB O ENFOQUE HISTÓRICO E SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO.

Um dos principais aspectos que devem ser observados quando o conteúdo de um diálogo trata das formas como um local ou região se desenvolvem, é, certamente, o contexto histórico como aquele dito território passou por todas as mudanças e progressos que são passíveis de verificação com o decorrer dos tempos.

Não obstante, a elaboração de regras ou leis que vigorem em dado espaço é realizada de acordo com as necessidades estimáveis para o povo que ali vive. A nível nacional, as leis são formuladas e votadas pelas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a nível estadual e municipal da mesma forma, com alteração no plano dos representantes populares (Deputados Estaduais, Vereadores), devendo a norma ser sancionada pelo Poder Executivo.

A Lei Federal n.º 10.257/01 intitulada Estatuto da Cidade é apreciada por legislações diversas, como a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/79) e o Código Florestal (Lei n.º 4.771/65). Este instrumento regularizador disciplina um dispositivo da política urbana chamado Plano Diretor, já mencionado neste estudo.

O Plano Diretor ou Plano de Desenvolvimento Urbano é uma das leis que são analisadas pelo Poder Legislativo Municipal, em consonância com o estudo da região, sendo aqui caracterizado como uma norma programática, pois estabelece fundamentos que precisam ser utilizados sob o ponto de vista de um lapso temporal de 10 (dez) anos após sua elaboração. Daí decorre a necessidade de ser feito um exame contínuo de sua repercussão.

O Estatuto da Cidade preceitua em seu art. 41, I ao V:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes;
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Desta maneira, verifica-se que existem pelo menos cinco critérios que estabelecem a obrigatoriedade de um plano diretor próprio relacionado à cidade do Crato, tratando o artigo

supracitado não apenas destes, mas também de outros aspectos que consideram a existência de uma regulamentação de matérias diversas que sejam tangentes à temática do desenvolvimento urbano.

O município do Crato está localizado na região metropolitana do Cariri no interior cearense a 507,9 km de distância da capital do estado, Fortaleza. Como toda e qualquer localidade, possui história e uma sequência de características ambientais, culturais e sociais típicas da região que fazem o legislador local refletir sobre as normas que precisam ser elaboradas para o pleno progresso deste lugar.

Fato é que esta é uma das cidades mais antigas do Estado do Ceará, fundada em março de 1762, se emancipando em 25 de janeiro de 1764, teve seu desenvolvimento pautado nas atividades relacionadas à agropecuária, por estar localizada numa região favorável à prática desta laboração, com condições climáticas agradáveis durante o inverno, estando na vertente da Chapada do Araripe, área de proteção ambiental, figurando características que carecem de forte atenção.

Vê-se que a cidade apontada possui 135.604 (cento e trinta e cinco mil seiscentos e quatro habitantes), de acordo com as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no ano de 2017; faz parte da microrregião do Cariri, integrante da Região Metropolitana do Cariri; promove políticas de aproveitamento de solo urbano; possui área de relevante interesse de visitação das mais diversas pessoas que em algum momento tiveram curiosidade de conhecer a história e as riquezas naturais da região.

O estado do Ceará, geograficamente, até o ano de 2017 se dividia em meso e microrregiões, dando lugar, por conseguinte a divisões que ficaram conhecidas como intermediárias e imediatas. Desta maneira, esta unidade federativa possui sete mesorregiões, estando a cidade de Crato localizada no Cariri, em conjunto com outros sete estados do sul cearense: Barbalha, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda, Porteiras e Santana do Cariri. A região metropolitana citada no parágrafo anterior foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 78, de 29 de junho de 2009.

É válido ressaltar que a proximidade da Chapada do Araripe, que se encontra na divisa entre os estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, faz da cidade do Crato um importante ponto turístico. A Chapada possui uma formação de relevo exuberante e um sítio arqueológico

vasto, como dito, sendo área de proteção ambiental, onde podem ser descobertas as multiplicidades do Geopark Araripe, primeiro parque geológico das Américas reconhecido pela UNESCO, em 2006.

O município também comporta a Floresta Nacional do Araripe-Apodi, primeira floresta nacional do Brasil, gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o ICMBio. Esta área comporta as Chapadas do Araripe e do Apodi, importantes mantenedoras de cisternas naturais, fonte de água potável, sendo um espaço de grande valia para pesquisadores que realizam seus estudos em matérias científicas referentes à natureza.

A construção histórica e cultural deste lugar é rica, trazendo a baila uma série de costumes e crenças herdadas das tribos indígenas que viviam na região durante o processo de exploração das chamadas “entradas” ou “bandeiras” no século XVII, que possuíam o intuito de explorar os interiores do Brasil e aldear os nativos, captando o que havia de mais benéfico em cada região do país.

Um dos principais traços regionais verifica-se na cultura dos reisados, que celebra o folclore e as narrativas populares advindas desde a época da colonização do país. A prática da agricultura, atividade abundante na região talvez seja consequência da presença indígena das tribos que nesta localidade faziam morada, verificável a venda de produtos e frutos agrícolas até os dias atuais nos acostamentos das estradas e nos bairros centrais da cidade de Crato.

4.1 A gestão democrática da cidade na perspectiva do assistencialismo público

Ademais, cumpre ressaltar que o progresso relacionado às políticas urbanas deve seguir um dos princípios que mais se relacionam ao assunto, principalmente no que tange o modelo de sociedade brasileira visivelmente após a Constituição Federal de 1988: o princípio da Gestão Democrática da Cidade.

A título de exemplo, como forma de aproximar a aplicabilidade deste princípio na elaboração do Plano Diretor da Cidade do Crato, seria válido citar uma obra que poderia ser efetuada pelo poder público municipal, com todas as suas aderências à legislação que regula a função social da propriedade. Edésio Fernandes, em sua obra “Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil” (2005), preceitua:

“[...] o novo paradigma conceitual proposto pela Constituição Federal de 1988 implica reconhecer que não há como discutir o lugar do direito no processo de urbanização sem também pensar a ordem jurídica da perspectiva das condições sociopolíticas e jurídico-institucionais de gestão da cidade. [...]”

O princípio da Gestão Democrática da Cidade dita, em curtas palavras, que as políticas de desenvolvimento urbano devem ser realizadas (formuladas e gerenciadas) de modo planejado e participativo. Assim, a elaboração do Plano Diretor, Lei nº 2.279/2005, na pesquisa em trato, traz em sua essência a ideia de que seus efeitos precisam atender aos anseios da população.

O art. 14, IX, do Plano Diretor do município do Crato, dita que:

Art. 14 – O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana, tem como objetivos específicos:

IX – estabelecer estratégias de ação que integrem os esforços institucionais, tendo como centro a gestão da qualidade de vida e o estabelecimento de políticas públicas de gestão urbana integradas com as políticas nacional e estadual de meio ambiente e gestão de recursos hídricos.

Para explanar adequadamente a temática, pode-se falar, como exemplo, do Rio Granjeiro, que está localizado no município abordado, e estende-se sobre quase todo o seu território, onde após as alterações que foram ocorrendo em virtude do processo de urbanização do local, fez-se necessária a construção de um canal, que percorre, inclusive, os bairros centrais da localidade.

Não é difícil entender a perspectiva da urbanização relacionada aos aspectos jurídicos que circundam este fenômeno. Fica mais fácil de compreender quando se pensa, *verbi gratia*, nos impactos ambientais que poderiam ou que podem ser verificados com a canalização das águas do Rio Granjeiro. Francisca Fernanda Batista de Castro e Karinne Wendy Santos de Menezes (2016), afirmam que

“A cidade viu o aumento da sua população ao redor do Rio Granjeiro, de modo que para efetivar esse crescimento urbano, tomou-se como medida a sua canalização. Em decorrência deste fato, tornou-se frequente o número de enchentes e inundações que periodicamente afetam a vida da população de Crato a cada período chuvoso.”

É válido pensar que uma obra efetivada por intermédio do poder público municipal deveria interferir de forma benéfica no dia a dia dos munícipes, mas programar tal ato para que de fato cumpra com sua função social, talvez, em parte das ações referentes ao assistencialismo público, não consiga atingir os seus objetivos principais, mesmo devendo ser associada à participação popular, a democracia e inclusão.

A confecção do Plano Diretor surge exatamente com o intuito de regularizar a elaboração destas ações conferidas aos gestores, bem como estabelecer os liames pertinentes à prestação dos serviços à comunidade, tornando-se uma maneira de projetar metas a serem cumpridas, por, pelo menos, o prazo de 10 (dez) anos que a legislação confere para revisão deste texto legal.

Plano Diretor pode ser tratado como uma maneira de organizar o meio em que todos vivem para receber políticas públicas valorosas, que vão desde a construção de escolas e hospitais, a oportunizar um saneamento básico de qualidade aos jovens, adultos e idosos residentes deste lugar. A canalização do Rio Granjeiro, quando em sua construção, pode ter sido vista como algo benéfico para as pessoas.

A manutenção das políticas públicas é que vão ditar o rumo que uma atividade realizada pela gestão municipal, estadual ou federal irá tomar. Talvez, se realmente observadas as condições geográficas, históricas e culturais em que determinado lugar se desenvolveu, sejam pensadas ações preventivas para evitar danos futuros. Caso ponderadas formas de evitar as enchentes em períodos chuvosos decorrentes da canalização do Rio Granjeiro, mantendo o mesmo exemplo.

Para melhor aproximar a sociedade civil dos assuntos relacionados ao planejamento urbano, em 2013, a prefeitura municipal de Crato realizou a 5ª Conferência Municipal, com decreto de convocação da população para participar da Conferência Municipal das Cidades, se fazendo presentes representantes dos poderes executivo e legislativo da localidade, de movimentos sociais e populares, entidades de trabalhadores, empresariais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa.

Tal evento foi divulgado em diversos pontos estratégicos do município e durante sua realização foram tratadas as mais diversas temáticas, como as políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade, participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.

Além do mais, também ocorreu a exibição de algumas propostas relacionadas às prioridades do Ministério das Cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano no período entre 2014 e 2016, todas interligadas intimamente com as necessidades do povo que reside nas zonas urbana e rural do município em questão.

Desta conferência, alguns delegados foram eleitos para representar o município num outro evento, a nível estadual, sendo este, o 1º Conselho da Cidade de Crato, Ceará. Provável e incontestavelmente tal atividade daria rumo à confecção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Cariri, muito embora este projeto, relacionado à Secretaria das Cidades do estado nunca tenha sido posto em prática.

Desde a elaboração da Lei nº 2.279/2005, como em todo e qualquer meio social, mudanças ocorreram. As tecnologias foram sendo cada vez mais atualizadas, facilitando a disseminação de trabalhos, a população foi crescendo cada vez mais, a economia pode ter passado por altos e baixos, bem como uma lista extensa de outros fatores podem ter sido renovados ou esquecidos.

A definição das competências concernentes aos Poderes decorrentes do Estado é fator primordial nesta tarefa. Após aproximadamente 15 (quinze) anos da publicação do Plano Diretor de Crato, a sociedade progrediu e regrediu nos mais diversos pontos. A Conferência Municipal das Cidades e a criação do 1º Conselho da Cidade, certamente, foi uma maneira pensada pelos gestores de conciliar a urgência em pensar num modelo de cidade democrático e, de fato, alcançar o público a que se destinam tais regramentos e discussões.

É transparente o vínculo que existe entre o assistencialismo e as políticas públicas. Sendo estas algo que afeta a todos os cidadãos, efetuadas através de programas sociais que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida das pessoas e promover a concretização de direitos básicos inerentes ao povo. Já aquela, está associada a uma definição mais próxima da troca de favores ou da doação.

Muitos entendem que o assistencialismo público poderia ser a forma como uma administração pública põe em práticas as políticas públicas desenvolvidas para a sociedade, entretanto, se verificado o conceito de assistência, poderá ser analisado que existe um diálogo que tem de ser feito para estabelecer sua continuidade, pelo menos até que não se faça mais necessária sua existência.

O assistencialismo pode ser concretizado, então, individual ou coletivamente. As políticas públicas não. Elas precisam ser criadas e praticadas pelo poder público tendo em vista o interesse da coletividade. Poderia citar então, como exemplo desta última, a própria elaboração da Lei nº 2.279/2005 do município do Crato, Ceará.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento do presente trabalho foram feitas considerações gerais a cerca da formação do Estado, levando a compreensão de que o poder de direcionar o estado brasileiro está de forma indireta nas mãos de seu povo, compreendendo que dele advém para exigir a efetivação do disposto na CF/88, bem com a nítida distinção entre a soberania, que pertence unicamente ao Estado e a autonomia exercida pelos municípios.

Em seguida foram abordados os princípios e normas constitucionais que garantem aos brasileiros direitos. Em comento o direito as cidades, ao desenvolvimento e a proteção e preservação do meio ambiente, enquanto direitos coletivos. Para tanto foram trabalhados os princípios da função social da propriedade e da cidade, compreendidos conforme o disposto nos arts. 5º, XXII; 182; 183; 170, de modo a ser feita uma interpretação sistêmica dos preceitos constitucionais.

Pois o exercício da função social, não significa que o direito à propriedade não será mais garantido, deve-se entender que com a inserção deste princípio na CF/88, apenas a propriedade não poderá mais ser gerida de maneira a ser contrária ao interesse social. Pois o Brasil tem por fundamento a coexistência do modo de produção capitalista e o primado do trabalho.

Importa dizer que os entes federativos devem estar a fim de concretizar o bem-estar coletivo e a justiça social. Uma das formas de realizar tais provejas seriam as políticas urbanas, que usam o Estatuto da Cidade como norma geral, visto os vários instrumentos nela elencados, em especial o Plano Diretor, feito pelo municípios como norma programática, direcionando o uso dos espaços habitáveis, sem negligenciar o equilíbrio ambiental.

Outra amostra está no respeito à legislação responsável por regular o uso e proteção das áreas de vegetações, cuidados fronte às queimadas, que podem ocorrer, inclusive, em virtude de condições climáticas díspares. Uma alternativa poderia ser vista na contratação de um maior número de profissionais capacitados para fiscalizar a atividade humana em zona de preservação ambiental, correlativamente.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei Federal nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 07 Mar 2019

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Brasília, DF, 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil.** – São Paulo: Saraiva/ Almedina 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32 ed. rev. , atual, e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CASTRO, Francisca Fernanda Batista de; MENEZES, Karinne Wendy Santos de. **Problemáticas socioambientais decorrentes da Canalização do Rio Grangeiro em Crato-CE.** Revista de Geociências do Nordeste. Rio Grande do Norte, v. 02, n. esp, 2016.

DORIA, A. de Sampaio. **Autonomia dos Municípios.** Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rfdsp/article/view/65229/67834>> acesso em 08 Mar 2019.

FERNANDES, Edésio. **Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil.** Ocalum Ensaio revista de arquitetura e urbanismo. Campinas, v. n. 04, 2005.

GASPARINE, Giogenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor.** Disponível em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/view/488/486>> Acesso em: 09 Mar 2019.

GUIMARAENS, Maria Etelvina B. **Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana.** Disponível em <<http://www.ibdu.org.br/imagens/funcao-social-da-cidade-e-da-propriedade-urbana.pdf>> Acesso em 07 Mar 2019.

HUMBERT, Georges. **Desapropriação para fins urbanísticos: o que é e peculiaridades.** Disponível em <<https://georgeshumbert.jusbrasil.com.br/artigos/229770546/desapropriacao-para-fins-urbanisticos-o-que-e-e-peculiaridades>> acesso em 08 Mar 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2017.** Rio de Janeiro: IBGE, 1998. Disponível em <http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_media/ibge/arquivos/60259e00e4ee4b2aa1bea45b4b5480ec.xls> acesso em 03 Mar 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** - 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NOVAES, Washington. **Eco-92: avanços e interrogações.** Disponível <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a05.pdf>> 05 Mar 2019.

STRECK, Lênio Luiz. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8 ed. Ver. E atual – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.