



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DO PONTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO PONTAL**



CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA GONTIJO

**OS PLANOS DIRETORES SOB A ÓPTICA DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CIDADE SAUDÁVEL:
O estudo nos Municípios de Ituiutaba e Uberlândia - MG**

**Ituiutaba, MG
2017**



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DO PONTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO PONTAL**

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA GONTIJO

**OS PLANOS DIRETORES SOB A ÓPTICA DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CIDADE SAUDÁVEL:
O estudo nos Municípios de Ituiutaba e Uberlândia - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal - Área de Concentração: Produção de espaço e dinâmicas ambientais, da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título em Mestrado em Geografia.

Linha de Pesquisa: Dinâmicas Ambientais.

Orientadora: Profa. Dra. Gerusa Gonçalves Moura

**Ituiutaba, MG
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

G641p
2017

Gontijo, Carlos Eduardo de Oliveira, 1972-
Os planos diretores sob a óptica do desenvolvimento sustentável e
cidade saudável : o estudo nos municípios de Ituiutaba e Uberlândia -
MG / Carlos Eduardo de Oliveira Gontijo. - 2017.
112 f. : il.

Orientadora: Gerusa Gonçalves Moura.
Dissertação (mestrado) -- Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal.
Inclui bibliografia.

1. Geografia - Teses. 2. Desenvolvimento sustentável - Ituiutaba
(MG) - Teses. 3. Desenvolvimento sustentável - Uberlândia (MG) -
Teses. 4. Planejamento urbano - Aspectos ambientais - Teses. I. Moura,
Gerusa Gonçalves. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de
Pós-Graduação em Geografia do Pontal. III. Título.

CDU: 910.1

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA GONTIJO

**OS PLANOS DIRETORES SOB A ÓPTICA DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL E DE UMA CIDADE SAUDÁVEL
O estudo nos Municípios Ituiutaba e Uberlândia - MG**

Dissertação aprovada para obtenção do título de Mestre em Geografia no Programa de Pós Graduação em Geografia do Pontal – Área de Concentração: Produção do espaço e dinâmicas ambientais – Linha de Pesquisa: Dinâmicas Ambientais, da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal, Universidade Federal de Uberlândia, pela banca examinadora formada por:

Profª. Dra. Gerusa Gonçalves Moura (Orientadora)

Prof. Dr. Rildo Aparecido Costa (UFU/FACIP/MG)

Prof. Dr. Benjamim Lacerda Júnior (FESURV/GO)

Aos meus pais que muito se dedicaram para a minha formação profissional. À minha família, minha esposa e meus filhos, pela paciência e pelo apoio durante os trabalhos desse Mestrado. À vovó Bela que faleceu recentemente.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Doutora Gersa Gonçalves Moura, por ter confiado em mim este trabalho, pelos ensinamentos e incentivo.

Aos professores do Programa de Pós Graduação - Mestrado em Geografia da FACIP/UFU pelo aprendizado.

Aos professores que participaram da minha Banca de Qualificação, Doutores Anderson Pereira Portuguez e Rildo Aparecido Costa, pelas contribuições tão importantes para melhoria desta pesquisa.

RESUMO

Esta pesquisa aborda o tema relativo ao planejamento dos municípios no desenvolvimento de políticas públicas para a tutela do meio ambiente e de uma vida saudável. Buscou-se responder se existe adequação das previsões dos Planos Diretores dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia ambos do Estado de Minas Gerais sob a óptica da sustentabilidade ambiental e de uma Cidade Saudável. Assim, como objetivo geral buscou-se desenvolver critérios para aferir a adequação das previsões de um Plano Diretor sob a perspectiva de sustentabilidade ambiental e de uma Cidade Saudável para, em seguida, analisar o grau de adequação relativo ao Plano Diretor dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia. Para concreção desse objeto mais amplo, foram traçados os objetivos específicos de: a) analisar os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Cidade Saudável; b) identificar critérios de checagem da sustentabilidade ambiental e de uma Cidade Saudável; c) mostrar o conteúdo legal mínimo de um Plano Diretor sob o enfoque do Desenvolvimento Sustentável e de uma Cidade Saudável; d) avaliar o grau de adequação das previsões do Plano Diretor dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia considerando os critérios desenvolvidos. Foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa teórica, pesquisa documental e de caso. Uma revisão teórica foi feita a partir da consulta em livros, artigos de periódicos, revistas especializadas, documentos, monografias, dissertações teses e *sites* fazendo uso de fontes primárias e secundárias. Quanto à pesquisa documental, foram realizadas consultas em *sites* oficiais tais como o do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização das Nações Unidas (ONU), dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia. Após a elaboração dos critérios de checagem e aplicados para aferir os Planos Diretores dos Municípios selecionados, conclui-se pela necessidade de revisão dos mesmos considerando lacunas pontuais constantes nesta pesquisa e as seguintes falhas estruturais presentes em ambos Planos Diretores: a) há diretrizes, objetivos e ações nos Planos Diretores, mas sem especificar qualquer meta, além de, em regra, não existirem prazos nos Planos Diretores para atingi-los; b) não há uma sistemática de identificação de necessidade de capacitação conforme objetivos e metas a serem alcançadas pelos Planos Diretores; c) a ausência de objetivos e metas nos Planos Diretores prejudica a eficácia do sistema de monitoramento das diretrizes estabelecidas. Enfim, inferiu-se pela necessidade de revisão dos Planos Diretores haja vista que tais falhas estruturais podem comprometer a promoção dos Municípios com enfoque no Desenvolvimento Sustentável e de uma Cidade Saudável.

Palavras-Chave: Plano Diretor, Desenvolvimento Sustentável, Cidade Saudável, Ituiutaba, Uberlândia.

ABSTRACT

This research addresses the theme related to the planning of municipalities in the development of public policies for the protection of the environment and a healthy life. It was tried to answer if there is adequacy of the forecasts of the Master Plans of the Municipalities of Ituiutaba and of Uberlândia both of the State of Minas Gerais under the perspective of the environmental sustainability and of a Healthy City. Thus, as a general objective, the objective was to develop criteria to assess the adequacy of the forecasts of a Master Plan from the perspective of environmental sustainability and a Healthy City, and then to analyze the degree of adequacy related to the Master Plan of the Municipalities of Ituiutaba and Of Uberlândia. To accomplish this broader objective, the specific objectives of: a) analyzing the concepts of Sustainable Development and Healthy City; B) identify criteria for checking environmental sustainability and a Healthy City; C) show the minimum legal content of a Master Plan under the focus of Sustainable Development and a Healthy City; D) to evaluate the adequacy of the forecasts of the Master Plan of the Municipalities of Ituiutaba and Uberlândia considering the criteria developed. The following methodological procedures were adopted: theoretical research, documentary and case research. A theoretical revision was made from the consultation in books, periodicals articles, specialized magazines, documents, monographs, dissertations theses and sites making use of primary and secondary sources. As for the documentary research, consultations were carried out on official websites such as the Brazilian Institute of Geography (IBGE), the World Health Organization (WHO), the United Nations (UN), the Municipalities of Ituiutaba and Uberlândia. After the elaboration of the checking criteria and applied to assess the Management Plans of the selected Municipalities, it is concluded that there is a need to review them, considering specific gaps in this research and the following structural failures present in both Master Plans: a) there are guidelines, objectives And actions in the Executive Plans, but without specifying any goal, besides, as a rule, there are no deadlines in the Master Plans to achieve them; B) there is no systematic identification of the need for training according to objectives and goals to be achieved by the Executive Plans; C) the absence of goals and targets in the Master Plans impairs the effectiveness of the system of monitoring the established guidelines. Finally, it was inferred by the need for revision of the Executive Plans, given that such structural failures may compromise the promotion of Municipalities with a focus on Sustainable Development and a Healthy City.

Keywords: Plan, Sustainable Development, Healthy City, Ituiutaba, Uberlândia.

LISTA DE TABELAS

1. Ituiutaba (MG) e Uberlândia (MG): dados geográficos, 2016.....16
2. Distribuição dos municípios segundo sua principal atividade econômica, 2013.....35

LISTA DE QUADROS

1. Comparativo: dimensões do Desenvolvimento Sustentável e fases e requisitos do Município Saudável.....42
2. Quesitos de verificação da fase de Planejamento do Plano Diretor sob a ótica do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável.....83

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1. Figura 01 - Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa.....17
2. Figura 02 - Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa – com destaque na elaboração dos itens de checagem do Desenvolvimento Sustentável.....54
3. Figura 03 - Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa – com destaque na elaboração dos itens de checagem de um Município Saudável.....63
4. Figura 04 - Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa – com destaque na elaboração lista de checagem consolidada.....77
5. Figura 05 - Fluxograma geral: análise da fase de planejamento e da execução (eficácia) Planos Diretores.....100

LISTA DE SIGLAS

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas.

CMPD: Conselho Municipal do Plano Diretor.

CDS: Comissão para o Desenvolvimento Sustentável.

ConCidades: Conselho das Cidades.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ISO: Organização Internacional para Normatização.

OMS: Organização Mundial da Saúde.

ONU: Organização das Nações Unidas.

OPAS: Organização Pan-Americana da Saúde.

PD: Plano Diretor.

PDCA: *Plan, Do, Check e Act* - Planejar, Executar, Verificar e Agir.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CIDADES SAUDÁVEIS: conceitos e discussões.....	21
1.1. CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: concepção teórica.....	21
1.2. CONCEITO DE CIDADES OU MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS: concepção teórica.....	33
1.3. RELACIONANDO OS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS.....	41
1.4. ALGUMAS CONCEPÇÕES CRÍTICAS EM RELAÇÃO AOS CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUNICÍPIO SAUDÁVEL.....	44
2. AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS.....	53
2.1. ITENS DE CHECAGEM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	53
2.2. ITENS DE CHECAGEM DE MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS.....	62
2.3. REQUISITOS DE UM PLANO DIRETOR.....	68
2.4. VERIFICAÇÃO DE UM PLANO DIRETOR SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS.....	76
3. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE ITUIUTABA E DE UBERLÂNDIA.....	88

3.1. O PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA: uma análise sob a ótica da sustentabilidade ambiental e Município Saudável.....	88
3.2. DO PLANO DIRETOR DE ITUIUTABA: uma análise sob a ótica da sustentabilidade ambiental e Município Saudável.....	95
3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS EM RELAÇÃO AOS PLANOS.....	99
CONCLUSÕES.....	102
REFERÊNCIAS.....	106

INTRODUÇÃO

O Plano Diretor é instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana do município (BRASIL, 2001) e deve possuir um conteúdo legal mínimo, destacando-se no seu bojo a preocupação com o desenvolvimento sustentável e uma vida saudável.

Vale destacar que essa preocupação ambiental decorre de um movimento internacional, sobretudo, consubstanciado na Declaração do Meio Ambiente, adotada na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em 1972. Assim, no âmbito internacional foram estabelecidas várias proposições para os Estados na busca do desenvolvimento econômico sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades (ONU, 1987).

Seguindo esse caminho, o ordenamento jurídico brasileiro consolidou tal proteção na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e em várias previsões legais infraconstitucionais, por conseguinte, atribuindo ao Plano Diretor certo grau de relevância no planejamento e na concreção desses objetivos.

Essa preocupação tem pertinência, pois o homem recorre aos bens da natureza para suprir suas múltiplas necessidades que, ordinariamente, são ampliadas e incentivadas pelo próprio sistema econômico, gerando um rol quase ilimitado das mesmas. Partindo-se da premissa da limitação dos bens da natureza, a atuação desordenada e sem controle do homem nessa busca pode gerar num determinado momento histórico o comprometimento do atendimento das necessidades das futuras gerações. Nesse sentido La Blache (1985, p. 45-46) destaca que:

[...] o homem se impõe, direta ou indiretamente por sua presença, por suas obras ou consequência de suas obras. Ele também é um dos agentes poderosos que trabalham para modificar a superfície. Coloca-se por isso entre os fatores geográficos de primeira ordem. Sua obra sobre a Terra já é longa; há poucas partes que não levam seus estigmas. Pode-se dizer que dele depende o equilíbrio atual do mundo vivo. É uma outra questão aquela de saber qual influencia as condições geográficas exerceram sobre seus destinos e particularmente sobre sua história.

Diante disso, pode-se afirmar que a atuação desordenada da sociedade nos espaços urbanos e rurais pode trazer prejuízos para o meio ambiente e para a vida saudável das pessoas. Por isso, medidas e ações devem ser planejadas e aplicadas

visando o desenvolvimento econômico e social baseado na utilização racional dos recursos naturais e com objetivo de prever o atendimento das necessidades das gerações atuais e também futuras. Enfim, o desenvolvimento econômico deve ter um caráter de sustentabilidade (ONU, 1992).

Ademais, o planejamento dos municípios deve ter também o enfoque na melhoria das condições de saúde das pessoas. Essa busca por uma vida mais saudável não compreende somente o bem-estar físico e mental, mas deve envolver também a melhoria das condições sociais das mesmas. Com essa perspectiva ampla e acreditando ainda na necessidade da participação da sociedade nas definições de políticas públicas voltadas para o bem-estar das pessoas, surgiu a proposta apresentada pela OMS denominada Cidades Saudáveis.

A ideia de uma Cidade Saudável apresentada pela OMS incentiva a participação democrática dos vários atores da sociedade no planejamento de ações voltadas para uma vida digna às pessoas e que deve envolver também a preocupação com medidas sociais, econômicas e ambientais. Seguindo esse norte, a ideia de uma Cidade Saudável também foi incorporada pela OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde), quando ambas organizações internacionais apresentaram orientações sobre sua implementação.

Nesse contexto, é importante realizar uma reflexão sobre o papel dos municípios no estabelecimento de políticas públicas que proporcionem um desenvolvimento econômico sustentável e na busca de uma vida saudável. Nesta senda, pretende-se com essa pesquisa responder as seguintes indagações: a) quais critérios poderão ser utilizados para aferir a adequação do planejamento previsto no Plano Diretor que vise atingir os princípios da Sustentabilidade Ambiental e de uma Cidade Saudável?; b) as previsões dos Planos Diretores dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia são adequadas segundo os critérios adotados?

Os dois municípios escolhidos possuem população maior de 20 mil habitantes, portanto, com obrigação legal de elaboração do Plano Diretor, conforme artigo 182 §1º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e Lei Federal nº 10.257 de 2001 (BRASIL, 2001), denominada “Estatuto das Cidades” que, além de outras disposições, definiu diretrizes básicas para elaboração do Plano Diretor.

Conforme a tabela 1, o Município de Ituiutaba possui valores relativos à área territorial e ao número da população menores em comparação ao Município de Uberlândia. O mesmo se observa quanto à densidade demográfica (IBGE, 2016).

Tabela 1: Ituiutaba (MG) e Uberlândia (MG): dados geográficos, 2016

MUNICÍPIOS	ÁREA TERRITORIAL (Km²)	POPULAÇÃO ESTIMADA	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
ITUIUTABA	2.598	103.945	37,40
UBERLÂNDIA	4.115	662.972	146,78

Fonte: IBGE, 2016, adaptado pelo autor.

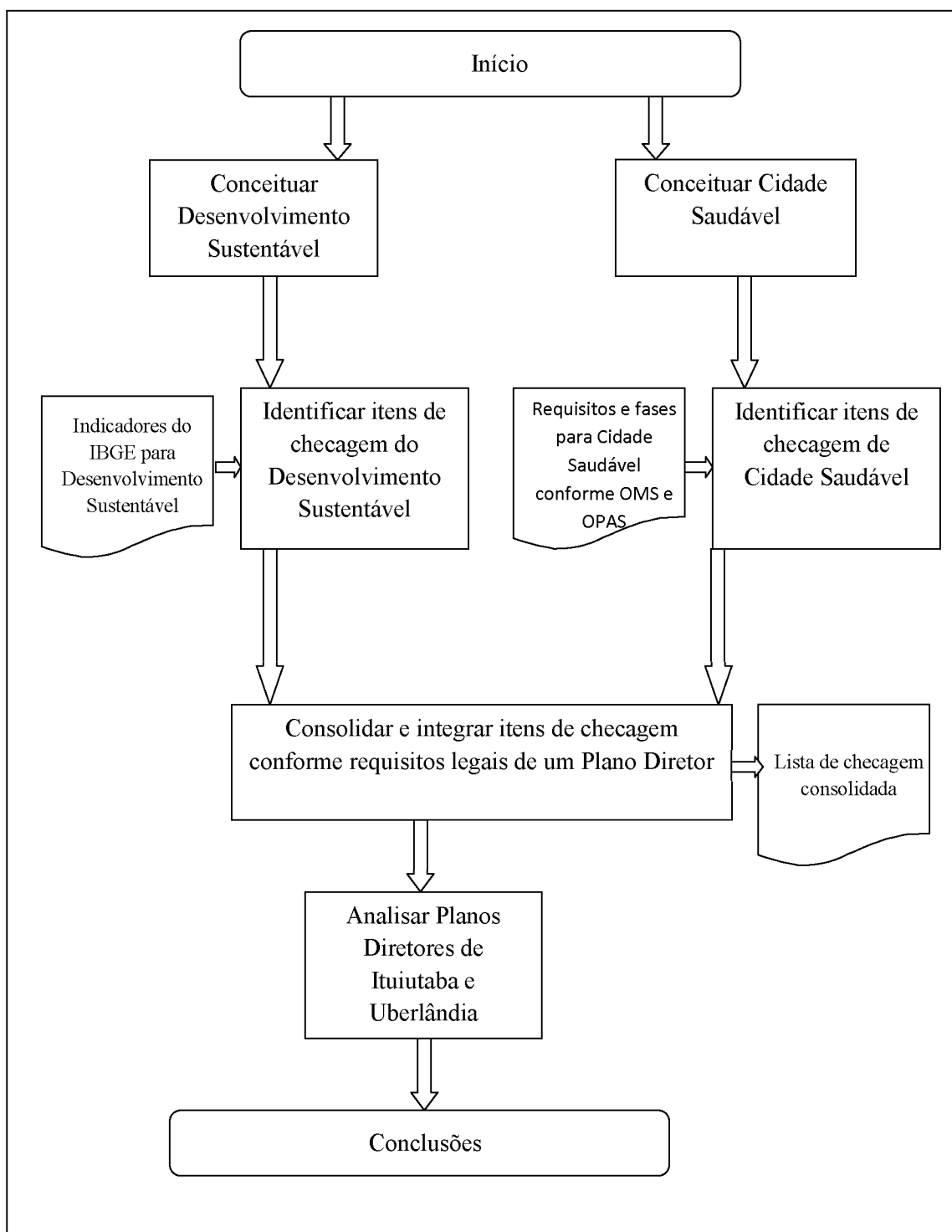
Um dos motivos da escolha desses municípios se deu em razão dos mesmos integrarem o grupo daqueles acima de 100 mil habitantes que embora representem apenas 4% do total de municípios no Brasil acomodam mais de 50% da população nacional (IBGE, 2016). Outra justificativa foi em razão do autor da pesquisa residir em Uberlândia e cursar este Mestrado em Ituiutaba.

Assim, o objetivo geral dessa pesquisa é desenvolver critérios para aferir a adequação de um Plano Diretor sob a perspectiva de sustentabilidade ambiental e de uma Cidade Saudável. E, para a concreção desse objeto mais amplo, deverão ser desenvolvidos objetivos específicos quais sejam: a) Analisar os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Cidade Saudável, bem como os critérios de checagem desses dois princípios; c) Mostrar o conteúdo legal mínimo de um Plano Diretor sob o enfoque do Desenvolvimento Sustentável e Cidade Saudável; d) Avaliar o grau de adequação do Plano Diretor dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia, considerando os itens desenvolvidos de verificação.

É importante reforçar que esta pesquisa pretende verificar somente se os Planos Diretores dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia possuem previsões com enfoque na sustentabilidade ambiental e Cidade Saudável. Não se busca aferir a execução ou eficácia das diretrizes, medidas ou ações previstas nos Planos Diretores. Uma análise da

execução dessas previsões e seus efeitos será objeto de outro projeto de pesquisa futuro. De forma ilustrativa, a Figura 1 sintetiza os principais passos dessa pesquisa.

Figura 1: Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa, 2016



Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2016.

Para o desenvolvimento da pesquisa e a consecução dos objetivos propostos, serão adotados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa teórica, pesquisa documental e de caso. Para a seleção dos procedimentos e métodos, buscou-se o apoio em autores como Gil (2002), Magalhães (2005) e Severino (2003).

Uma revisão teórica será feita a partir da consulta em livros, artigos de periódicos, revistas especializadas, documentos, monografias, dissertações teses e *sites* fazendo uso de fontes primárias e secundárias. Serão consultados livros de vários autores, sobretudo, referentes às áreas de Geografia e do Direito, numa abrangência interdisciplinar, tais como Bucci (1996), Carvalho Filho (2008), Canotilho (1998), Dallari (2003), José Afonso da Silva (2006), Fiorillo (2010), Gonçalves (2006), Milaré (2011), Sachis (1993), Santos (2001), além de outros.

Quanto à pesquisa documental, serão feitas consultas em *sites* oficiais tais como o do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização das Nações Unidas (ONU), dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia.

Inicialmente serão feitas leituras e análise sobre os dois principais conceitos: Desenvolvimento Sustentável e Cidade Saudável. Em seguida, para elaboração de uma lista de checagem de um Plano Diretor sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável serão utilizados como referência indicadores elaborados pelo IBGE para monitoramento do Desenvolvimento Sustentável.

Neste trabalho, optou-se por aproveitar o arcabouço técnico já desenvolvido por profissionais e pesquisadores dessa autarquia. O IBGE, através do desdobramento do conceito do Desenvolvimento Sustentável em dimensões desenvolveu indicadores relacionados a cada uma de suas dimensões ambiental, social, econômica e institucional. Periodicamente, o IBGE emite documentos apresentando resultados desses indicadores. Esse órgão ratifica a correlação dos indicadores com as dimensões do Desenvolvimento Sustentável:

Os indicadores fornecem subsídios para o acompanhamento da sustentabilidade do padrão de desenvolvimento brasileiro nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional, oferecendo um panorama abrangente de informações necessárias ao conhecimento da realidade do País, ao exercício da cidadania e ao planejamento e formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Os temas são variados e a matriz de relacionamentos entre os diferentes indicadores, apresentada ao

final da publicação, enfatiza a natureza multidimensional do desenvolvimento sustentável, mostrando a importância de uma visão integrada. (IBGE, 2015, p. 9).

Por outro lado, para a definição de critérios de verificação de uma Cidade Saudável serão utilizados os requisitos e fases estabelecidos pela OMS e pela OPAS respectivamente para implementação de uma Cidade Saudável.

A OPAS apresenta fases que reforçam a necessidade da participação popular através de mecanismos que possibilitam o diagnóstico das necessidades e prioridades para melhoria das condições da vida das pessoas. A OMS, por outro lado, complementa com requisitos necessários para obter uma Cidade Saudável através da implementação de medidas e ações que envolvem proteção ao meio ambiente e aos direitos sociais, sobretudo pertinentes à saúde. Essas fases elaboradas pela OPAS e os requisitos apresentados pela OMS serão agrupados e servirão de referência para elaboração dos itens de verificação do Plano Diretor com enfoque na Cidade Saudável.

Nesse momento do trabalho, será possível apresentar uma lista de quesitos voltados para o Desenvolvimento Sustentável e uma segunda lista de aferição para uma Cidade Saudável. Essas listas serão consolidadas.

Portanto, a partir desse ponto, será necessário realizar uma análise de sobreposição e inter-relação dos itens de checagem para o Desenvolvimento Sustentável e Cidade Saudável, consolidando e integrando os critérios de verificação, tendo em vista que anteriormente já foi apurado a existência de certa correlação e sobreposição dos desdobramentos de seus conceitos.

Todavia, antes de realizar uma consolidação final, será feito um estudo dos requisitos legais exigíveis de um Plano Diretor. Justifica-se tal análise em razão da possibilidade de previsões legais limitarem o conteúdo do próprio Plano Diretor, ou seja, poderá ocorrer a existência de itens de checagem não serem exigíveis nos Planos Diretores do ponto de vista legal. Enfim, na lista integrada de checagem constarão somente itens que do ponto de vista legal sejam exigíveis, excluindo-se os demais.

Por fim, serão analisados os Planos Diretores de Ituiutaba e Uberlândia. Essa checagem será feita através da identificação nos Planos Diretores da existência ou não de diretrizes ou medidas ou ações voltadas para cada item da lista de checagem

consolidada. Como o enfoque da verificação se limita à fase de planejamento, não serão realizadas análises ou diagnósticos da eficácia das previsões quando existentes. Logo, identificada a presença de previsão no Plano Diretor correspondente ao quesito de verificação, o mesmo será considerado atendido.

Para a realização desses objetivos e seus desdobramentos, esse trabalho será dividido em três seções, a saber. Na primeira, serão conceituados o Desenvolvimento Sustentável e uma Cidade Saudável. Serão analisadas também as inter-relações dos seus conceitos, além de apresentar eventuais perspectivas críticas sobre essas propostas.

Na segunda seção, com base nos conceitos identificados, serão elaborados quesitos de verificação do planejamento de um Plano Diretor tendo como norte o Desenvolvimento Sustentável e uma Cidade Saudável. Esses quesitos serão consolidados numa lista única para aplicação. Uma análise dos requisitos legais do Plano Diretor permitirá a seleção daqueles quesitos exigíveis ao município.

Na terceira seção, com base no quadro consolidando todos os itens de checagem, será realizada a análise dos Planos Diretores de Uberlândia e Ituiutaba e feita uma reflexão geral sobre os resultados dessas verificações. Ademais, como conclusão, se existentes, serão apresentadas considerações positivas e possíveis sugestões de melhorias ou correções.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CIDADES SAUDÁVEIS: conceitos e discussões

Para identificar a adequação de um Plano Diretor sob a ótica do Desenvolvimento Sustentável e de uma Cidade Saudável, é necessário, primeiramente, analisar os seus conceitos. Considerando a existência de vários debates e críticas sobre os fundamentos e a eficácia dessas duas ideias, optou-se por suas abordagens numa subseção própria, após apresentação dos conceitos, conforme a seguir.

1.1 O Conceito de Desenvolvimento Sustentável: sua concepção teórica

Para iniciar a discussão sobre desenvolvimento sustentável, faz-se necessário esclarecer dois termos importantes e que estão interligados ao primeiro: desenvolvimento e crescimento.

Na ciência econômica não há consenso no uso dos termos desenvolvimento e crescimento. Bresser-Pereira, por exemplo, entende como sinônimos (BRESSERT-PEREIRA, 2008). Uma segunda corrente entende que o conceito de desenvolvimento não pode ser confundido com o de crescimento. Nesses termos, Souza (1997, p. 22) faz a seguinte definição para desenvolvimento:

Desenvolvimento define-se, portanto, pela existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças de estruturas e melhorias de indicadores econômicos e sociais. Compreende um fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento de economia nacional, a ampliação da economia de mercado e elevação geral da produtividade.

Ainda para Souza (1997), o crescimento econômico seria a ênfase na acumulação de capital sem a preocupação da expansão dos frutos destes para todo o conjunto da população. Por outro lado, desenvolvimento seria a transformação da economia combinada com a melhoria da qualidade de vida da população. Nesse sentido, para alcançar o desenvolvimento seriam necessárias mudanças estruturais de ordem econômica, social, política e institucional.

Reforçando tal diferenciação, num determinado contexto, o crescimento econômico pode estar ligado aos seguintes efeitos, segundo Souza (1997, p. 21):

- a) transferência do excedente de renda para outros países, reduzindo a capacidade de importar e de realizar investimento;
- b) apropriação de parcelas crescentes desse excedente por poucas pessoas no próprio país, aumentando a concentração da renda e da riqueza;
- c) salários básicos extremamente baixos limitam o crescimento dos setores que produzem alimentos e outros bens de consumo mais popular;
- d) empresas tradicionais não conseguem desenvolver-se pelo pouco dinamismo do setor de mercado interno;
- e) dificuldades para implantação de atividade interligadas às empresas que mais crescem, exportadoras ou de mercado interno.

Logo, para caracterizar o desenvolvimento econômico deverá estar presente necessariamente uma distribuição de renda, com diminuição de desigualdades, conforme afirma Furtado (2004, p. 484): “[...] crescimento econômico, tal como o conhecemos, vem se fundando na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza por seu projeto social subjacente”.

Feita essa diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, passa-se a analisar o termo desenvolvimento ligado à sustentabilidade. Este adjetivo indica um modo de ser daquele. O termo sustentável tem o sentido daquilo que se conserva, que se mantém (FERREIRA, 1988). Porém, essa sustentabilidade está ligada à necessidade de se buscar o desenvolvimento, mas, concomitantemente, preservar e conservar o meio ambiente.

Antes de prosseguir, vale diferenciar os termos preservar e conservar, considerando aquele a condição da não interferência de uso econômica pelo ser humano na natureza, como exemplo, em Área de Preservação Permanente (BRASIL, 2012). Por outro lado, conservar seria a utilização pelo uso econômico de recursos naturais na forma sustentável, como no caso da utilização de Reserva Legal, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei nº 12.651 de 2012, quando se assegura na Reserva Legal: “[...] o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”. (BRASIL, 2012, s./p.).

Mas como dito anteriormente, o termo Desenvolvimento Sustentável está ligado à conservação e preservação do meio ambiente durante a busca do desenvolvimento e, por isso, também se faz necessário entender o termo “meio ambiente”.

Primeiramente, apresenta-se aqui uma crítica, pois a palavra ambiente já indica a ideia daquilo que circunda, por consequência, o que dispensaria a palavra meio (FIORILLO, 2005).

A Lei nº 6.938, de 1981, apresenta uma definição de meio ambiente como “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981, s/p.). Todavia, alguns autores dão uma concepção mais ampla ao conceito de meio ambiente, como Milaré (2000, p. 63) que entende o meio ambiente:

[...] numa concepção ampla, que vai além de limites estreitos fixados pela ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema, de um lado com o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora, e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções.

Logo, apesar da Lei supracitada trazer uma conceituação mais restrita, o meio ambiente pode ser visto sob uma perspectiva mais ampla, abrangendo aspectos inclusive classificáveis em:

- a) natural ou físico composto pelos recursos naturais como o solo, a água, o ar atmosférico, a fauna e a flora;
- b) artificial decorrente da construção humana, como as edificações, as ruas, as praças e os equipamentos;
- c) cultural como o relativo ao patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico e que traduz também a formação e história de um povo;
- d) genético relativo à informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos. (FIORILLO, 2005, p. 19-26).

Historicamente, a preocupação com o meio ambiente teve maior ênfase a partir do século XX. Na sua segunda metade, um grupo de cientistas, reunidos no chamado Clube de Roma, elaboraram o relatório “Limites do Crescimento”, publicado em 1972, com projeções assustadoras em virtude do crescimento econômico sem controle (VALLE, 2002). Paralelamente, verificou-se que a preocupação com a questão ambiental ganhou forte destaque nas relações internacionais com a realização da Conferência de Estocolmo de 1972, quando foi ratificado o “Princípio do

Desenvolvimento Sustentável”, reforçando a necessidade do desenvolvimento econômico se atentar com as necessidades dos presentes, porém, sem comprometer as futuras gerações. (ONU, 1987). É neste momento que o um novo adjetivo para o desenvolvimento aparece, ou seja, surge então, o “Desenvolvimento Sustentável”.

O Relatório Brundtland também denominado protocolo “Nosso Futuro Comum” publicado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e do Desenvolvimento amplia esse conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecendo que:

[...] desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforça o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. (IBGE, 2015, p. 11).

Desenvolvimento sustentável pode também ser conceituado como uma possibilidade de “[...] melhorar a qualidade de vida humana dentro de limites da capacidade de suporte dos ecossistemas” (ONU, 1987, p. s./n.). Por conseguinte, a exploração da natureza pelo homem não pode ser predatória, assim deve-se buscar a preservação de recursos não renováveis e a renovação dos demais recursos.

A elaboração da ideia de desenvolvimento sustentável traz uma preocupação da preservação da sociedade e que depende dos recursos naturais que ordinariamente são destruídos. Porém, existe um amplo debate sobre os reais fundamentos e a eficácia da ideia de sustentabilidade num sistema econômico predominante capitalista. Na subseção 1.4 desta pesquisa foram consolidados alguns dos principais questionamentos e que também são aplicáveis à ideia de uma Cidade Saudável.

Não obstante essas indagações, antes da Conferência de Estocolmo, Sachs (2002, p. 50) sintetizou dois dos principais posicionamentos em relação à questão ambiental:

O primeiro considerava que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas, pois atrasariam e inibiriam os esforços dos países em desenvolvimento rumo à industrialização para alcançar os países desenvolvidos. Em grande escala, o meio ambiente não era uma preocupação de peso para as pessoas ricas e ociosas. A prioridade deveria ser dada à aceleração do crescimento. As externalidades negativas produzidas nesse rumo poderiam ser neutralizadas posteriormente, quando os países em desenvolvimento atingissem o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. Do lado oposto, os pessimistas anunciavam o apocalipse para

o dia seguinte, caso o crescimento do consumo – ou pelo menos o crescimento econômico – não fosse imediatamente estagnado. Ao final do século, a humanidade poderia encarar a triste alternativa de ter que escolher entre o desaparecimento em consequência da exaustão dos recursos ou pelos efeitos caóticos da poluição.

Todavia, ambas posições foram rejeitadas na Conferência de Estocolmo, que adotou a ideia de um crescimento econômico, mas com a preocupação com as questões sociais e ambientais. Buscava-se, assim, uma harmonização entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais, o que foi caracterizado como “Desenvolvimento Sustentável” (SANCHS, 2002). Essa atuação do homem de forma harmônica com foco nessas várias dimensões expressa uma terceira via, cujo discurso foi adotado pela ONU.

Por consequência, a concepção de Desenvolvimento Sustentável deve ultrapassar a mera dimensão voltada para a proteção dos recursos naturais. A concepção da proteção ao meio ambiente deve partir da premissa da inserção do homem como elemento que compõem e integra a mesma. A ideia de Desenvolvimento Sustentável não se deve ater somente à concepção do meio ambiente no sentido estrito, mas deve se ocupar de outras dimensões, sobretudo às necessidades sociais do ser humano, tutelando o mesmo a fim de promover a vida com o mínimo de dignidade.

Numa sociedade com vários atores que possam influenciar na questão ambiental, o Estado é um agente importante, podendo atuar através de intervenções diretas ou indiretas na economia, por meio de políticas fiscais, de investimentos públicos, da atuação de empresas públicas etc. O Estado tem um papel importante no sentido de domesticar o mercado para atender outras necessidades que não sejam somente as econômicas (GUIMARÃES, 2007). Essa atuação reguladora e controladora do mercado deve superar a dicotomia “economia e meio ambiente”, abordando, por exemplo, outras dimensões, quais sejam, a econômica, a social, a cultural, a ecológica, a ambiental e as políticas nacional e internacional (SACHS, 2002).

Portanto, com base nessa concepção intermediária, alternativa ao crescimento econômico irresponsável e ao fundamentalismo ecológico, ou seja, o Desenvolvimento Sustentável somente será alcançado a partir da atuação do homem de forma harmônica com foco nessas várias dimensões explicitadas, nos seguintes termos, segundo a proposta de Sachs (2002, anexo 1):

1. Social: alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; com distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
2. Cultural: mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); autoconfiança, combinada com abertura para o mundo.
3. Ecológica: preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis; à limitação do uso dos recursos não renováveis.
4. Ambiental: respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
5. Territorial: configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhoria do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis.
6. Econômica: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; com segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional.
7. Política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social.
8. Política (Internacional): eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; Pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica (e cultural), gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.

Enfim, devem ser promovidas ações de preservação e conservação do meio ambiente (dimensões ambiental e ecológica), observando-se também um melhor planejamento e distribuição do espaço urbano-rural (dimensão territorial). Paralelamente, atenta-se pela promoção do bem-estar, da vida saudável, da redução de desigualdades e da dignidade do ser humano (dimensão social). Além disso, os atores do sistema econômico (dimensão econômica) devem buscar o desenvolvimento com uma visão macro e de forma equilibrada, respeitando o atendimento das outras dimensões. Ademais, na busca do progresso e modernidade, respeita-se as tradições e as diversidades culturais dos povos (dimensão cultural). Por fim, instituições Estatais e agentes com atuação internacional deverão buscar o bem comum universal, respeitando concomitantemente o meio ambiente.

A concepção de Sachs (2002) de Desenvolvimento Sustentável é muito ampla, abrangendo uma visão holística e integrada. Seguindo essa mesma ideia, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas adotou a avaliação do Desenvolvimento Sustentável através também de dimensões. Porém, trouxe uma proposta com apenas 4 (quatro) dimensões, o que foi também incorporado pelo IBGE 2015, p.12-14) nos seus estudos sobre indicadores:

A **dimensão ambiental** trata dos fatores de pressão e impacto, e está relacionada aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, considerados fundamentais para a qualidade de vida das gerações atuais e em benefício das gerações futuras. Essas questões aparecem organizadas nos temas atmosfera, terra, água doce, oceanos, mares e áreas costeiras, biodiversidade e saneamento [...]

A **dimensão social** corresponde, especialmente, aos objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas, a melhoria da qualidade de vida e a justiça social... os temas população, trabalho e rendimento, saúde, educação, habitação e segurança, que procuram retratar o nível educacional, a distribuição da renda, as questões ligadas à equidade e às condições de vida da população, apontando o sentido de sua evolução recente [...]

A **dimensão econômica** trata de questões relacionadas ao uso e esgotamento dos recursos naturais, à produção e gerenciamento de resíduos, ao uso de energia e ao desempenho macroeconômico e financeiro do País. É a dimensão que se ocupa da eficiência dos processos produtivos e das alterações nas estruturas de consumo orientadas a uma reprodução econômica sustentável de longo prazo. Os diferentes aspectos desta dimensão são organizados nos temas quadro econômico e padrões de produção e consumo [...]

A **dimensão institucional** diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido por governos e pela sociedade na implementação das mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável.

Comparando as propostas de Sachs e desse órgão internacional, as dimensões ambiental e econômica incorporaram conteúdo territorial; foram mantidas as dimensões sociais e econômicas e acrescentada, ainda, a dimensão institucional, que corresponde em parte à dimensão política idealizada por Sachs. (IBGE, 2015).

A dimensão ambiental traduz a necessidade de uma reflexão do homem quando na construção do espaço e ponderação na utilização dos recursos naturais. Portanto, diz respeito ao equilíbrio ambiental e à preservação dos ecossistemas, por consequência, englobando também a dimensão ecológica idealizada por Sachs. Abrange uma perspectiva de proteção à fauna, à flora atmosfera, às águas, ao mar, ao solo, ao subsolo, aos elementos da biosfera. Já a dimensão social expressa um conjunto de prestações relativas à educação, à alimentação, à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho e busca

assegurar um mínimo de igualdade material de direitos com vista à dignidade das pessoas (SARLET, 2008).

Na dimensão cultural, Sachs (2002) se refere à necessidade de equilíbrio entre tradição e inovação, além do respeito aos bens culturais internos protegidos contra padrões externos. Cultura constitui um conjunto de bens referentes à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, como exemplo, criações artísticas, tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais (BRASIL, 1988).

A dimensão cultural traz a ideia de respeito à liberdade cultural dos indivíduos e dos grupos da sociedade, mas também da necessidade do Estado tutelar e fornecer prestações e meios de acesso a esses bens culturais, assegurando uma igualdade mínima de acesso à cultura, o que permite inseri-la no seu âmbito da dimensão social, considerando uma acepção mais ampla dessa.

Em relação à dimensão econômica, o IBGE (2015) trabalha numa acepção de gestão privada e estatal com maior enfoque na questão ambiental, enquanto Sachs (2002) dá um enfoque também voltado para uma maior capacidade e equilíbrio dos instrumentos de produção, além da preocupação de inserção na economia internacional.

A dimensão institucional exige o estabelecimento de medidas e ações de gestão com foco no Desenvolvimento Sustentável, mas com envolvimento de parcerias e da sociedade. Todavia, Sachs (2002) traz um maior detalhamento de requisitos relativos à participação democrática e, no âmbito externo, a promoção da cooperação internacional e busca de uma maior igualdade entre os Estados.

Interessante notar que no meio jurídico, no âmbito da legislação internacional e brasileira, há previsões de proteção aos direitos relacionados às respectivas dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais que compõem o conceito do Desenvolvimento Sustentável. Todavia, no estudo da Ciência Jurídica difundiu-se uma classificação diferente da exposta para o Desenvolvimento Sustentável. Tradicionalmente, identifica-se a construção pelos autores dessa Ciência de uma classificação dos bens jurídicos tutelados pelas legislações em primeira, segunda e terceira dimensões (BOBBIO, 1992).

Portanto, embora se utilizem do termo dimensão, essa classificação não se confunde com aquelas do Desenvolvimento Sustentável, pois abrange valores agrupados relativos à liberdade para a primeira dimensão, pertinentes à igualdade para a segunda e ligados à solidariedade ou à fraternidade para a terceira dimensão.

Assim, sob essa ótica da Ciência Jurídica, historicamente, os direitos fundamentais da primeira dimensão são aqueles conquistados relativos ao exercício da liberdade. Visam à proteção dos indivíduos contra abusos do Estado e de particulares. Portanto, devem ser respeitadas escolhas individuais e coletivas relativas ao pensamento, à locomoção, à religião, à associação etc. Representam os direitos civis e políticos, ou seja, que tutelam o respeito à liberdade das pessoas e promovem a participação das mesmas nas decisões do Estado (BONAVIDES, 1993). No texto da Constituição da República do Brasil de 1988, podem ser destacados no seu artigo 5º:

- II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
- VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;
- IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;
- XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;
- XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;
- XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;
- XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar (BRASIL, 1998, s./p.).

Como se observa, há ampla proteção aos direitos de liberdades. Assim, tutela-se, por exemplo, o direito à liberdade de locomoção dentro do território e liberdades relativas à manifestação do pensamento, emissão de opinião, exercício do culto religioso, artístico etc. Além disso, conforme artigo 170 da Constituição Federal, a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, na propriedade privada e na liberdade do exercício profissional (BRASIL, 1988).

Os direitos de segunda dimensão são direitos de ordem social, cultura e econômicos pautados em assegurar, mormente, um mínimo de igualdade para as

pessoas (BONAVIDES, 1993). O Estado, de forma direta ou indireta, promoverá prestações que possibilitem, como exemplificado no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira (1988), o acesso das pessoas à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à previdência social etc.

Em relação aos direitos sociais, há ainda um conjunto de normas jurídicas que regulam, sobretudo, as relações decorrentes do contrato de emprego com a finalidade de proteger o trabalhador, conforme, por exemplo, o artigo 7º da Constituição Federal Brasileira:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal. (BRASIL, 1988, s./p.).

No âmbito jurídico, esses direitos dos trabalhadores são classificados, em regra, como de segunda dimensão e que dispõe sobre jornada de trabalho, descanso, segurança, higiene e medicina do trabalho, remuneração, criação, alteração, interrupção, suspensão e extinção do contrato de trabalho, limitações ao poder do empregador, relações sindicais etc.

Interessante notar a possibilidade de se estabelecer correlações dessas regras de proteção ao trabalhador com aquelas dimensões elaboradas para o conceito de Desenvolvimento Sustentável, conforme a síntese proposta a seguir:

[...] na dimensão ambiental foram abordadas normas de proteção ao trabalhador relativo à jornada de trabalho, ao descanso e à segurança, higiene

e medicina do trabalho. Ao analisar a dimensão social, foram destacadas normas de proteção pertinentes à remuneração e ao incentivo à criação e à manutenção dos contratos do trabalho. Constatou-se ainda conexão de normas jurídicas que regulam a criação, alteração, interrupção, suspensão e extinção do contrato de trabalho e o poder do empregador com a dimensão econômica. Por fim, na dimensão institucional foram destacadas previsões legais ligadas à atuação dos sindicatos, proteção do emprego nacional e participação do Estado brasileiro na ratificação de normas internacionais. (GONTIJO, 2016, p. 55- 56).

Por fim, os direitos fundamentais de terceira dimensão estão ligados aos direitos transindividuais, ou seja, que ultrapassam mero interesse individual, sendo de interesses de categorias, de grupos, de uma coletividade, sendo a proteção ao meio ambiente um desses direitos. São direitos relativos a uma coletividade, como o direito à informação, dos consumidores, à paz, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc. São direitos cuja titularidade é coletiva (SARLET, 2008).

Na Constituição Federal do Brasil tem como destaque a tutela ao meio ambiente no seu artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e

administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (BRASIL, 1988, s./p.).

O direito ao meio ambiente pertence a toda coletividade, inclusive gerações futuras, não se esgotando num determinado indivíduo. Em razão disso, a Constituição Federal cita a locução “todos têm direito” (MACHADO, 2014). Nesse sentido:

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (BRASIL, STF, 1995, s./p.).

Conforme apresentado, pode-se inferir que a legislação brasileira abarca previsões de proteção das 3 (três) dimensões sob a ótica jurídica. Vale destacar a existência de autores que propõem uma quarta, quinta e até sexta dimensões (SARLET, 2008), não havendo consenso quanto à adoção desses entendimentos.

Importa entender que as normas jurídicas visam tutelar bens jurídicos que correspondem às dimensões ambientais, econômicas, sociais e institucionais que decorrem do desdobramento do Desenvolvimento Sustentável.

Assim, pode-se afirmar que para alcançar um Desenvolvimento Sustentável deve-se ter enfoque interdisciplinar e sem a priorização de uma dimensão sobre a outra, mas observando o seu caráter de interdependência entre as diversas dimensões com a finalidade de se buscar um equilíbrio nas ações.

1.2. Cidades ou Municípios Saudáveis: uma concepção teórica

Antes de trabalhar especificamente a ideia de uma Cidade Saudável é preciso estabelecer um conceito de município e de cidade, a fim de justificar adoção da locução Municípios Saudáveis nesta pesquisa.

O conceito de cidade é muito debatido sem um consenso pelos autores. Segundo Ferreira (1988, p.730), cidade pode ser conceituada como um “complexo demográfico formado por importante concentração populacional não agrícola e dada a atividades de caráter mercantil, industrial, financeiro e cultural”. No sentido da necessidade de concentração habitacional, outros autores também afirmam que:

Cidade é uma forma de ocupação do território que pode ser conceituada ou identificada a partir da consideração de diferentes elementos: Em geral, os aspectos que definem a cidade como tal estão relacionados: (i) à maior densidade demográfica; (ii) à disponibilidade de certos serviços e infraestrutura; (iii) à diversificação de atividades, dentre outros. (PONTES; FARIA, 2008, p. 73).

Existem concepções demográficas que vinculam cidade a um determinado nº de habitantes, como exemplo, “2.000, em alguns países; 5.000, em outros; 20.000 para a ONU; 50.000, nos Estados Unidos da América” (SILVA, 2006, p. 24). Todavia, a adoção de um determinado número populacional como requisito caracterizador da cidade pode ser criticado:

Qualquer critério de tamanho da população na conceituação de cidade nos parece pouco frutífero. A relação entre o tamanho do aglomerado não se desvincula do tempo histórico e dos lugares e não tem sentido em si mesmo como definidor de cidade. Se definíssemos como condição para se conceituar cidade a população de 2.000 habitantes, esse número poderia definir cidades em determinados lugares e num momento determinado, mas em outro lugar e tempo, não. Ou seja, poderia expressar aglomerações em relação à população total de um país ou nação, mas poder ia não expressar a ideia de aglomerado em outros lugares. Uma aglomeração de 2.000 habitantes na Holanda não tem o mesmo sentido que na Índia ou na China, países com mais de 1 bilhão de habitantes. (LENCIONI, 2008, p. 116).

Pelos autores citados, embora possa ser desconsiderada a ideia de um determinado número da população, numa primeira análise, pode-se inferir que o aglomerado com certa concentração populacional que se perdura é elemento caracterizador de uma cidade. Além disso, existem outros requisitos relativos às relações sociais existentes nessas concentrações demográficas.

Assim, alguns exigem certa disponibilidade de serviços e infraestrutura e diversificação de atividades (PONTES; FARIA, 2008). Outros, de forma parecida, apontam a necessidade da presença de relações de mercado e de uma administração pública (LENCIONI, 2008). José Afonso da Silva (2006, p. 26) acrescenta ainda a imprescindibilidade de um núcleo urbano e da chancela do poder do Estado:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

O urbano é uma construção moderna e que se vincula à sociedade capitalista industrial (LENCIONI, 2008). De acordo com Pontes e Faria (2008, p.73), “[...] implica em um conjunto de relações próprias da industrialização, da extensão da vida mercantil e das relações de troca e consumo”.

Todavia, no Brasil, do ponto de vista legal, o Decreto-Lei nº 311 de 1938 que estabelece critérios de divisão territorial do País, traz regras diferentes. Pela combinação dos artigos 3º e 12 dessa legislação, a sede do município será considerada a cidade e nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo 200 moradias. Além disso, o perímetro urbano será delimitado por lei municipal (IBGE, 2000).

A legislação liga caracterização da cidade à existência de um município, não citando requisitos relativos ao modo de vida da população que habita. Além disso, deixa em aberto para o Poder Público delimitar o perímetro urbano, cuja definição é importante para a cobrança de tributos, como exemplo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Não há exigências ligadas ao tipo de atividade econômica não agrícola para caracterizar a cidade. Inclusive, o mesmo pode ser dito para a criação de um município. Nem poderia ser diferente, considerando que agricultura e sua relação com a pecuária tem importância econômica para maioria dos municípios no Brasil, conforme levantamento do IBGE (2013), descrito na Tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição dos municípios segundo sua principal atividade econômica, 2013

Atividades	%
Agropecuária	57
Indústria de transformação	12
Comércio	8
Indústria extrativa	3
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água esgoto e limpeza urbana	1
Construção Civil	1
Demais serviços	18,0

Fonte: IBGE, 2013, p. 33; adaptado por GONTIJO, 2016.

O município é um dos entes políticos-administrativos que compõem o Estado Brasileiro. Esse possui a estrutura de uma federação formada por três entes político-administrativos que são a União, os Estados e os Municípios (BRASIL, 1988), sendo esses criados por lei Estadual:

[...] somente depois de aprovada sua criação por lei estadual é que o território adquire personalidade jurídica de direito público interno (Código Civil, artigo 41, III) e autonomia política, administrativa e financeira, decorrentes de sua condição de entidade estatal de terceiro grau (Constituição Federal, artigos 29 ao 31), integrante do sistema federativo (Constituição Federal, artigo 1º). (MEIRELLES, 2008, p. 43).

Todavia, o processo de criação de um Município no Brasil envolve vários requisitos:

Art. 1º - A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único - O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º - Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º - As Assembleias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento. (BRASIL, 1967, s./p.).

Como se nota, são exigidos critérios combinados, sobretudo, demográficos, econômicos e políticos, observando-se também a participação da própria população diretamente interessada, entendendo-se aquela do território que se pretende desmembrar e também do território que sofrerá desmembramento (BRASIL, 1998).

Como dito, o Estado Brasileiro adotou a forma federativa e foi preciso distribuir poderes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A autonomia do município se manifesta em três grandes capacidades, quais sejam: a) o poder de auto-organização ou normatização própria; b) poder de autogoverno; c) o poder de autoadministração. (MEIRELLES, 2008).

Os municípios se organizam, sobretudo, através da Lei Orgânica e leis municipais conforme artigo 29 da Constituição Federal de 1988. Exercem o autogoverno a partir dos poderes legislativo e executivo. Os cidadãos elegem seus representantes nesses poderes, o que possibilita, por conseguinte, também a própria organização da câmara dos vereadores e da estrutura administrativa do executivo. Por fim, exercem a autoadministração através de competências administrativas, legislativas e tributárias. Ademais, o Brasil adotou um sistema misto de distribuição de competência ao estabelecer competências enumeradas (exclusivas ou privativas) e outras comuns (competências cooperativas).

Os municípios, segundo inciso I do artigo 30 Constituição Federal de 1988, possuem competência legislativa exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local. O inciso II do mesmo artigo combinado com o artigo 24, possibilita os municípios suplementarem a legislação federal e estadual no que couber. Assim, por exemplo, os municípios poderão legislar de forma complementar sobre direito urbanístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e responsabilidade por dano ao meio ambiente. Porém, conforme parágrafos do artigo 24, essa suplementação não é

cumulativa. Logo, a União estabelecerá normas gerais; os Estados, normas regionais e os municípios, normas de interesse local. (BRASIL, 1988).

Identificada a cidade como componente do município, antes de abordar a ideia de Cidade Saudável, é importante analisar reflexões sobre as características de cidades.

Primeiramente, importa destacar que a cidade é produzida a partir de fatores econômicos, políticos e sociais (GOTTDIENER, 1993, *apud* MOURA, 2008, p.30). O processo de formação de cidades gera reflexos na paisagem das mesmas. Mudanças nessas paisagens são reflexos de transformações nas cidades decorrentes do desenvolvimento político, econômico, social e cultural (MOURA, 2008). Como reflexos também dessas transformações, os conceitos e as perspectivas relacionadas às cidades também foram se modificando. Nesse sentido, Moura exemplifica:

Inicialmente, pensávamos a área central como aquela mais especializada em serviços e equipamentos, além do exemplo em infra-estrutura, pois era na área central que a vida urbana se realizava. No período contemporâneo não se tem mais um centro único, mas vários centros urbanos ou os *sub-centros* devido à inserção de novas áreas no processo de reestruturação, ligado as novas condições técnicas (transporte e comunicação) ao desenvolvimento de novos empreendimentos econômicos (como hipersupermercados, *shopping centers*) e também dos interesses dos proprietários fundiários e promotores imobiliários (MOURA, 2008, p.36).

Em fim, a cidade passa por transformações no decorrer da história, alterando-se também sua estrutura. Sob esse enfoque e trazendo um exemplo importante, Gerusa Gonçalves Moura verificou mudanças na estrutura da cidade de Uberlândia ao estudar a consolidação de condomínios horizontais. Esses empreendimentos promovem de certa forma a privatização de áreas verdes devido às restrições de acessos; promovem a segurança e qualidade de vida para as pessoas que o compõem, através de delimitações físicas, técnicas e de restrições de acesso, retratando uma realidade muitas vezes diferente dos demais moradores da cidade; além disso, promove segregação e retrata uma realidade inafastável: a desigualdade no mundo atual (MOURA, 2008).

Feita essa análise preliminar sobre município e cidade, passa-se ao estudo do que seja uma Cidade Saudável ou Município Saudável.

Cidade Saudável é uma iniciativa da Organização Mundial da Saúde (OMS) para o desenvolvimento das condições de saúde e qualidade de vida das pessoas. Em 1986,

realizou-se a primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, consubstanciada na Carta de Ottawa que traz o seguinte conceito de promoção de saúde:

Promoção da saúde é o nome dado ao processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo. Para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social os indivíduos e grupos devem saber identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente. A saúde deve ser vista como um recurso para a vida, e não como objetivo de viver. Nesse sentido, a saúde é um conceito positivo, que enfatiza os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas. Assim, a promoção da saúde não é responsabilidade exclusiva do setor saúde, e vai para além de um estilo de vida saudável, na direção de um bem-estar global (OMS, 1986, s/p.).

Historicamente, essa iniciativa teve influência por debates realizados no Canadá durante final dos anos 1970 em relação à qualidade dos programas voltados para a saúde dos cidadãos. Relatório Lalonde intitulado “Uma nova perspectiva na saúde dos canadenses” trouxe uma reflexão a respeito da necessidade da implantação de ações mais amplas, além do simples investimento nos sistemas de saúde para possibilitar uma vida mais saudável das pessoas. Assim, a busca da saúde deveria envolver também uma preocupação com outras questões sociais e participação da sociedade nas decisões de gestão da saúde (BRANDÃO, 2010).

A intensificação de ações no sentido de tornar mais saudável a vida humana tem fundamento. Em levantamento da OMS, até 2011, cerca de 2,5 bilhões de pessoas permaneceram sem acesso a saneamento adequado (OMS, 2013). Quanto às causas de morte de crianças de até 5 (cinco) anos no mundo, cerca de metade das causas são vinculadas à desnutrição. (OMS, 2015, p. 8).

O relatório da ONU denominado “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015” estipulou que cerca de 13% (treze por cento) da população mundial sofre com a fome, ou seja, somando um total de 795 milhões o número de pessoas com fome no mundo (ONU, 2015, p. 4). A saúde pode ser conceituada como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade (OMS, 1946).

Nesse sentido, a proposta de uma Cidade Saudável dá enfoque preponderante na dimensão social e atribuiu vários atores da sociedade o papel de promover tal direito fundamental do homem. Tem ênfase na promoção de ações para melhoria da saúde da

população, mas amplia o espectro de atuação abrangendo questões sociais, econômicas e ambientais que possam interferir no bem-estar das pessoas. (WESTPHA, 1997).

De forma semelhante à construção atual do conceito de Desenvolvimento Sustentável, não perde a visão de interdependência e conexão com outras dimensões. Trazendo uma conceituação do que seja a proposta de construção de Cidades Saudáveis, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) conceituou o que seja um Município Saudável:

[...] é aquele em que as autoridades políticas e civis, as instituições e organizações públicas e privadas, os proprietários, empresários, trabalhadores e a sociedade dedicam constantes esforços para melhorar as condições de vida, trabalho e cultura da população; estabelecem uma relação harmoniosa com o meio ambiente físico e natural e expandem os recursos comunitários para melhorar a convivência, desenvolver a solidariedade, a co-gestão e a democracia (OPAS, 1996, s/p.).

Primeiramente, nota-se a substituição do termo cidade por município devido a este representar melhor a realidade de organização político-administrativa na região de atuação da OPAS. No caso do Brasil, do ponto de vista legal, tendo a cidade um conceito mais restrito e a ideia de uma Cidade Saudável compreender na verdade todo o território e toda população de um Município, será utilizada nesse trabalho, a partir desse ponto, a locução Município Saudável em substituição à Cidade Saudável.

A implantação de Municípios Saudáveis depende do envolvimento das autoridades locais e participação dos agentes privados de forma a manter a continuidade das ações, independentemente das alterações de governo, assim, apresentando um caráter democrático e de incentivo à participação da sociedade.

No sentido de direcionar a construção de Municípios Saudáveis, a OPAS propôs caminhos a serem seguidos reforçando o envolvimento do governo e sociedade, ao apresentar as seguintes fases (OPAS, 1996): 1) declaração pública de compromisso do governo local por avançar para a meta de ser um município saudável; 2) criação e funcionamento de um comitê intersetorial; 3) elaboração de um diagnóstico com a participação dos cidadãos e instituições locais; 4) implementação de um plano consensual estabelecendo prioridades e recursos; 5) estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local.

Assim, para pretender participar do movimento Municípios Saudáveis, os representantes da administração do município deverão legislar e adotar políticas públicas que resolvam problemas diagnosticados de forma participativa com a própria sociedade. Portanto:

[...] pressupõe a existência de um plano de governo baseado na resolução de problemas identificados, com base em indicadores de qualidade de vida. A proposta, o compromisso, é com as metas de um "Planejamento estratégico", estabelecido com as instituições representativas da sociedade como um todo, todas as classes sociais, todos os setores da sociedade e em parceria com os setores de governo. (WESTPHAL, 1997, p.15).

Nota-se que a sua implantação depende de um sistema de gestão que possibilite a participação popular no fluxo decisório de ações na promoção da saúde da própria comunidade.

Acrescentando a isso, a OMS (1995) discorreu sobre os requisitos necessários ou caminhos a serem percorridos para que um município adquira o caráter de saudável, ou seja, o município deverá proporcionar: 1) um ambiente físico limpo e seguro; 2) um ecossistema estável e sustentável; 3) alto suporte social, sem exploração; 4) alto grau de participação social; 5) necessidades básicas satisfeitas; 6) acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações; 7) economia local diversificada e inovativa; 8) orgulho e respeito pela herança biológica e cultural; 9) serviços de saúde acessíveis a todos e 10) alto nível de saúde.

Mendonça (2010), por outro lado, apresenta proposta para as cidades brasileiras com ênfase no meio ambiente, mas considerando uma compreensão ampla e de interdisciplinaridade, em razão da complexidade de fatores relacionados ao tema, senão vejamos:

Diretamente associada aos riscos está a vulnerabilidade socioambiental urbana que, também atrelada a uma série de contingências sociais, políticas, econômicas, culturais, tecnológicas, etc. explicitam diferentes condições de exposição e de fragilidade de grupos sociais aos riscos. Dito de outra maneira, a vulnerabilidade socioambiental urbana evidencia a heterogeneidade dos impactos advindos dos riscos que se abatem sobre uma dada população, constituindo ambos – risco e vulnerabilidade socioambiental urbana – uma seara de alta complexidade para a compreensão e gestão urbana. Torna-se quase inócuo, no presente, tratar somente dos riscos aos quais as populações urbanas estão submetidas, pois eles se explicitam diferente sobre as sociedades, donde entender que um par intrínseco, dialético e inseparável se forma entre risco e vulnerabilidade (MENDONÇA, 2010, p. 156).

Essa visão de complexidade para obtenção de melhores resultados nas políticas públicas numa cidade demonstra a importância da participação da sociedade no levantamento das necessidades e do meio científico e técnico para a elaboração do diagnóstico no sentido de determinar medidas e ações. Portanto, reforça também a relevância das fases de números 4 e 5 indicadas pela OPAS nessa seção. Nesse passo, o mesmo autor:

Entender e promover a gestão socioambiental urbana tornou-se um desafio premente em países como o Brasil, nos quais a densidade e magnitude da rede urbana e das cidades são marcadas por problemas de toda ordem, dentre os quais se sobressai a intensificação dos riscos e vulnerabilidades socioambientais. Concebida e administrada de forma cartesiana e socialmente injusta e excludente, a cidade brasileira está a exigir, de cientistas, técnicos e gestores novas bases teóricas e metodológicas que a tomem de modo mais abrangente (MENDONÇA, 2010, p. 156).

A ideia de um Município Saudável tem uma ênfase na implementação de políticas públicas com envolvimento decisório e participativo da comunidade. Todavia, observando-se os seus requisitos, constata-se uma similaridade às dimensões pertinentes ao Desenvolvimento Sustentável, pois são identificadas exigências de ordem política (ou institucional), em razão da ênfase participativa da sociedade nas organizações, além dos demais quesitos de ordem ambiental, social e econômica.

Ciente dessa correlação, torna-se importante para este estudo uma análise das inter-relações dos conceitos e requisitos do Desenvolvimento Sustentável e de Municípios Saudáveis.

1.3. Relacionando os Conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Municípios Saudáveis

Como adiantado, o projeto de um Município Saudável, nos termos dos requisitos e fases supracitados, possui abrangência que se ocupa de dimensões similares àquelas estabelecidas pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Ambos citam a proteção ao meio ambiente (um ambiente físico limpo e seguro; um ecossistema estável e sustentável; orgulho e respeito pela herança biológica e cultural); o cuidado com o social (alto suporte social, sem exploração; alto grau de participação social; necessidades básicas satisfeitas; acesso a experiências, recursos,

contatos, interações e comunicações; serviços de saúde acessíveis a todos e alto nível de saúde; orgulho e respeito pela herança biológica e cultural); e a preocupação econômica (economia local diversificada e inovativa).

Fazendo um simples paralelo entre as dimensões do Desenvolvimento Sustentável e as fases e requisitos de um Município Saudável, observa-se uma conexão dos elementos, descritos no Quadro 1. Na correlação demonstrada no Quadro 1, há alguns pontos diferentes considerando os desdobramentos delineados por Sachs e pelo IBGE relativos ao Desenvolvimento Sustentável, comparados às fases ou requisitos de um Município Saudável

Sob a ótica da dimensão econômica, a economia local deveria ser diversificada e inovativa para obter um Município Saudável. Por outro lado, o desenvolvimento econômico deverá ocorrer de forma equilibrada e envolver os vários setores, com modernização contínua dos meios de produção e com autonomia científica e tecnológica, além busca da inserção na economia internacional. Todavia, além da preocupação da eficiência do desempenho macroeconômico e financeiro, segundo IBGE, essa dimensão abrange também uma preocupação com a questão ambiental, quando impõe a gestão responsável no uso dos recursos naturais pelos meios de produção. Enfim, quanto à dimensão econômica, existe uma forte relação entre os conceitos, mas trazendo a autarquia brasileira uma conotação mais voltada para a questão ambiental.

Quadro 1 – Comparativo: das dimensões do Desenvolvimento Sustentável e fases/requisitos do Município Saudável

Desenvolvimento Sustentável: dimensões	Município Saudável: fases e requisitos
Dimensão econômica	. Economia local diversificada e inovativa.
Dimensão ambiental	. Um ambiente físico limpo e seguro; . Um ecossistema estável e sustentável; . Orgulho e respeito pela herança biológica.
Dimensão social	. Alto suporte social, sem exploração; . Necessidades básicas satisfeitas; . Acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações; . Serviços de saúde acessíveis a todos;

	. Alto nível de saúde. . Orgulho e respeito pela herança cultural.
Dimensão institucional	. Declaração pública de compromisso do governo local por avançar para a meta de ser um município saudável; . Criação e funcionamento de um comitê intersetorial; . Elaboração de um diagnóstico com a participação dos cidadãos e instituições locais; . Implementação de um plano consensual estabelecendo prioridades e recursos; . Estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local; . Alto grau de participação social.

Fontes: OMS, 1995 e OPAS, 1996. Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2015.

Em relação à dimensão ambiental, em ambos institutos existem a preocupação com o meio ambiente. Ademais, exige-se um ambiente físico limpo e seguro a fim de proporcionar uma vida saudável para o homem. Evidentemente, o homem se insere como componente do meio ambiente, fazendo jus também à proteção. Complementando, busca-se também uma melhoria no meio urbano e rural visando superar desigualdades, com base num desenvolvimento equilibrado. Estariam assim, nessa dimensão abarcando questões ambientais, ecológicas e parte das territoriais conforme desdobramentos citados por Sachs.

A dimensão social está presente de forma bastante semelhante nas acepções de Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável. Ambos institutos buscam atender um mínimo de suporte social visando suprir as necessidades básicas, tais como a saúde, o trabalho, a educação, a habitação, a segurança e a distribuição de renda justa.

Por fim, a dimensão institucional reforça a orientação política dos agentes organizados da sociedade para o Desenvolvimento Sustentável e para o Município Saudável. Todavia, esta exige uma participação da comunidade nas decisões dos órgãos estatais.

De certa forma, os requisitos e etapas para um Município Saudável sinalizam pela implementação de um sistema de gestão, pois abrangem etapas de planejamento,

com metas, com monitoramento, avaliação e análise das ações implementadas. Porém, a concepção política internacional de Sachs não foi toda compreendida pela dimensão institucional retratada pelo IBGE e pelos requisitos e etapas de um Município Saudável. Sachs destaca nesse aspecto a necessidade da cooperação internacional na busca do desenvolvimento equilibrado das nações, bem como traz a visão de interdependência e conexão dos elementos que compõem o meio ambiente, exigindo uma gestão considerando o meio ambiente como um patrimônio global.

Em fim, ressaltando a existência de uma maior ênfase na saúde para a construção de um Município Saudável, pode-se concluir pela existência de forte correlação das dimensões do Desenvolvimento Sustentável com os requisitos e etapas de um Município Saudável. Por consequência, o planejamento e a implementação de ações dos agentes estatais e particulares da sociedade podem ser orientadas para atingir ambos projetos.

1.4 Algumas concepções críticas em relação aos conceitos e Desenvolvimento Sustentável e Município Saudável

Apresentados os conceitos e relações de Desenvolvimento Sustentável e Município Saudável, passa-se a analisar questionamentos de alguns autores sobre os reais fundamentos e divergências sobre a eficácia dessas propostas num sistema econômico capitalista. Embora os argumentos dos autores possuem foco no Desenvolvimento Sustentável, em razão da relação demonstrada na subseção anterior, os mesmos podem ser estendidos ao projeto de Município Saudável. Os principais questionamentos podem assim ser agrupados:

- a) dos fundamentos: alguns questionam as causas que levaram à construção da ideia de Desenvolvimento Sustentável e Municípios Saudáveis. Nesse grupo, podem ser destacados dois posicionamentos:
 - a1. não há preocupação direta com o meio ambiente, mas com a própria manutenção do sistema capitalista que depende de recursos naturais;

- a2. muitas das preocupações ambientais têm como base fraudes nas pesquisas, por exemplo, na questão do aquecimento global. Ademais, existem interesses econômicos envolvidos nesse movimento ambiental;
- b) da eficácia: autores questionam os resultados das ações geradas pela ideia de Desenvolvimento Sustentável e Municípios Saudáveis num sistema econômico capitalista. Nesse grupo, pode-se dividi-lo conforme o grau de descrédito atribuído:
 - b1. totalmente ineficaz no sistema econômico capitalista;
 - b2. não obstante a ideia de Desenvolvimento Sustentável e Municípios Saudáveis seja inatingível, ações que decorrem das suas dimensões geram resultados positivos e que trazem melhorias às dimensões sociais e ambientais, por exemplo.

Assim, primeiramente, alguns autores defendem que o movimento de proteção ao meio ambiente das organizações internacionais e dos Estados teve como fundamento real, sobretudo, uma preocupação com a sobrevivência do próprio sistema econômico predominante, ou seja, o capitalismo. Assim, a apreensão com o meio ambiente surgiu, na verdade, da análise e constatação pelos agentes do sistema econômico da dependência deste dos recursos naturais. Logo, a preocupação com o meio ambiente seria em razão de uma inquietação fundamentada implicitamente num interesse econômico.

A percepção de que o capitalismo é totalmente dependente de recursos naturais forçou organismos internacionais a se mobilizarem para proteger esses recursos. Assim, a ONU só passou a se preocupar com questões relativas ao meio natural após ter sido acuada pela sociedade, mas também, e a nosso ver, principalmente, por interesses políticos e econômicos. Nesse momento teve início um período de conferência internacionais que forçaram a regulamentação, via legislação ambiental, da exploração de recursos naturais no âmbito mundial, buscando prolongar o uso desses recursos, mas sem pensar em melhorias para a sociedade em geral. De fato, os recursos naturais começaram a ser entendidos como combustíveis para o modelo capitalista. (WHITACKER, 2013, p. 77).

Nessa esteira, sob a ótica da Teoria Crítica e sintetizando a ideia do Desenvolvimento Sustentável a serviço do capitalismo:

A intenção, portanto, é articular argumentos que permitam que se abandone a visão aparente desse conceito – disseminada nos veículos de comunicação de massa, aplaudida pelo meio empresarial e aplicada nas políticas públicas

pelos governos dos Estados capitalistas – para que se possa entrever sua essência ideológica que, de forma nada ingênua, trabalha a serviço do capitalismo. Dito de outra forma, o principal intento é dissipar a névoa que desvia a atenção sobre os problemas reais e cada vez mais agudos da prática econômica capitalista, névoa esta que cria uma falsa noção de conciliação entre o capitalismo e a questão ecológica. (VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E., 2012, p. 570).

Argumenta-se ainda pela incompatibilidade entre o capitalismo e a sustentabilidade. A ideia de sustentabilidade serve para tentar encobrir um sistema totalmente exploratório. Ou seja, as empresas e organizações, sob uma imagem de sustentabilidade, ao implementar certas iniciativas paliativas estariam legitimadas na prática na exploração e concentração de capital. Isso porque o capitalismo possui finalidades únicas que seriam o lucro e concentração de capital através da exploração que pode ocorrer em vários sentidos:

[...] microsocial com a exploração do trabalhador, que, como já sinalizado, perde sua autonomia de subsistência no momento em que ele se torna refém da fragmentação interna do ofício e da remuneração assalariada (GORZ, 1980). Sob o ponto de vista macro, a exploração ocorre pela ação imperialista das nações industrializadas mais avançadas sobre os países economicamente atrasados, sustentada pela ideologia do desenvolvimento e pelo neocolonialismo que tem início no século XIX. Quanto ao desenvolvimentismo, a crença de que as nações de capitalismo mais avançado são exemplos de prosperidade a serem seguidos impetraram a noção de subdesenvolvimento para as nações exploradas pela lógica do capitalismo corporativo, uma ideologia que, ao mesmo tempo, condiciona o explorado a perseguir os valores do capitalismo como seus, mas também o aprisiona na espécie de submissão, baseada na falsa noção de que sua incapacidade advém de princípios estruturais que impedem o verdadeiro desenvolvimento capitalista. (VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E., 2012, p. 577).

Inclusive, a própria ideia de desenvolvimento com enfoque na melhoria das condições sociais teria como motivo garantir uma classe consumidora necessária à manutenção do próprio sistema capitalista assegurando uma maior lucratividade. Assim, uma classe média que é incentivada ao consumo passou a ser também um dos pilares de sustentabilidade do capitalismo pós-fordista. (PORTUGUEZ, 2016).

O capitalismo submete o meio ambiente e o trabalho do homem ao papel de meros instrumentos de produção ou produtos de venda para obtenção de lucro (SMITH, 1988). O trabalho passa a ser mera mercadoria, perdendo seu valor social. Desse modo, a preocupação com o meio ambiente teria como base somente uma preocupação de ordem técnica relativa à ausência de um insumo necessário.

Em relação aos fundamentos da ideia de Desenvolvimento Sustentável, outros autores alegam que muitos dos estudos que embasam a preocupação ambiental são na verdade factóides sem fundamentos científicos e que transformam, por exemplo, a preocupação do aquecimento global numa forma de obter lucro. Destacando interesses econômicos na propaganda do aquecimento global, Geraldo Luís Lino (2015, p.103) destaca que os “créditos de carbono são as principais fontes de rendimentos dos “aquecimentistas”, formando um mercado que movimenta nada menos que 126 bilhões de dólares em 2008”.

Quanto à eficácia das ações voltadas para o Desenvolvimento Sustentável há considerável discussão nesse sentido. Os Estados e demais organizações internacionais não questionam o próprio modo de produção capitalista, ou seja, evitando o debate quanto aos limites de exploração dos recursos naturais exigido pelo processo de produção industrial atual, integrado num sistema capitalista. Numa síntese singela: o sistema incentiva o consumo, criando novas necessidades individuais e coletivas, antes inexistentes; para atender essas necessidades, incrementa-se a produção industrial que dependente da degradação dos recursos naturais, criando-se um ciclo vicioso de destruição da natureza. Em fim, não alterando os padrões de produção e consumo atuais, todo o planejamento voltado para o desenvolvimento sustentável seria apenas um mecanismo paliativo e de pequena repercussão. (WHITACKER, 2013).

Na busca de fórmula alternativa para a solução da questão ambiental é necessário superar a ideia do mero crescimento econômico ou a universalização do padrão de vida dos países ricos aos demais, sem alteração da forma de atuação do homem, sob pena de gerar o colapso do próprio sistema, em razão da degradação dos recursos (FURTADO, 1974, p.11).

Esse sistema econômico ligado à globalização consolida a produção de perversidades, impondo desigualdades, pobreza, fome, doenças etc. (SANTOS, 2001). Como dito, o relatório da ONU denominado “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, 2015” retrata essa situação quando estipulou que cerca de 795 milhões de pessoas passam fome no mundo. (ONU, 2015, p.4). Nesse contexto, os modelos de desenvolvimento alternativos, a exemplo do Desenvolvimento Sustentável, são questionados:

[...] os novos modelos de desenvolvimento são realmente factíveis, ou são meras abstrações de militância acadêmica? Estes modelos renovam e inovam de fato a forma de produzir e dividir a riqueza, ou são apenas esforços para humanizar um pouco mais o discurso do capital? Estes modelos promovem a autonomia dos grupos sociais, ou usam lógicas politicamente simpáticas para mantê-los sob controle e tutela? Estas questões são dilemas com os quais nos deparamos cotidianamente. Elas são ensejadas pelos muitos adjetivos que o desenvolvimento vem recebendo ao longo do tempo e que a ele atribuem uma roupagem mais agradável: etnodesenvolvimento, ecodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento social, desenvolvimento local (e/ou de base local), desenvolvimento comunitário, desenvolvimento humano (IDH), metadesenvolvimento e tantas outras denominações possíveis. PORTUGUEZ, A. P.; MATOS, P. F.; CASTANHO, R. B., 2016, p. 64).

Em síntese, as críticas e as dúvidas suscitadas questionam os fundamentos e a eficácia da implementação da consciência coletiva voltada para a proteção ambiental em razão das características do próprio sistema econômico atual que depende na sua base dos recursos naturais para produção e com a finalidade de acumulação de riquezas.

Por outro lado, alguns defendem ainda que o desenvolvimento nesse sistema com foco na acumulação e concentração de capitais é produtor também do subdesenvolvimento, criando-se desigualdades tanto em nível nacional ou internacional. Sob o aspecto cultural, o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento a ser seguido também cria um processo de massificação cultural, ou seja, gerando um empobrecimento da diversidade cultural (GUIMARÃES, 2007).

Smith (1988) traz uma reflexão importante ao sustentar a ideia do desenvolvimento ser desigual em razão da combinação de fatores variáveis, a exemplo da distribuição territorial dos bens naturais ou artificiais e da histórica divisão de classes pela divisão do trabalho. Embora relativizada em razão do desenvolvimento de setores do transporte terrestre, marítimo e aéreo possibilitando maior autonomia e circulação de insumos e produtos, a localização geográfica de bens naturais ainda gera influência no desenvolvimento desigual. Outro aspecto destacável é a divisão de trabalho que decorre da separação dicotômica existente cidade-campo (SMITH, 1988).

Todavia, o capital invade o campo e impõe uma industrialização, o que gera outras formas de desigualdades que decorrem da sua própria estrutura de sustentação. Para um melhor funcionamento do sistema capitalismo, deve existir uma divisão de trabalho considerando também a distribuição de recursos naturais ou artificiais existentes, mas sempre com enfoque na obtenção de melhores resultados e acumulação

de lucro (SMITH. 1988). Essa concepção, de certa forma, traz um questionamento quanto à eficácia da ideia de desenvolvimento sustentável, pois demonstra como o sistema capitalista naturalmente promove um “Desenvolvimento Desigual”.

Assim, as diferenciações geográficas existentes no mundo foram incorporadas pelo sistema capitalista, por consequência, intensificando também outras desigualdades que decorrem da sua base focada na distribuição do trabalho para concentração de lucros.

O capital herda um mundo geográfico que já está diferenciado em complexos padrões espaciais. À medida em que a paisagem fica sob o domínio do capital [...], estes padrões são agrupados em uma hierarquia cada vez mais sistemática de escalas espaciais [...]O ponto chave não é simplesmente considerar as escalas espaciais como dadas, não importando quão evidentes por si mesmas elas pareçam, mas sim entender as origens, a determinação e a coerência interna e a diferenciação dessas escalas como já contidas na estrutura do capital (SMITH, 1988, p. 196-197).

Por outro lado, Harvey (2004) destaca o papel da organização do Estado moderno como agente catalizador e promovedor dessa lógica de acumulação de capital no espaço. Não obstante, existirem previsões nas legislações internas, como no Brasil, de proteção de direitos sociais e ambientais, os Estados estariam estruturados num sistema de livre iniciativa e atuando no sentido de manter a estrutura de desenvolvimento desigual, com enfoque preponderante nos interesses econômicos.

Essas relações de poderes e de interesses envolvendo empresas nacionais, multinacionais, Estados, Organismos Internacionais num contexto de sistema capitalista num mundo globalizado promove o desenvolvimento desigual (HARVEY, 2004).

Enfim, o Desenvolvimento Sustentável seria uma ideia generosa em excesso, que divulga uma alternativa de esperança, mas que na prática gera melhorias, em regra, paliativas, pois é construída num sistema econômico com estrutura voltada para a concentração de capital, por conseguinte, causadora de desigualdades. Numa visão mais cética, para outros, não se passa de uma retórica cínica e que engana os mais ingênuos (PORTUGUEZ, 2010).

Porém, vale destacar que mesmo em outros sistemas econômicos foram observados os descontroles quanto à preservação ambiental. A constatação da depredação da natureza também foi sentida nos países que anteriormente adotaram o

sistema socialista. Logo, a degradação ambiental estaria presente em outras formas de sistema econômico e de produção (FOLADORI, 2005, p. 46).

No âmbito jurídico, é importante lembrar a existência de vasto arcabouço de normas jurídicas de proteção ao meio ambiente e que visam também melhorias nas condições sociais das pessoas. Nesse contexto, a preocupação da eficácia dessas normas também é estudada pela Ciência Jurídica, observando-se inclusive o desenvolvimento de teorias e classificações quanto à eficácia das mesmas.

Nesse contexto, vale destacar taxinomia clássica proposta por José Afonso da Silva que divide as normas jurídicas em três espécies quanto à eficácia: a) normas de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral; b) normas de eficácia contida e aplicabilidade direta e imediata; c) normas de eficácia limitada (SILVA, 1998).

As normas de eficácia plena são autoaplicáveis e independem de norma integrativa, como exemplo, quando a Constituição Federal de 1988 estabelece uma competência legislativa ao município. Por outro lado, as normas de eficácia contida, também denominadas de restringíveis, são normas de eficácia plena, mas que poderão ser mitigadas por uma norma posterior. Por fim, as normas de eficácia limitada dependem de legislação regulamentadora (chamadas de normas de princípio institutivo) ou da operacionalização das mesmas pelos órgãos públicos (chamadas de normas programáticas). As normas programáticas serão consideradas de eficácia limitada, pois estabelecem programas a serem cumpridos pelos órgãos do Estado. Porém, todas possuem uma eficácia mínima quando passam a integrar o ordenamento jurídico, uma vez que afastam a aplicação de outras normas incompatíveis quando hierarquicamente inferiores no ordenamento jurídico (SILVA, 1998).

Portanto, mesmo aquelas normas com eficácia limitada e tidas como programáticas geram alguma eficácia:

Contudo, elas produzem efeitos jurídicos, que se espalham por todo o sistema, pelos seguintes motivos: i) estabelecem um vínculo obrigatório para os órgãos públicos; ii) limitam a discricionariedade dos órgãos legislativos; iii) determinam a inconstitucionalidade superveniente das normas infralegais que disponham em sentido contrário; iv) proíbem a edição de normas contrárias; v) servem como elemento de integração dos demais preceitos constitucionais; vi) fixam diretivas para o legislador ordinário; vii) estabelecem diretrizes para a interpretação das fontes infraconstitucionais (PIMENTA, 2012, p. 9-10).

As normas jurídicas relativas aos direitos sociais e ambientais apresentadas durante a conceituação de Desenvolvimento Sustentável são enquadradas nessas três espécies quanto à eficácia. José Afonso da Silva (1998, p.136) destaca a relação de boa parte desses direitos sociais às normas de eficácia limitada e programáticas:

[...] esse embate entre o liberalismo, com seu conceito de democracia política, e o intervencionismo ou o socialismo repercute nos textos das constituições contemporâneas, com seus princípios de direitos econômicos e sociais, comportando um conjunto de disposições concernentes tanto aos direitos dos trabalhadores como à estrutura da economia e ao estatuto dos cidadãos. O conjunto desses princípios formam o chamado conteúdo social das constituições. Vem daí o conceito de constituição dirigente, de que a Constituição de 1988 é exemplo destacado, enquanto define fins e programas de ação futura no sentido de uma orientação social democrática.

Outros autores debatem a necessidade de mudança nos valores a serem multiplicados através do papel da educação da própria sociedade. Argumentando nesse sentido, primeiramente, ao destacar o problema da degradação ambiental:

A deterioração ambiental, a devastação dos recursos naturais e seus efeitos nos problemas ambientais globais (perdas de biodiversidade, desmatamento, contaminação da água e solo, erosão, desertificação e, inclusive, a contribuição da América Latina ao aquecimento global e diminuição da camada de ozônio), são em grande parte consequência dos padrões de industrialização, centralização econômica, concentração urbana, capitalização do campo, homogeneização do uso do solo e uso de fontes não renováveis de energia. (LEFF, 2009, p. 42).

A solução para a degradação do meio ambiente, então, passaria pela mudança de uma nova racionalidade, embasada em mudança de paradigmas e de valores a serem enraizados na rotina e no dia-a-dia das pessoas. Por conseguinte, haveria mudanças no sentido de reorganizar a sociedade e sua estrutura, considerando a necessidade de um Desenvolvimento Sustentável (LEFF, 2004). Nesse sentido, Leff (2009, p. 30) destaca que: “[...] os princípios de racionalidade ambiental reorientam as políticas científicas e tecnológicas para o aproveitamento sustentável dos recursos, visando a construção de um novo paradigma produtivo e de estilos alternativos de desenvolvimento”.

A consciência de novos valores gera impacto em todos ambientes de convívio social, seja, na família, na escola, no trabalho, no meio empresarial, nos Estados etc. Para isso, seria necessário a internalização sólida de proteção do meio ambiente como valor a ser observado por todos (LEFF, 2002). Nesse sentido, a educação seria um instrumento estratégico para alcance de melhorias sociais e ambientais. Em fim, num sistema econômico que tem enfoque na individualidade e concentração de riquezas, a

educação para inserção de valores sociais e ambientais seria um caminho para atenuar os efeitos perversos desse sistema.

Enfim, críticas em relação às ideias de Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável são consideráveis. No estudo da Ciência Jurídica houve a necessidade de se desenvolver uma classificação de eficácias das normas jurídicas. Constatou-se também que é variável o grau de eficácia das normas jurídicas voltadas para as dimensões do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável. Em certos pontos, as normas jurídicas possuem eficácia plena, em outros, restringível e, por fim, outras de eficácia limitada. De toda sorte, quanto prevista em norma jurídica, ficou demonstrado também que haverá uma eficácia mínima no sistema.

Não obstante todas críticas apresentadas, não se pode desprezar o reflexo de medidas de melhorias que decorrem da implementação desses projetos na busca de harmonização entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais. Nesse contexto, essa é a realidade atual, no Brasil e maioria dos países prevalece o sistema econômico capitalista, o que não permite desprezar o arcabouço de ideias e estudos voltados para melhoria das condições das pessoas e do meio ambiente inseridos nesse sistema.

Enfim, embora demonstradas várias visões céticas a respeito, esta pesquisa pretende trazer resposta a uma problemática que tem relação com uma realidade posta, qual seja, enfoque para o Desenvolvimento Sustentável e para um Município Saudável nos Planos Diretores dos municípios brasileiros, embora num sistema econômico de livre iniciativa.

2. AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS

Demonstrados os conceitos iniciais relativos ao Desenvolvimento Sustentável, Municípios Saudáveis e a relação desses institutos passa-se a desenvolver uma forma de aferir o planejamento de políticas públicas voltadas para a implementação desses conceitos.

2.1. Itens de Checagem de Desenvolvimento Sustentável

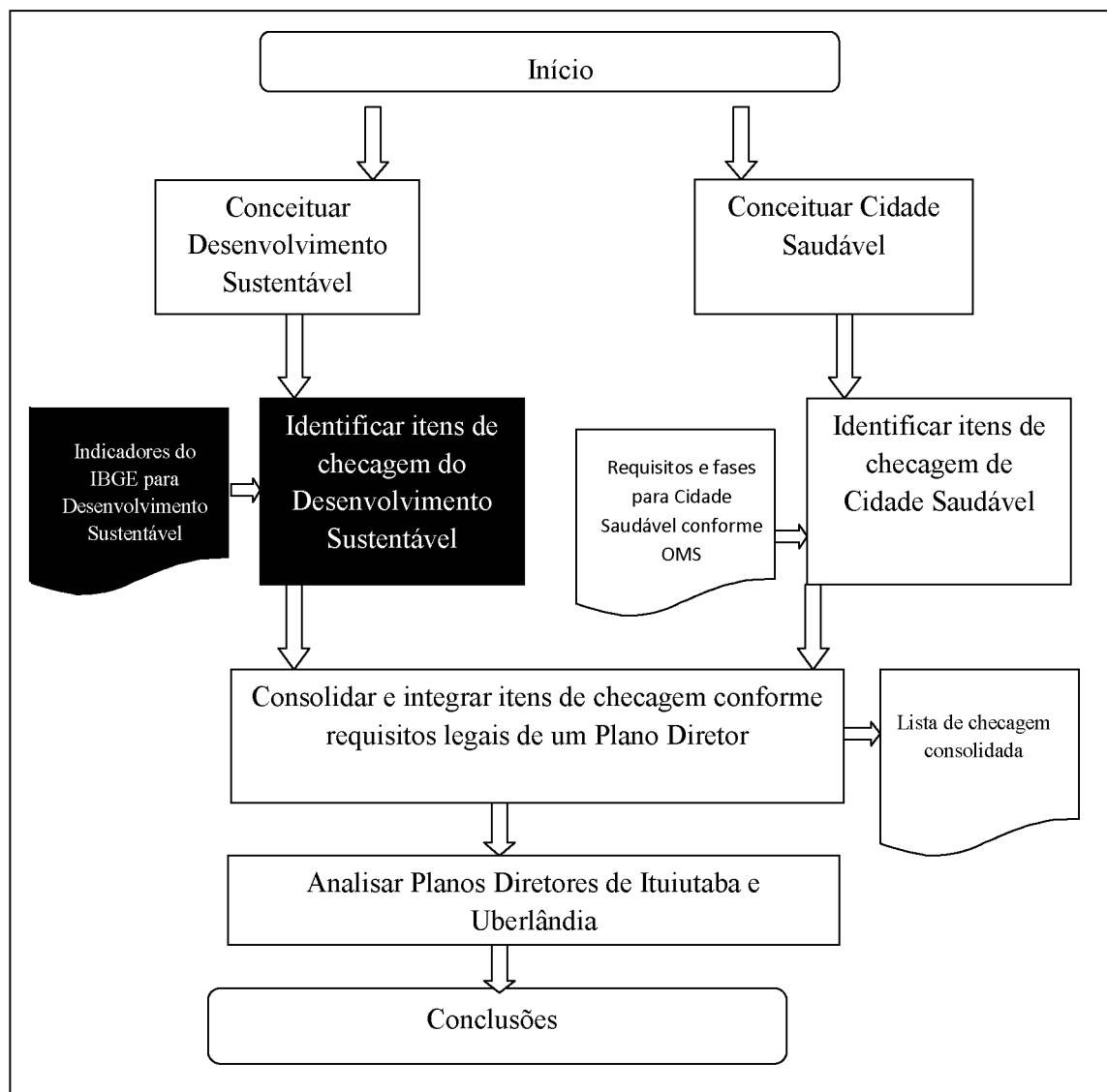
Com o fito em desenvolver uma forma de aferir a adequação do planejamento previsto no Plano Diretor sob a óptica da sustentabilidade ambiental e Município Saudável foi necessário se ocupar primeiramente na análise dos conceitos de tais institutos.

Nesse momento, é importante frisar que o foco dessa checagem se ocupará somente à etapa de planejamento, não tratando das etapas de concreção das suas ações e diretrizes decorrentes. Portanto, consubstancia-se numa lista de itens de checagem com foco no Desenvolvimento Sustentável e Município Saudável.

Realizada a pesquisa bibliográfica sobre o assunto, foi verificada existência de autores, de órgãos e de institutos com propostas de indicadores para o monitoramento do Desenvolvimento Sustentável. Portanto, na Figura 2, destacando as próximas etapas dessa pesquisa, optou-se pela utilização dos indicadores como referência para elaboração dessa lista de checagem, mas em consonância com os limites dos conceitos apresentados.

A utilização dos indicadores como parâmetro para desenvolver a lista de checagem traz uma maior credibilidade, pois serão utilizados indicadores já estudados e monitorados por organizações internacionais e entes da administração dos Estados, como no caso, o IBGE, uma autarquia brasileira. Portanto, após a elaboração dessa lista de checagem, cada Plano Diretor dos municípios objetos da pesquisa será avaliado a fim de aferir a existência ou não de ações ou medidas na fase de planejamento com impacto nas dimensões econômicas, sociais, institucionais e ambientais.

Figura 2: Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa, com destaque na elaboração dos itens de checagem do Desenvolvimento Sustentável, 2016



Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2016.

Os indicadores são instrumentos/ferramentas essenciais de monitoramento e avaliação do progresso de planejamento e ações voltadas para um determinado objetivo. Logo, desde que bem identificados e escolhidos, os indicadores viabilizam a correção de rumo ou a manutenção do mesmo de acordo com os resultados (SÃO PAULO, 2008).

A Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em 1995, recomendou o desenvolvimento de indicadores voltados para o monitoramento do Desenvolvimento Sustentável. Assim, organizações governamentais e não governamentais passaram a promover ações nesse sentido. Seguindo essa trilha, o

Brasil, através do IBGE, a partir de 2002, iniciou a publicação de indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Após a publicação relativa ao ano de 2002 e debates e revisões, novas publicações foram feitas nos anos de 2004, 2008, 2010 e 2012 ampliando e aprimorando o rol de indicadores. Recentemente, em 2015, foi feita nova publicação e que correspondem às recomendações da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável - CDS da Organização das Nações Unidas – ONU (IBGE, 2015).

Portanto, analisando essa publicação, constata-se a existência de 63 indicadores divididos nas 4 (quatro) dimensões econômica, ambiental, social e institucional. Nesse sentido, sob a dimensão ambiental, foram desenvolvidos os seguintes indicadores com foco nos seguintes elementos:

Atmosfera

- 1 Emissões de origem antrópica dos gases associados ao efeito estufa
- 2 Consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio
- 3 Concentração de poluentes no ar em áreas urbanas

Terra

- 4 Uso de fertilizantes
- 5 Uso de agrotóxicos
- 6 Terras em uso agrossilvipastoril
- 7 Queimadas e incêndios florestais
- 8 Desflorestamento na Amazônia Legal
- 9 Desmatamento nos biomas extra-amazônicos

Água doce

- 10 Qualidade de águas interiores
- Oceanos, mares e áreas costeiras
- 11 Balneabilidade
- 12 População residente em áreas costeiras

Biodiversidade

- 13 Espécies extintas e ameaçadas de extinção
- 14 Áreas protegidas
- 15 Espécies invasoras

Saneamento

- 16 Acesso a abastecimento de água
- 17 Acesso a esgotamento sanitário
- 18 Acesso a serviço de coleta de lixo doméstico
- 19 Tratamento de esgoto (IBGE 2015, p. sem nº)

Foram desenvolvidos os seguintes indicadores focados na dimensão social:

População

- 20 Taxa de crescimento da população
- 21 Taxa de fecundidade total
- 22 Razão de dependência

Trabalho e rendimento

- 23 Índice de Gini da distribuição do rendimento
- 24 Taxa de desocupação
- 25 Rendimento domiciliar per capita
- 26 Rendimento médio mensal
- 27 Mulheres em trabalhos formais

Saúde

- 28 Esperança de vida ao nascer
- 29 Taxa de mortalidade infantil
- 30 Prevalência de desnutrição total
- 31 Imunização contra doenças infecciosas infantis
- 32 Oferta de serviços básicos de saúde
- 33 Doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado
- 34 Taxa de incidência de AIDS

Educação

- 35 Taxa de frequência escolar
- 36 Taxa de alfabetização
- 37 Taxa de escolaridade da população adulta

Habitação

- 38 Adequação de moradia

Segurança

- 39 Coeficiente de mortalidade por homicídios
- 40 Coeficiente de mortalidade por acidentes de transporte (IBGE 2015, p. sem nº)

Quanto à dimensão econômica, foram propostos os seguintes:

Quadro econômico

- 41 Produto Interno Bruto - PIB per capita
- 42 Taxa de investimento
- 43 Balança comercial
- 44 Grau de endividamento
- 45 Consumo de energia per capita
- 46 Intensidade energética
- 47 Participação de fontes renováveis na oferta de energia
- 48 Consumo mineral per capita
- 49 Vida útil das reservas de petróleo e gás
- 50 Reciclagem
- 51 Rejeitos radioativos (IBGE 2015, p. sem nº)

Por fim, foram desenvolvidos os seguintes indicadores focados na dimensão institucional:

Quadro institucional

- 52 Ratificação de acordos globais
- 53 Legislação ambiental
- 54 Conselhos Municipais de Meio Ambiente
- 55 Comitês de Bacias Hidrográficas
- 56 Organizações da sociedade civil

Capacidade institucional

- 57 Gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)
- 58 Fundo Municipal de Meio Ambiente
- 59 Acesso aos serviços de telefonia
- 60 Acesso à Internet
- 61 Agenda 21 Local
- 62 Patrimônio cultural
- 63 Articulações interinstitucionais dos municípios (IBGE 2015, p. sem nº).

Vale destacar que o IBGE é a principal entidade federal de monitoramento de dados socioeconômicos no Brasil. Em 2002, o IBGE publicou o trabalho “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil, 2002”, em conformidade com orientações da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Assim, periodicamente, essa autarquia federal emite este relatório com uma relação de indicadores voltados para o Desenvolvimento Sustentável.

Nesse contexto, para seguir a proposta de utilizar esses indicadores como referência (IBGE, 2015), será necessária a realização de análise da pertinência e da abrangência dos indicadores em relação ao tema de Desenvolvimento Sustentável.

Passa-se a analisar cada indicador transcrito como um item de checagem para em seguida, apresentar a análise da viabilidade da sua conversão em quesito de verificação do Plano Diretor. Cada item de verificação dirá respeito à existência ou não de medidas ou ações previstas no Plano Diretor para alcançar algum objetivo. Os indicadores descritos pelo IBGE e os desdobramentos idealizados por Sachs permitem identificar objetivos a serem alcançados para o Desenvolvimento Sustentável.

Inicialmente, vale lembrar que a dimensão institucional diz respeito à orientação política das medidas e ações dos agentes públicos e privados. Assim, podem ser elaborados os seguintes itens de checagem nesse sentido:

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para envolvimento da sociedade na gestão do governo municipal (ex.: conselhos municipais, comitês de Bacias Hidrográficas etc.)?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para pesquisa e desenvolvimento?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da legislação ambiental?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para articulações interinstitucionais dos municípios?

O indicador relativo à ratificação de acordos internacionais de proteção ao meio ambiente e aqueles detalhamentos propostos por Sachs na sua dimensão política internacional não dependem da atuação direta do município, pois segundo a Constituição Federal de 1988, depende da atuação, principalmente, do Presidente da República e do Congresso Nacional (BRASIL, 1988). Portanto, não se justifica a criação de item de verificação nesse aspecto.

Indicadores relativos ao acesso à internet e aos serviços de telefonia, bem como a proteção aos direitos culturais serão inseridos na dimensão social, considerando que esses, em razão do avanço tecnológico, podem ser enquadrados como direitos mínimos a serem preservados à dignidade das pessoas.

Na dimensão social, os indicadores relativos à Taxa de Crescimento da População, Taxa de fecundidade total e Razão de dependência não geram diretamente quesitos a serem verificados. Porém, preservam sua relevância como indicadores ao subsidiar a formulação de políticas públicas ao permitir o dimensionamento de demandas de acesso aos serviços sociais, tais como saúde, educação, saneamento, previdência social etc. (IBGE, 2015). Assim, excluindo esses indicadores do IBGE, os demais podem ser convertidos/adaptados como itens de verificação, nos seguintes termos:

Trabalho e rendimento

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da taxa de desocupação e melhor distribuição do rendimento?

Saúde

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para oferta de serviços básicos de saúde?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a segurança alimentar?

Saneamento

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a abastecimento de água?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a esgotamento sanitário?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a serviço de coleta de lixo doméstico e demais resíduos?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o tratamento de esgoto?
- 5) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para drenagem adequada das águas fluviais?

Educação

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da educação?

Habitação

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para adequação de moradia?

Segurança

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da segurança pública?

Transporte

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria do transporte público?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para redução de acidentes no transporte?

Lazer

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria do lazer?

Telefonia e internet

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas promover acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações (Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria dos serviços de telefonia e internet)?

Patrimônio cultural e histórico

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção do patrimônio cultural e histórico?

Na dimensão econômica, Sachs (2002) dá um enfoque para um desenvolvimento equilibrado intersetorial, além da busca da melhoria da capacidade de modernização e inserção internacional. Por outro lado, o IBGE mistura indicadores de controle dos meios de produção para proteção do meio ambiente. Na visão de Sachs (2002), esses indicadores se enquadram na dimensão ambiental (no sentido amplo, abrangendo a ecológica). Nesse aspecto, embora a estrutura da lista de checagem desta pesquisa segue a divisão em 4(quatro) dimensões estruturadas pelo IBGE, em consonância com a orientação de Sachs, aqueles itens relativos aos meios de produção de impacto ao meio ambiente serão deslocados para a dimensão ambiental.

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o desenvolvimento econômico do intersetorial equilibrado no município (do produto Interno Bruto - PIB per capita, da taxa de investimento; da balança comercial, redução do grau de endividamento)?

- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica?

Finalmente, vale esclarecer que a inserção internacional defendida por Sachs tem relevância de verificação numa concepção mais ampla, considerando o Estado Brasileiro como um todo, logo, não justificando a inserção de quesito no âmbito municipal.

Quanto à dimensão ambiental, o IBGE a subdividiu em segmentos relativos à atmosfera, à terra, às águas doce, aos oceanos, mares e áreas costeiras e à biodiversidade.

Em relação à atmosfera, os indicadores podem ser consolidados nos seguintes termos:

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para redução da concentração de poluentes no ar ou outras substâncias prejudiciais ao meio ambiente (ex.: associados ao efeito estufa, destruidoras da camada de ozônio)?

Quanto à proteção da terra, os 6(seis) indicadores propostos pelo IBGE podem ser sintetizados em 3(quesitos):

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de agentes prejudiciais à terra (ex.: no uso de fertilizantes, no uso de agrotóxicos, rejeitos radioativos)?

- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção de recuperação de terras (ex.: pelo sistema agrossilvipastoril)?

- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de queimadas e incêndios florestais, desflorestamento e desmatamento ilegal (ex.: desflorestamento na Amazônia Legal, desmatamento nos biomas extra-amazônicos)?

Pertinentes à Água doce, aos oceanos, mares e áreas costeiras:

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da qualidade de águas interiores?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a melhoria na balneabilidade?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle dos impactos ambientais provocados por população residente em áreas costeiras?

Quanto à Biodiversidade

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para proteção de espécies extintas e ameaçadas de extinção e para controle de espécies invasoras?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de áreas protegidas (reserva legal, área de preservação permanente)?

Em seguida, indicadores da dimensão econômica do IBGE, mas com impacto na proteção ambiental, podem ser adaptados para essa dimensão conforme a seguir:

- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para limitação no uso de recursos não renováveis (ex.: redução do consumo mineral per capita; preservação da vida útil das reservas de petróleo e gás)?
- 5) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis (ex.: eficiência no consumo final de energia no município; melhoria da participação de fontes renováveis na oferta de energia)?
- 6) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da reciclagem?
- 7) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis?

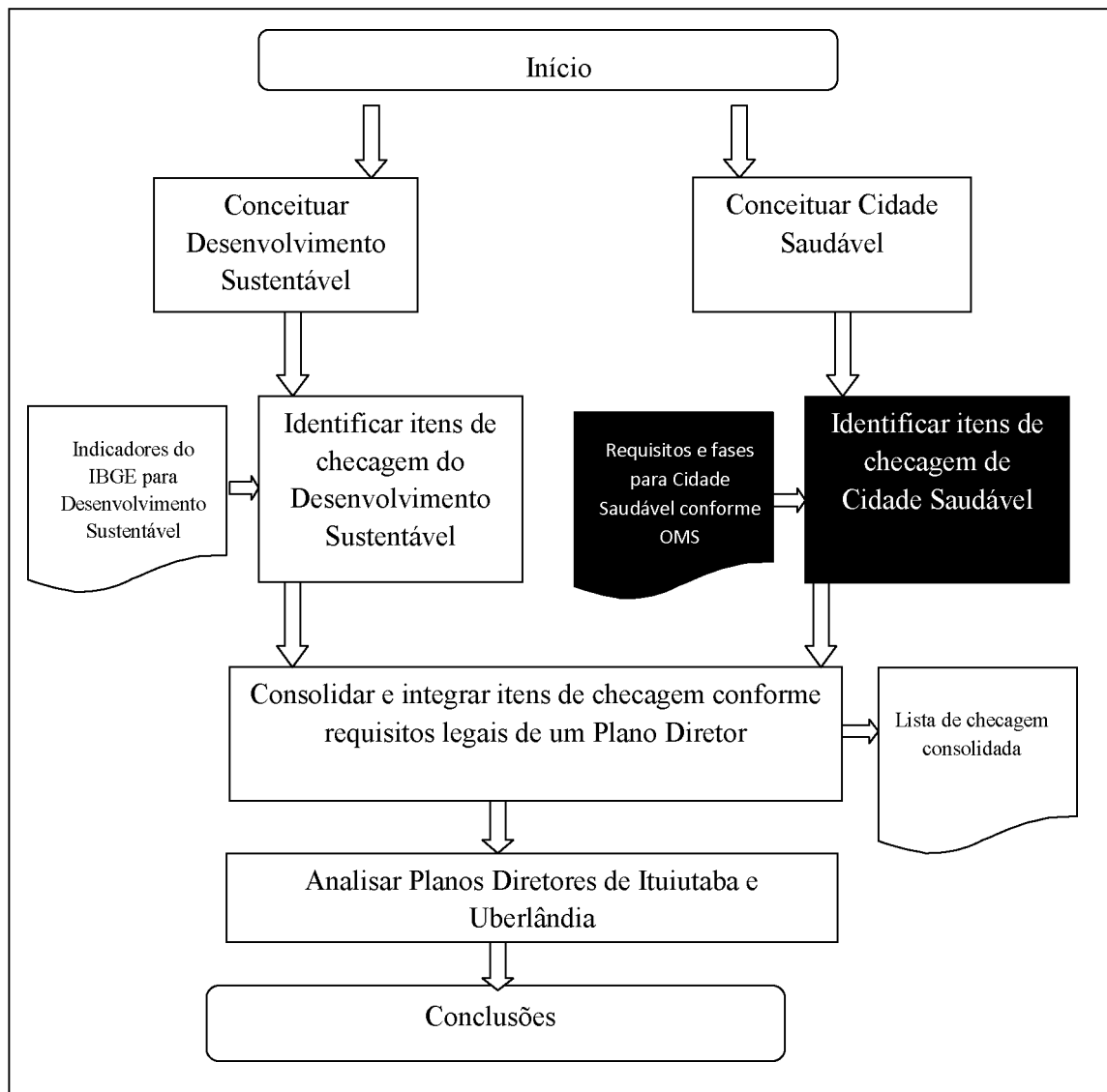
Em fim, os itens listados e selecionados com base na análise acima podem compor uma planilha de checagem e servir de metodologia de análise do planejamento do Plano Diretor do município brasileiro sob a ótica do Desenvolvimento Sustentável.

2.2. Itens de Checagem de Municípios Saudáveis

Não foi identificada uma metodologia própria para checagem do Município Saudável. Porém, conforme demonstrado no Quadro 1, a OMS e a OPAS discorreram as fases e requisitos necessários para a promoção de um Município Saudável, ou seja, esses Organismos Internacionais apresentaram as condições que podem ser considerados referência na checagem, conforme destaque na Figura 3.

Nesse contexto, passa-se a análise da viabilidade da sua conversão em item de verificação, mas também os comparando aos quesitos do Desenvolvimento Sustentável, pois como demonstrado no Quadro 1, existem similaridades dos institutos nos seus elementos.

Figura 3: Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa, com destaque na elaboração dos itens de checagem de um Município Saudável



Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2016.

Dimensão ambiental

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltada para um ambiente físico limpo e seguro?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltada para um ecossistema estável e sustentável?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção do orgulho e respeito pela herança biológica?

Dimensão social

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas um alto suporte social, sem exploração?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promover as necessidades básicas satisfeitas?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltada promover acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltada possibilitar serviços de saúde acessíveis a todos?
- 5) Existe previsão de medidas ou ações voltada para alcançar um alto nível de saúde?
- 6) Existe previsão de medidas ou ações voltada para promover o orgulho e respeito pela herança cultural.

Dimensão econômica

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltada para promover uma economia local diversificada e inovativa?

Dimensão institucional

- 1) Existe declaração pública de compromisso do governo local por avançar para a meta de ser um Município Saudável?
- 2) Existe previsão da criação e funcionamento de um comitê intersetorial?
- 3) Existe previsão de elaboração de um diagnóstico com a participação dos cidadãos e instituições locais?
- 4) Existe implementação de um plano consensual estabelecendo prioridades e recursos?
- 5) Existe o estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local?
- 6) Existe previsão de medidas ou ações voltada para promover o alto grau de participação social?

Fazendo um comparativo, os quesitos elaborados para o Desenvolvimento Sustentável nas dimensões ambiental, social e econômica são mais específicos,

possibilitando maior detalhamento na verificação, somente não havendo correspondência do item 3 da Dimensão Ambiental, itens 4 e 6 da Dimensão Social, e item 1 da Dimensão Econômica aqui apresentados para um Município Saudável.

Os quesitos elaborados para o Desenvolvimento Sustentável também trazem um detalhamento maior para a dimensão institucional. Todavia, as etapas e requisitos de um Município Saudável exigem a implementação de um sistema de gestão, pois determina o desenvolvimento de práticas com finalidade de gerir a organização para atingir resultados, através de diagnóstico, implementação de um plano e um mecanismo de monitoramento, mas sob uma conotação participativa.

Essa preocupação com a gestão com foco em prioridades e para obter melhorias nos níveis dos resultados possibilita ampliar a pesquisa para identificar propostas de sistemas de gestão. Nesse sentido, a Organização Internacional para Normatização (ISO) criou um conjunto de normas denominadas ISO 14000 voltadas para implementação e certificação de Sistema da gestão ambiental. A ISO 14001 especifica os requisitos para um sistema de gestão e tem como base de metodologia o *Plan, Do, Check e Act* (PDCA), ou seja, Planejar, Executar, Verificar e Agir. Nesse sentido:

O PDCA pode ser brevemente descrito da seguinte forma: — Planejar: Estabelecer os objetivos e processos necessários para atingir os resultados em concordância com a política ambiental da organização. — Executar: Implementar os processos. — Verificar: Monitorar e medir os processos em conformidade com a política ambiental, objetivos, metas, requisitos legais e outros, e relatar os resultados. — Agir: Agir para continuamente melhorar o desempenho do sistema da gestão ambiental. (ABNT, 2005, p. VI).

Considerando a exigência expressa de etapas de um sistema de gestão pela OMS para um Município Saudável para buscar uma melhoria contínua, poderão ser propostos itens de checagem relativos ao desdobramento deste sistema de gestão nos termos da ISO 14001, se utilizando dos requisitos, como exemplo: política, planejamento, implementação e operação, verificação e análise (ABNT ISO 14001, 2005). Vale lembrar que nesta pesquisa, o conceito de proteção ao meio ambiente deve ser considerado na sua concepção mais abrangente, como aquela utilizada no conceito de Desenvolvimento Sustentável e que possui suas dimensões correspondentes ao de um Município Saudável.

Portanto, ao se utilizar dos requisitos da ISO 14001 nesta pesquisa, procura-se aferir um sistema de gestão com foco em resultados voltados para as várias dimensões

apresentadas com seus respectivos itens de verificação. Os requisitos da ISO 14001 podem ser desdobrados em itens de verificação, o que será trabalhado juntamente com a consolidação dos itens de verificação para o Desenvolvimento Sustentável e para um Município Saudável.

A análise da existência de um sistema de gestão se justifica, pois, um município, como ente do poder executivo, deve buscar atender o bem comum das pessoas e sempre com ênfase numa melhoria contínua nas suas ações. Nesse contexto, observando a norma citada, podem ser destacados os seguintes aspectos (ABNT ISO 14001, 2005, p. 1-10):

- a) em relação aos requisitos da política e do planejamento: é necessário o estabelecimento de princípios, mas também devem ser definidos objetivos com metas, medidas e ações com prazos a serem alcançadas. Sem essas definições, não há controle no sentido de obter resultados;
- b) na implementação e operação: é necessária a identificação da necessidade de treinamento dos envolvidos na instituição; além de preparação e respostas às emergências que possam ocorrer;
- c) na verificação e análise, sistema de monitoramento deverão ser elaborados e os respectivos procedimentos de avaliação dos resultados com análise e diagnóstico da eficácia das medidas e ações implementadas para atingir os objetivos traçados.

Numa apertada síntese, esses seriam desdobramentos mínimos necessários para verificação de um sistema de gestão, evidentemente, sem entrar em detalhe nos vários desdobramentos da norma ISO 14001 para cada requisito, o que ultrapassaria o objetivo dessa pesquisa. Em fim, não se pretende aqui, implementar um sistema de gestão para obter certificações internacionais nos termos idealizados pelo conjunto das normas ISO 14000.

Logo, com base no exposto, a avaliação da dimensão institucional poderá ser aprimorada adaptando os quesitos nos seguintes termos:

- 1) Existe declaração pública de compromisso do governo local por avançar para a meta de ser um município saudável?

- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para uma gestão democrática (ex.: alto grau de participação da sociedade; comitê intersetorial etc.)?
- 3) Existe previsão de objetivos com metas e programas (planos) com prazos para atingi-los?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a identificação da necessidade de treinamento dos envolvidos para atingir os objetivos?
- 5) Existe o estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local?
- 6) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para análise e diagnóstico no nível local?

A análise da gestão democrática deverá considerar também o envolvimento em todas as fases da gestão, ou seja, deve-se observar a participação da sociedade na elaboração da política, do planejamento, na implementação e operação, no monitoramento e verificação e na análise e diagnóstico.

A gestão democrática é aquela caracterizada pela tomada de decisões considerando a participação popular. Essa pode ser realizada de duas formas:

É no regime da democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se no regime da democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único, do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa). (SILVA, 1998, p. 141).

Com proposta semelhante, Di Pietro (2005) chama de forma direta também os instrumentos do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular legislativa. Na indireta, inclui a participação em conselhos, em audiências, em comissões e em ouvidorias (DI PIETRO, 2005). Vale destacar também que existem outras formas de participação popular no controle da atuação dos governos através do exercício de instrumentos judiciais e extrajudiciais, como o exemplo de ação popular, mandado de segurança, acionamento do Ministério Público etc.

A exigência de instrumentos de participação popular possibilita mitigar decisões tomadas do ponto de vista vertical (de cima para baixo), ou seja, através da simples decisão dos chefes e representantes dos Poderes, sobretudo, num momento de perda de credibilidade de instituições que representam o povo, tais como os Partidos Políticos, Congresso Nacional e Governos (IBOPE, 2015). Assim, instrumentos com participação da população na gestão pública, tais como referendo, plebiscito, iniciativa popular legislativa, comissões, conselhos, ouvidorias etc. trazem uma esperança no sentido das políticas públicas objetivarem o bem comum, por conseguinte, permitindo o fluxo decisório horizontal (que envolva setores e agentes da comunidade).

2.3. Requisitos de um Plano Diretor

Antes de trabalhar especificamente o Plano Diretor, foi necessário estabelecer um conceito de município e de cidade, pois o Plano Diretor decorre da atuação daquele como ente componente da organização do Estado brasileiro.

Como dito, o Estado brasileiro adotou a forma federativa e foi preciso distribuir poderes à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Assim, os municípios possuem competência legislativa exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local. Os municípios suplementarem a legislação federal e estadual no que couber. A União estabelecerá normas gerais; os Estados, normas regionais e os municípios, normas de interesse local (BRASIL, 1998).

Essa diretriz de distribuição de competência legislativa tem uma lógica que respeita a grandiosidade territorial do Brasil. Por conseguinte, os Estados e Municípios estabelecerão normas de proteção ambiental mais adequadas às peculiaridades regionais e locais. Seria o caso, por exemplo, do Município de Belo Horizonte possuir legislação ambiental diferente de Manaus em razão de possíveis diferenças de clima e de seus recursos naturais e sociais.

O legislador não trouxe um conceito de interesse local o que pode gerar controvérsia, pois esse interesse também poderá ser regional e até nacional. Porém, o poder judiciário e os autores se utilizam do critério da preponderância do interesse para

solucionar eventual conflito de competência. Nas lições de Hely Lopes Meirelles 2008, p.158):

Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

De outra parte, os municípios terão competências administrativas exclusivas nos termos do artigo 30, nos seus incisos III a IX, além do parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Além disso, possuem competências administrativas também em comum com a União e Estados consoante artigo 23 da Constituição Federal.

Logo, os municípios possuem competência administrativa exclusiva, por exemplo, de “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” e de “promover, no que couber, de adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, nos termos dos incisos VII e VIII do artigo 30 da Constituição Federal; (BRASIL, 1988, s./p.).

Destarte, consoante incisos VI, VII e XI do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, em cooperação com a União e os Estados, os municípios desenvolverão políticas públicas de proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas; de preservação das florestas, da fauna e da flora; de registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (BRASIL, 1988). Nesse ponto, não obstante o papel de cooperação entre os entes, no caso de conflitos de ações, prevalecerá o ato do município se preponderar o interesse local.

Ademais, segundo o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, a União produzirá leis complementares detalhando o desdobramento dessas competências comuns. No caso da tutela ambiental, a Lei Complementar nº 140 de 2011 coordena a distribuição dessas atribuições de políticas públicas para a proteção ambiental (BRASIL, 2011).

Considerando a visão sistêmica e a importância do Desenvolvimento Sustentável, o legislador atribuiu competência comum de tutela desse direito fundamental à União, aos Estados e aos Municípios. Porém, é preciso compreender que o município poderá legislar sobre temas que sejam predominantemente de interesse local e também poderá suplementar legislações estaduais e federais relativas à proteção de meio ambiente, quando essas existirem.

A compreensão das competências do município brasileiro é importante para delimitar o planejamento dos objetivos, diretrizes, medidas ou ações que serão previstas no Plano Diretor. O Legislador atribuiu várias competências exclusivas para a União com grande repercussão nas rotinas e relações das pessoas, como exemplo, normas relativas ao Direito do Trabalho, ao Sistema monetário, políticas de crédito, ao trânsito e transporte, sistema de poupança, seguridade social etc. Ou seja, ao elaborar o Plano Diretor, deve-se ter uma visão bem clara dos limites das competências administrativas, legislativas e tributárias dos municípios.

O Plano Diretor é um instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana do município (BRASIL, 2001). O planejamento pode ser conceituado como o “meio sistemático de determinar o estágio em que você está, onde deseja chegar e qual o melhor caminho para chegar lá” (SANTOS, 2004, p.23). No âmbito administrativo, pode ser correspondido também:

[...] à uma metodologia administrativa que permite diagnosticar e analisar situações atuais, estabelecer resultados – objetivos e metas – a serem alcançados pelas empresas e de delinear ações – estratégias – para se alcançar os resultados, bem como de leis e normas – políticas – que servem de sustentação a este procedimento administrativo (OLIVEIRA, 2009, p. 142).

O planejamento é essencial para o adequado desenvolvimento e expansão dos municípios, pois o crescimento da população urbana sem a infraestrutura planejada gera prejuízo de ordem ambiental e para uma vida saudável.

Ciente da importância de planejamento, o artigo 182 §1º da Constituição Federal do Estado Brasileiro de 1988 determinou a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor pelos municípios com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana, por conseguinte, deverá compreender a área rural, pois a expansão urbana tende a invadir aquela área. Além disso, há disposição

determinando o planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano nos municípios, conforme artigo 30, inciso VIII da mesma Constituição Federal.

O planejamento é imposição legal para os entes do Estado, conforme art. 174 da Constituição Federal, quando atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Ademais, o Plano Diretor, conforme *caput* do mesmo artigo 183 e sendo instrumento básico do desenvolvimento, deverá ter como foco as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, (BRASIL, 1988). Essa política de desenvolvimento deve seguir ainda as diretrizes da Lei nº 10.257 de 2001, denominada “Estatuto das Cidades” que regulamentou os artigos 183 e 184 da Constituição Federal (BRASIL, 2001). Essa Lei estabeleceu também outras situações de obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para Municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes no seu artigo 41, além de definir pela revisão obrigatória do Plano Diretor a cada 10 (dez) anos conforme parágrafo 3º do artigo 40 (BRASIL, 2001).

A elaboração do Plano Diretor depende da realização de diagnósticos e análises com envolvimento dos poderes, sobretudo, Executivo e Legislativo, e os vários seguimentos da comunidade consubstanciando-se ao final numa Lei do Município.

O “Estatuto das Cidades” define o Plano Diretor como instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana do município (BRASIL, 2001). No mesmo sentido, “[...] é instrumento orientador e normativo dos processos de transformação do Município”. (PAULA, 2005, p.17).

Em razão do interesse comum envolvido daqueles que vivem nos municípios, é importante entender que as diretrizes deste planejamento devem orientar os órgãos públicos e também os particulares envolvidos. Nesse sentido:

O Plano Diretor é o instrumento técnico-legal definidor de 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 de políticas públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (MEIRELLES, 2008, p.448).

O Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, ao exercer sua competência de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257,

de 2001 (Estatuto da Cidade), editou a Resolução 34 de 2005 onde dispõe sobre o objetivo fundamental do Plano Diretor:

O objetivo fundamental do Plano Diretor é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa (BRASIL, 2005, s./p.).

Esse caráter geral de planejamento atribuído ao Plano Diretor é criticado por alguns autores, entendendo estes que o Plano Diretor é mais restrito, se ocupando somente do ordenamento territorial e que não se destinaria ao tratamento de políticas setoriais ou da promoção do desenvolvimento econômico (MOREIRA, 2008, p.76). Porém, mesmo aqueles que adotam um posicionamento mais restrito, ainda atribuem ao Plano Diretor uma vasta abrangência de ocupação, senão vejamos:

O PD, como instrumento de atuação de função urbanística dos Municípios, constitui plano geral e global que tem, por função, sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local (SILVA, 2006, p.134).

Contudo, o entendimento no sentido mais amplo parece mais coerente com a previsão do *caput* artigo 182 da Constituição Federal quando cita o Plano Direto como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Portanto, será o documento fundamental, ou seja, basilar ou essencial que orienta para o atendimento das “funções sociais da cidade e garantir o bem-estar” (BRASIL, 1988) e respeitando diretrizes da Lei nº 10.257 de 2001, como já dito, também denominada Estatuto das Cidades. Evidentemente, outros documentos decorrentes do planejamento serão elaborados, tais como diretrizes orçamentárias, planos setoriais, planos de ação etc.

Analisando o Estatuto das Cidades, os artigos 42 e 42-A dispõem sobre um conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2001).

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001, s./p.).

O inciso I do artigo 42, que se refere ao artigo 5º, traz a faculdade do município em criar lei que poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Estes artigos regulamentam o artigo 182 § 4º da Constituição Federal.

O inciso II do artigo 42 se refere: a) ao artigo 25 que trata do direito de preempção, sendo este um direito de preferência de compra de imóvel particular pelo poder público; b) aos artigos 28 e 29 que tratam da outorga onerosa para se construir; ao artigo 32 que trata de operações urbanas consorciadas; artigo 35 que aborda a transferência do direito de construir.

O artigo 42-A traz exigências obrigatórias somente para aqueles constantes em cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A Lei do Plano Diretor é documento fundamental, ou seja, basilar ou essencial que orienta para o atendimento das “funções sociais da cidade e garantir o bem-estar” (BRASIL, 1988) e que deve respeitar as diretrizes da Lei nº 10.257 de 2001, como já

dito, também denominada Estatuto das Cidades. Essa política de desenvolvimento deve seguir as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto das Cidades *in verbis*:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (BRASIL, 2001, s./p.).

Fazendo uma análise dos requisitos e diretrizes legais que deverão constar no Plano Diretor, é possível enquadrá-los nas dimensões abordadas nos conceitos de desenvolvimento sustentável e de um Município Saudável.

Primeiramente, com foco na dimensão ambiental, os artigos 42-A e os incisos I, VI, XII e XVII do artigo 2º dão ênfase na preservação do meio ambiente, além da preocupação no estabelecimento de medidas preventivas e corretivas nos casos de possíveis desastres. Vale destacar o caráter genérico do inciso I do artigo 2º quando determina a diretriz de se atingir uma “Cidade Sustentável”, o que corrobora a obrigação do município em adotar medidas ou ações voltadas para o Desenvolvimento Sustentável e para um Município Saudável.

Os incisos V, IV, VI, VII, VIII, X, XI e XIV do artigo 2º abordam a dimensão econômica também com foco na proteção ao meio ambiente conforme o posicionamento o IBGE, mas também na visão de Sachs relativa ao desenvolvimento econômico. Além disso, o inciso IV visa evitar ou corrigir distorções do crescimento urbano, o que parece em consonância com o requisito de se promover uma economia local diversificada relativa à busca de um Município Saudável.

A dimensão social está expressamente representada nos incisos I, III, IV, VI, IX, XIV e XVIII, pois dão enfoque nas necessidades humanas, tais como o trabalho, lazer, transporte etc.

Por fim, os incisos II, III, IV e XIII se enquadram na dimensão institucional, quando reforçam a gestão democrática, a cooperação, a realização de audiências

públicas, além de exigir a implementação de um sistema de gestão, ao afirmar a necessidade de planejamento participativo, da execução e do acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Os artigos 43, 44 e 45 tratam especificamente da Gestão Democrática obrigando a inserção de instrumentos de participação da população e associações nas decisões da administração pública municipal. O parágrafo 4º do artigo 40 dispõe sobre a participação da sociedade na elaboração e revisão do Plano Diretor.

As etapas e requisitos de um Município Saudável exigem a implementação de um sistema de gestão com envolvimento participativo da comunidade, o que é também exigência legal do Plano Diretor. O planejamento do desenvolvimento também é requisito do Plano Diretor, exigindo-se a realização de práticas para atingir resultados, através de diagnóstico, implementação de um plano e um mecanismo de monitoramento.

Conclui-se pela existência de previsões legais que determinam a elaboração do Plano Diretor abordando as dimensões ambiental, econômica, social e institucional em seus vários aspectos. Logo, nesse ponto, será possível uma consolidação em uma lista única dos itens de checagem da fase de planejamento do Plano Diretor, o que será feito a seguir.

2.4. Verificação de um Plano Diretor sob a Ótica do Desenvolvimento Sustentável e Municípios Saudáveis

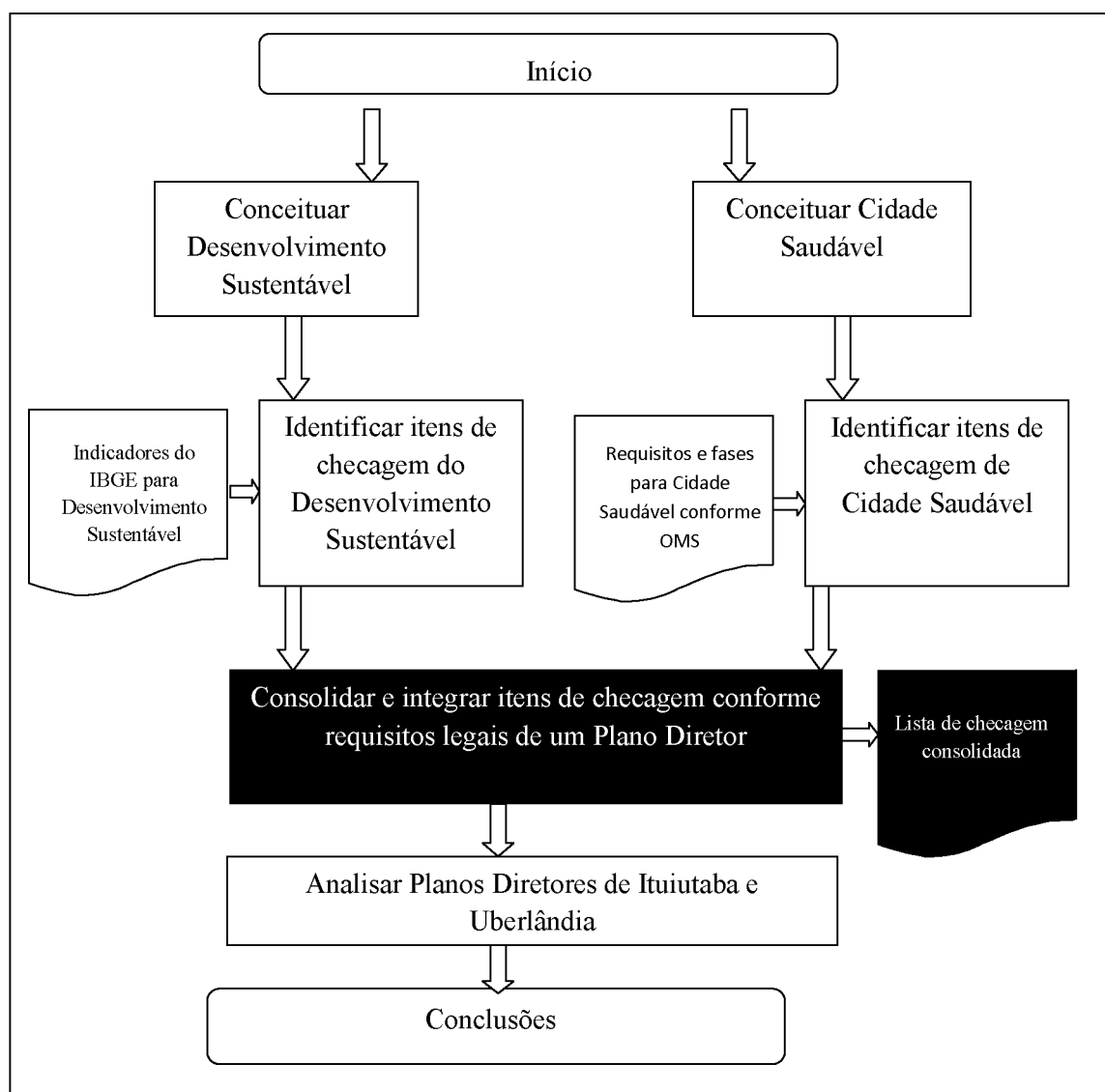
Com o fito em desenvolver uma forma de aferir a adequação do planejamento previsto no Plano Diretor sob a óptica da sustentabilidade ambiental e de um Município Saudável foi necessário analisar os seus conceitos e criar itens de checagem do planejamento do Plano Diretor.

Todavia, seguindo os passos destacados na Figura 4, é necessário consolidar os itens de checagem, a fim de montar somente uma lista, haja vista a existência de correlação das dimensões de atuações pertinentes ao Desenvolvimento Sustentável e ao projeto de um Município Saudável, considerando ainda que o município brasileiro se

insere num sistema federalista com a participação de outros entes e com a respectiva distribuição de competências.

Nesse sentido, será necessária a consolidação dos itens de checagem para o Desenvolvimento Sustentável, para um Município Saudável, mas sob o paradigma dos limites legais que orientam o Plano Diretor.

Figura 4: Fluxograma das etapas de desenvolvimento conforme objetivos específicos desta pesquisa, com destaque na elaboração lista de checagem consolidada, 2016



Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2016.

Além disso, será realizada análise dos itens consolidados, excluindo aqueles que envolvem a fase de execução do Plano. O que se faz a seguir:

Dimensão institucional

Analisando os quesitos, há a necessidade da implementação de uma gestão democrática, além de serem exigidas ações ou medidas de monitoramento e verificação da execução do planejado. Consolidando-se os itens, pode-se chegar aos seguintes itens de checagem da dimensão institucional.

- 1) Existe declaração pública de compromisso do governo local por avançar para a meta de ser um município saudável e sustentável?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para uma gestão democrática (ex.: alto grau de participação da sociedade, conselhos municipais, comitês de Bacias Hidrográficas, comitê intersetorial, realização de audiências públicas etc.)?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para pesquisa e desenvolvimento?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para articulações interinstitucionais dos municípios?
- 5) Existe a previsão de cooperação entre os governos?
- 6) Existe previsão de objetivos com metas e programas (planos) com prazos para atingi-los?
- 7) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a identificação da necessidade de treinamento dos envolvidos para atingir os objetivos?
- 8) Existe o estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local?
- 9) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para análise e diagnóstico no nível local?
- 10) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da legislação ambiental?

Dimensão econômica

Consolidar os quesitos na dimensão econômica exige dois enfoques, quais sejam: a) gestão dos processos produtivos com preocupação ambiental; b) desenvolvimento econômico pensando na necessidade dos setores econômicos e o próprio Estado acompanharem a modernização contínua que se faz necessária num mundo globalizado.

1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o desenvolvimento econômico do intersetorial equilibrado no município (do produto Interno Bruto - PIB per capita, da taxa de investimento; da balança comercial, redução do grau de endividamento)?

2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica?

Com os acréscimos relativos às Cidades Saudáveis e das previsões legais expressas no Estatuto das Cidades, podem ser acrescentados ainda:

3) Existe previsão de medidas ou ações voltada para promover uma economia local diversificada e inovativa?

4) Existe previsão de medidas ou ações voltada para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente?

5) Existe previsão de medidas ou ações voltada para superar as disparidades inter-regionais?

6) Existe previsão de medidas ou ações voltada para integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência?

7) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização?

Dimensão social

Trabalho e rendimento

1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da taxa de desocupação e melhor distribuição do rendimento?

Saúde

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para oferta de serviços básicos de saúde (redução de taxa de mortalidade infantil; doenças infecciosas infantis; desnutrição total etc.)?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a segurança alimentar?

Saneamento

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a abastecimento de água?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a esgotamento sanitário?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a serviço de coleta de lixo doméstico e demais resíduos?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o tratamento de esgoto?
- 5) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para drenagem adequada das águas fluviais?

Educação

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da educação (taxa de frequência; taxa de alfabetização; educação ambiental; taxa de escolaridade da população adulta)?

Habitação

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para moradia adequada?

Segurança

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da segurança pública?

Transporte

- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria do transporte público?
- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para redução de acidentes no transporte?

Lazer

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria do lazer?

Telefonia e internet

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltada promover acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações (Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria dos serviços de telefonia e internet)?

Patrimônio cultural e histórico

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção do patrimônio cultural e histórico?

Dimensão ambiental

Na dimensão ambiental, os itens relativos ao Desenvolvimento Sustentável são mais detalhados, necessitando acréscimo da questão relativa à herança biológica trazido pelos requisitos do Município Saudável. Consolidando-se os itens, pode-se chegar aos seguintes itens de checagem da dimensão ambiental.

Em relação à atmosfera:

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para redução da concentração de poluentes no ar ou outras substâncias prejudiciais ao meio ambiente (ex.: associados ao efeito estufa, destruidoras da camada de ozônio)?

Quanto à proteção da terra, os 6(seis) indicadores podem ser sintetizados em 3(quesitos):

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de agentes prejudiciais à terra (ex.: no uso de fertilizantes, no uso de agrotóxicos, rejeitos radioativos)?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção de recuperação de terras (ex.: pelo sistema agrossilvipastoril)?

3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de queimadas e incêndios florestais, desflorestamento e desmatamento ilegal (ex.: desflorestamento na Amazônia Legal, desmatamento nos biomas extra-amazônicos)?

Pertinentes à Água doce, aos oceanos, mares e áreas costeiras:

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da qualidade de águas interiores?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a melhoria na balneabilidade?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle dos impactos ambientais provocados por população residente em áreas costeiras?

Biodiversidade

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para proteção de espécies extintas e ameaçadas de extinção e para controle de espécies invasoras?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de áreas protegidas (reserva legal, área de preservação permanente)?

Em seguida, embora decorrem de indicadores da dimensão econômica pela classificação do IBGE, mas com impacto na proteção ambiental, podem ser adaptados para essa dimensão conforme a seguir:

- 1) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para limitação no uso de recursos não renováveis (ex.: redução do consumo mineral per capita; preservação da vida útil das reservas de petróleo e gás)?
- 2) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis (ex.: eficiência no consumo final de energia no município; melhoria da participação de fontes renováveis na oferta de energia)?
- 3) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da reciclagem?

Como acréscimos relativos aos Municípios Saudáveis e previsões do Estatuto das Cidades:

- 4) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção do orgulho e respeito pela herança biológica?
- 5) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a identificação e o mapeamento de áreas de risco levando em conta as cartas geotécnicas?
- 6) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o cumprimento de obrigações legais se constante em cadastro nacional de município com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos?
- 7) Existe previsão de medidas ou ações voltadas para estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis?

Em fim, com base nos itens listados acima para cada dimensão, é possível elaborar uma lista única conforme o Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Quesitos de verificação da fase de Planejamento do Plano Diretor sob a ótica do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável, 2016

Dimensão institucional	Aplicável?	Atende?
1. Existe declaração pública de compromisso do governo local por avançar para a meta de ser um município saudável e sustentável?		
2. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para uma gestão democrática (ex.: alto grau de participação da sociedade, conselhos municipais, comitês de Bacias Hidrográficas, comitê intersetorial, realização de audiências públicas etc.)?		
3. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para pesquisa e desenvolvimento?		
4. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para articulações interinstitucionais dos municípios?		
5. Existe a previsão de cooperação entre os governos?		
6. Existe previsão de objetivos com metas e programas (planos) com prazos para atingi-los?		
7. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a identificação da necessidade de treinamento dos envolvidos para atingir os		

objetivos?		
8. Existe o estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local?		
9. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para análise e diagnóstico no nível local?		
10. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da legislação ambiental?		
Dimensão econômica		
1. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o desenvolvimento econômico do intersetorial equilibrado no município (do produto Interno Bruto - PIB per capita, da taxa de investimento; da balança comercial, redução do grau de endividamento)?		
2. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica?		
3. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promover uma economia local diversificada e inovativa?		
4. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente?		
5. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para superar as disparidades inter-regionais?		
6. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência?		
7. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização?		
Dimensão social		
Trabalho e rendimento		

1. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da taxa de desocupação e melhor distribuição do rendimento?		
Saúde		
1. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para oferta de serviços básicos de saúde (redução de taxa de mortalidade infantil; doenças infecciosas infantis; desnutrição total etc.)?		
Saneamento		
2. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a abastecimento de água?		
3. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a esgotamento sanitário?		
4. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para possibilitar o acesso a serviço de coleta de lixo doméstico e demais resíduos?		
5. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o tratamento de esgoto?		
6. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para drenagem adequada das águas fluviais?		
Educação		
7. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da educação (taxa de frequência; taxa de alfabetização; educação ambiental; taxa de escolaridade da população adulta)?		
Habitação		
8. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para moradia adequada?		
Segurança		
9. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da segurança pública?		
Transporte		
10. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria do transporte público?		
11. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para redução de acidentes no transporte?		
Lazer		

12. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria do lazer?		
Telefonia e internet		
13. Existe previsão de medidas ou ações voltadas promover acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações (Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria dos serviços de telefonia e internet)?		
Patrimônio cultural e histórico		
14. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção do patrimônio cultural e histórico?		
Dimensão ambiental		
Atmosfera		
1. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para redução da concentração de poluentes no ar ou outras substâncias prejudiciais ao meio ambiente (ex.: associados ao efeito estufa, destruidoras da camada de ozônio)?		
Terra		
2. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de agentes prejudiciais à terra (ex.: no uso de fertilizantes, no uso de agrotóxicos, rejeitos radioativos)?		
3. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção de recuperação de terras (ex.: pelo sistema agrossilvipastoril)?		
4. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de queimadas e incêndios florestais, desflorestamento e desmatamento ilegal (ex.: desflorestamento na Amazônia Legal, desmatamento nos biomas extra-amazônicos)?		
Pertinentes à Água doce, aos oceanos, mares e áreas costeiras:		
5. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da qualidade de águas interiores?		
6. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a melhoria na balneabilidade?		
7. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle dos impactos ambientais provocados por população residente em áreas costeiras?		
Biodiversidade		

8. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para proteção de espécies extintas e ameaçadas de extinção e para controle de espécies invasoras?		
9. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para controle de áreas protegidas (reserva legal, área de preservação permanente)?		
Recursos renováveis e não renováveis		
10. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para limitação no uso de recursos não renováveis (ex.: redução do consumo mineral per capita; preservação da vida útil das reservas de petróleo e gás)?		
11. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis (ex.: eficiência no consumo final de energia no município; melhoria da participação de fontes renováveis na oferta de energia)?		
12. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para melhoria da reciclagem?		
13. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para promoção do orgulho e respeito pela herança biológica?		
14. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para a identificação e o mapeamento de áreas de risco levando em conta as cartas geotécnicas?		
15. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para o cumprimento de obrigações legais se constante em cadastro nacional de município com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos?		
16. Existe previsão de medidas ou ações voltadas para estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis?		

FONTES: OMS, 1995; OPAS, 1996; ABNT ISO 14001, 2004; Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2016.

Para a aplicação da lista de checagem, primeiramente, deverá ser analisado se o quesito é exigível para o município em particular, pois podem, a depender da região de localização do mesmo, por exemplo, não serão checados os itens que envolvem oceanos, mares e áreas costeiras.

3. ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES DE ITUIUTABA E DE UBERLÂNDIA

Como demonstrado até agora, foi importante analisar os requisitos legais de um Plano Diretor como forma de delimitar e identificar quais os quesitos de verificação serão analisados em cada dimensão das ideias do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável.

A análise de inter-relação dessas ideias permitiu também a consolidação em um quadro único dos seus itens de checagem (Quadro 2), o que possibilita nesse momento realizar a análise dos Planos Diretores dos municípios selecionados.

3.1. O PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA: uma análise sob a ótica da sustentabilidade ambiental e Município Saudável

A Lei Complementar nº 432 estabelece o Plano Diretor de Uberlândia que revisa o anterior previsto na Lei Complementar 078 de 1994. Tem como fundamento a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades. Conforme o parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto das Cidades, essa Lei Complementar deverá ser revista em 2016. Este processo de revisão está em andamento pelo Poder Executivo (UBERLÂNDIA, 2016).

O Plano Diretor atual é composto de 6 (seis) títulos nos quais são distribuídos seus 115 artigos. No Título I, são apresentados conceitos, premissas e objetivos gerais. No Título II, são demonstrados as diretrizes e ações de desenvolvimento que são desdobrados em 8 (oito) capítulos, quais sejam: Capítulo I – Do desenvolvimento municipal; Capítulo II – Do desenvolvimento regional; Capítulo III – Do meio ambiente; Capítulo IV – Da zona rural; Capítulo V – Do uso e da ocupação do solo; Capítulo VI – Da mobilidade; Capítulo VII – Do desenvolvimento econômico e do turismo; Capítulo VIII – Das políticas sociais públicas. Na sequência, são apresentados títulos respectivamente relativos ao sistema de informação de gestão municipal; instrumentos de política urbana; planejamento e gestão municipal e por fim, o título relativo às disposições finais e transitórias.

Em relação à dimensão institucional, a existência de declaração pública de compromisso do governo local por avançar para um município sustentável é demonstrada nos artigos 10 e 5º inciso III. Existem diretrizes, objetivos e ações no Plano Diretor, mas sem especificar qualquer meta, além de, em regra, não existirem prazos no Plano para atingi-los. Existam ações com foco na capacitação nos termos dos incisos IV e IX do artigo 28, inciso XIV do artigo 32, incisos VII, X do 40 e inciso IV do artigo 89, mas sem uma sistemática de identificação de necessidade conforme objetivos e metas a serem alcançadas pelo Plano. Logo, não há previsão de programa de levantamento de necessidades e com estabelecimento de prioridades.

Em relação ao estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento e a avaliação no nível local, existe o Título III, nos seus artigos 43 e 44, destinado ao sistema de informação de gestão municipal. Foi atribuída ao órgão de planejamento urbano do município a responsabilidade da implementação de um Sistema de Gestão Municipal que fornecerá dados que possibilitem o monitoramento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. Há previsão de monitoramento também sobre planos, programas e projetos.

Existe previsão de medidas ou ações voltadas para análise e diagnóstico no nível local conforme previsões do inciso XVI do artigo 14, inciso VI do artigo 19, parágrafo 1º do artigo 4º, artigo 83 e, por fim, o inciso II do artigo 105. Essa última previsão estabelece o papel do Conselho Municipal do Plano Diretor – CMPD com a atribuição de acompanhar a implantação do Plano Diretor, analisar e opinar sobre questões relativas à sua aplicação.

A gestão democrática é regulada pelo Título V que dispõe sobre instrumentos de democratização nas seções do seu Capítulo I: da Gestão Democrática; Dos Debates, Das Audiências e das Conferências Públicas; da Gestão Orçamentária Participativa e do Conselho Municipal do Plano Diretor. Há previsão restrita de ação relacionada à pesquisa somente destinada às novas tecnologias para o setor agropecuário e para segurança pública conforme inciso IX do artigo 17 e inciso V do artigo 33.

As articulações interinstitucionais do município e de cooperação entre os governos podem ser observadas nos incisos IX e IV do artigo 17 e artigos 8º e 9º. Pretende-se aqui desempenhar um papel de cidade-polo na região.

Existem previsões direcionadas para o desenvolvimento do processo legislativo no inciso II do artigo 8º relativo ao uso do solo urbano e rural no planejamento regional; inciso XIV do artigo 16 para valorização do patrimônio natural, edificado, cultural; inciso IV do artigo 19 para regular o uso e ocupação do solo. O parágrafo único do artigo 46 faz disposição expressa e com prazo para legislar no sentido de regulamentar a regularização fundiária e adequação dos usos urbano e rural à função social da propriedade. Os artigos 100 e 101 determinam a regulamentação das audiências públicas e das conferências públicas. Por fim, o artigo 105 estabelece a participação do Conselho Municipal do Plano Diretor através de pareceres sobre casos de omissão legislativa.

A dimensão econômica é dedicada, sobretudo, no Capítulo VII, nos seus artigos 27 e 28. Todavia, existem outras disposições a respeito. Ações para o desenvolvimento econômico equilibrado nos setores estão destacadas no inciso II do artigo 15; inciso XV do artigo 16 e incisos VII e X do artigo 17.

A disseminação de novas tecnologias está prevista, sobretudo no inciso IX do artigo 17. Porém, existem outras disposições conforme o inciso IV do artigo 16 e inciso III do artigo 27.

A diversificação na economia foi observada para atividades rurais conforme inciso X do artigo 17. Há o incentivo na diversidade de uso e requalificação de distritos, nos termos dos incisos VI e VII do artigo 17, o que pode promover também a economia local daqueles distritos. Para a área central, o inciso X do artigo 19 procura incentivar a implantação de atividades econômicas estratégicas que possam gerar um processo de renovação e requalificação, atraindo pessoas e comércio de diversos tipos. O combate à especulação de imóveis foi previsto no artigo 48, no seu inciso IV.

Não obstante tais previsões, em sua maioria, constata-se que são bastante genéricas e superficiais, exemplificando:

Art. 28. São ações para o desenvolvimento econômico e turismo:

I – incentivar os programas facilitadores às iniciativas empreendedoras;

IV – incentivar projetos que visem à interação com órgãos e entidades para a capacitação dos agentes de toda a cadeia produtiva;

V – promover iniciativas conjuntas visando à modernização das vias de acesso e sistemas de logística, atuando na integração dos modais rodoviário, ferroviário, aeroviário e hidroviário da região; (UBERLÂNDIA, 2006, s./p.).

Nos incisos I e IV, cita-se a ação de “incentivar” o que equivale ao sentido de promover ou estimular. Tal ação orienta num sentido muito amplo sem identificar qualquer resultado concreto a ser alcançado, o que possibilita qualquer ato do gestor público caracterizar como realizada tal ação. Esse tipo de previsão inviabiliza qualquer monitoramento do Plano a ser realizado pela sociedade, pois cada gestor poderá considerar cumprida tal ação através de qualquer iniciativa nesse sentido tão amplo. Por conseguinte, uma previsão como esta não permite afirmar a existência de um Plano que possa assegurar o direcionamento de condutas de políticas públicas eficazes.

Outro exemplo, quando se pretende, no inciso V, “promover iniciativas conjuntas visando à modernização” possibilita-se a ocorrência do mesmo problema, haja vista os termos “promover iniciativas” abranger uma amplitude quase infinita de possibilidades de desdobramentos. Em suma, qualquer atitude no sentido de “modernização das vias de acesso e sistemas de logística, atuando na integração dos modais rodoviário, ferroviário, aeroviário e hidroviário da região” atingiria o objetivo pretendido.

Em relação à dimensão social, o Capítulo VIII relativo às políticas sociais públicas, se desdobrou em seções, quais sejam: Seção I – da Educação; Seção II – da Saúde; Seção III – da Defesa Social; Seção IV – da Cultura; Seção V – do Esporte e Lazer; Seção VI – da Assistência Social; Seção VII – da Habitação. Como se observa, nos artigos 29 ao 42 dessas seções, foram trabalhados os aspectos relacionados à saúde, educação, habitação, segurança pública, lazer e cultura. Todavia, ações ou medidas dedicadas ao trabalho e saneamento estão previstas em outros dispositivos.

Não obstante tais previsões, constata-se que: a) são bastante genéricas e superficiais ou; b) não possuem nenhum prazo ou meta. Exemplificando:

Art. 32. São ações de desenvolvimento da saúde, no Município de Uberlândia:

- I – resgatar a Atenção Básica em saúde, embasada em indicadores epidemiológicos, nos aspectos de promoção, proteção, recuperação da saúde, educativos e informativos, com inclusão dos programas e as ações de saúde escolar como estratégias importantes;
- II - consolidar as Unidades Básicas de Saúde como porta de entrada do Sistema de Saúde Municipal;
- III – implementar a estrutura de atendimento do Programa Saúde da Família, promovendo a expansão da equipe de Saúde Bucal;
- IV – implementar o atendimento das áreas não contempladas pelo Programa Saúde da Família e readequar as Unidades Básicas de Saúde com o perfil epidemiológico;

- V – reorganizar o serviço das Unidades de Atendimento Integrado, para atender referência secundária e de pronto socorro;
- VI – implementar os sistemas de gestão e regulação dos serviços próprios e conveniados ao Sistema Único de Saúde – SUS;
- VII – implementar a gestão de informações em saúde;
- VIII – implantar o controle sobre os resíduos dos serviços de saúde, adequar a coleta e destinação final da parte contaminada, inclusive o lixo radioativo, consoante as normas do Conselho Nacional de Energia Nuclear – CNEN;
- IX – captar recursos em prol da correção das deficiências de teto orçamentário [...] (UBERLÂNDIA, 2006, s./p.).

Em todos incisos apresentados, não há uma meta ou prazo sequer impossibilitando controle no sentido do cumprimento. Pode-se questionar, “resgatar a Atenção Básica em saúde” seria no sentido de salvaguardar ou de proteger qual programa, em qual prazo, considerando qual abrangência? Da forma como foi estabelecida, não há nenhuma regra estabelecida nas respostas dessas indagações. As previsões acima com os objetivos “consolidar”, “implementar”, “implantar” estão todos desvinculados de detalhes que os tornam sem controle de cumprimento.

Com foco no saneamento básico, o Plano Diretor prevê a existência dos seguintes sistemas, no seu Art. 12: I – abastecimento de água; II – esgotamento sanitário; III – drenagem das águas pluviais; IV – gestão integrada de resíduos sólidos; V – controle de poluição ambiental. Não obstante isso, a Lei somente apresenta os sistemas citados, sem estabelecer qualquer objetivo ou meta relativa. Ademais, outros dispositivos tratam do saneamento conforme inciso VIII do artigo 6; incisos II e VI do artigo 9; inciso II do artigo 14 e incisos VII e IX do artigo 15.

Com relação às ações ou medidas voltadas para redução da desocupação e melhoria dos rendimentos relacionados ao direito ao trabalho, não há título, capítulo ou seção específica, mas com previsões esparsas, quais sejam: inciso III do artigo 8º com enfoque no emprego no campo; inciso II do artigo 9º voltado para obtenção de recursos federais e estaduais para investir em projetos; inciso VII do artigo 17 que visa incentivar atividades econômicas nos distritos a serem requalificados.

Não foram identificadas ações ou medidas destinadas à melhoria dos serviços de comunicação, tais como telefonia ou ampliação do acesso à internet.

Por fim, quanto à dimensão ambiental observa-se a existência de capítulo próprio e outros dispositivos esparsos na Lei. Os incisos I e III do artigo 5º trazem a proteção do meio ambiente como um dos fundamentos do Plano Diretor. O inciso II do artigo 9º e o inciso IV do artigo 17 trazem a preocupação com o meio ambiente no desenvolvimento regional e articulação dos trabalhos com outros municípios. Por fim, a dimensão ambiental é trabalhada, sobretudo, no Título II – Das diretrizes e ações de desenvolvimento, no Capítulo III nos seus artigos 10 ao 15. Assim, outras regras para o Plano Diretor estão reguladas fora deste Capítulo, como por exemplo, o artigo 4º que remete no seu inciso VI à Lei do Meio Ambiente. O Plano Diretor se refere, no caso, à Lei 10.700 de Uberlândia de 2011 que dispõe sobre a Política de Proteção e Conservação do Meio Ambiente. Todavia, vale descrever algumas previsões para ratificar reflexão já apresentada:

Art. 15. São ações para o desenvolvimento ambiental no Município:

I – elaborar levantamento georeferenciado de todas as áreas de preservação do Município;

II – elaborar projeto de requalificação do complexo do Parque do Sabiá, a fim de priorizar o meio ambiente natural e contemplar, de forma equilibrada, usos diversos como lazer, esporte, cultura, educação e turismo;

III – promover estudos para integrar as áreas dos Parques Luizote e Mansour, com ampliação para toda área do conjunto dos braços do Córrego do Óleo, formando um grande parque linear;

IV – promover estudos para ampliação do Parque Siquierolli, de modo que todas as áreas de preservação permanente dos Córregos Liso, Lobo, Buritizinho, Carvão, Parque do Distrito Industrial e a área da Chácara Metálica sejam abrangidas;

V – promover estudos para ampliação do Parque Santa Luzia, para englobar as áreas de preservação permanente dos Córregos Lagoinha e Mogi, bem como as áreas de recreação e institucionais adjacentes;

VI – elaborar projetos de parques lineares e unidades de conservação;

VII – elaborar projetos de compostagem, entulhos da construção civil, resíduos de serviços de saúde e industriais, coleta seletiva e educação ambiental;

VIII – promover o envolvimento da população na gestão do sistema e em programas de inclusão social [...]. (UBERLÂNDIA, 2006, s/p.).

Conforme já repetido em outras dimensões, em todos incisos apresentados, não há uma meta ou prazo sequer impossibilitando controle no sentido do cumprimento. Pode-se questionar as previsões de promover estudos ou elaborar projetos/ levantamento conforme citados nos incisos I ao IX, pois, qual o prazo para tais ações? Quais desdobramentos devem decorrer desses projetos ou estudos? Novamente, lacunas no planejamento podem gerar grandes problemas no plano da eficácia e inviabilizando o monitoramento.

Pode-se concluir que o Plano Diretor de Uberlândia foi elaborado com foco em ser um plano geral e estruturado, quase, na sua totalidade para atender as dimensões que compõem os conceitos demonstrados para o desenvolvimento sustentável e para um Município Saudável. Todavia, como exposto, vários ajustes são recomendáveis ao aferir o Plano Diretor através da lista de checagem adotada nesse trabalho. Podem ser destacadas as seguintes observações:

- a) existem diretrizes, objetivos e ações no Plano Diretor, mas sem especificar qualquer meta, além de, em regra, não existirem prazos no Plano para atingi-los;
- b) não há uma sistemática de identificação de necessidade de capacitação conforme objetivos e metas a serem alcançadas pelo Plano. Logo, não há previsão de programa de levantamento de necessidades e com estabelecimento de prioridades;
- c) a inexistência de objetivos e metas no Plano gera dúvidas quanto à eficácia do Sistema de Gestão Municipal de informações para o monitoramento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor;
- d) não existe previsão ampla com foco na promoção de pesquisa e novas tecnologias. Há previsão restrita de ação relacionada à pesquisa somente destinada às novas tecnologias para o setor agropecuário e para segurança pública conforme inciso IX do artigo 17 e inciso V do artigo 33;
- e) não existem objetivos ou metas relativos ao sistemas de saneamento dispostos no artigo 12;
- f) não foram identificadas ações ou medidas destinadas à melhoria dos serviços de comunicação, tais como telefonia ou ampliação do acesso à internet.

Em suma, o Plano Diretor de Uberlândia possui uma estrutura já pensada sob a ótica das ideias do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável, portanto, abordando diretrizes, medidas ou ações voltadas para as dimensões ambientais, econômicas, sociais e institucionais. Não obstante isso, há pontos de melhorias conforme o comparativo realizado, além da necessidade de sua revisão conforme previsão legal.

3.2. O PLANO DIRETOR DE ITUIUTABA: uma análise sob a ótica da sustentabilidade ambiental e Município Saudável

A Lei Complementar nº 63 estabelece o Plano Diretor de Ituiutaba. Também, conforme o parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto das Cidades, essa Lei Complementar deverá ser revista em 2016. Este processo de revisão está em andamento pelo Poder Executivo (ITUIUTABA, 2015). O Plano Diretor atual é composto de 6 (seis) títulos nos quais são distribuídos seus 112 artigos.

No Título I são apresentados fundamentos e objetivos gerais. No Título II são demonstrados objetivos e diretrizes setoriais que são desdobrados em 10 (dez) capítulos, quais sejam: Capítulo I – Do desenvolvimento econômico e social; Capítulo II – Da economia rural; Capítulo III – Da assistência social; Capítulo IV – Do trabalho e renda; Capítulo V – Da segurança pública; Capítulo VI – Da educação; Capítulo VII – Da cultura; Capítulo VIII – Da saúde; Capítulo IX – Do meio ambiente; Capítulo X – Do saneamento ambiental.

Na sequência, a lei do Plano Diretor apresenta títulos respectivamente relativos ao urbanismo; dos instrumentos da política urbana; da gestão da política urbana; e disposições finais e transitórias.

Em relação à dimensão institucional, a existência de declaração pública de compromisso do governo local por objetiva ser um Município Sustentável é demonstrada nos artigos 7º e 9º. A gestão democrática é citada nos artigos 66 e 107 ao descrever os instrumentos de democratização da gestão urbana, quais sejam: conselhos municipais; fundos municipais; audiências e consultas públicas; conferências municipais; iniciativa popular de projetos de lei; referendo popular e plebiscito.

De forma semelhante ao Plano Diretor de Uberlândia, existem diretrizes, objetivos, medidas e ações no Plano Diretor, mas sem especificar qualquer meta, além de, em regra, não existirem prazos no Plano para atingi-los. Não há foco em ações de levantamento de necessidades e capacitação dos trabalhadores do Município. Quanto à comunidade, há previsão de promoção de qualificação e orientação profissional do trabalhador (artigo 18), capacitação para agentes culturais (artigo 32) e cursos de capacitação profissional (artigo 104). Porém, não há sistemática de identificação de

necessidade conforme objetivos e metas a serem alcançadas pelo Plano. Logo, não há previsão de programa de levantamento de necessidades e com estabelecimento de prioridades.

Não há previsão em relação ao estabelecimento de um sistema de informação para o monitoramento, avaliação, para análise e diagnóstico. Não há previsão de monitoramento sobre planos, programas e projetos. Somente o artigo 9º cita em fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental.

No quesito de monitoramento, o Plano de Ituiutaba é mais restrito em comparação ao Plano de Uberlândia. De toda forma, como dito, repete os mesmos defeitos do Plano Diretor de Uberlândia.

Na Política Urbana, há previsão de articulações interinstitucionais do município e de cooperação entre os governos, quando estabelece objetivo em associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais Municípios do Baixo Paranaíba, Pontal do Triângulo Mineiro e do sudoeste goiano. (artigo 9º). Na questão cultural, também prevê estruturar um consórcio cultural que integre os municípios do Pontal do Triângulo Mineiro (artigo 32).

A dimensão econômica é dedicada, sobretudo, nos Capítulos I – Do Desenvolvimento Econômico e Social e II – Economia Rural ambos pertencentes no Título II – Dos Objetivos e Diretrizes Setoriais. Assim, no seu artigo 13, traz propostas de medidas e ações no sentido de promover a divulgação das potencialidades de novos empreendimentos para o município; revitalizar indústria da cerâmica; incentivar o comércio em virtude da instalação da Universidade Federal; promover revitalização urbanística do centro comercial etc.

Com enfoque na economia rural, no artigo 15, propõe apoiar e incentivar o trabalho artesanal produzido pelas famílias rurais; incentivar o sistema de consórcio de pastagens para gado; implementar e melhorar a manutenção das estradas rurais, inclusive com parceria e participação da iniciativa privada etc. Não há objetivos, medidas e ações com enfoque em instrumentos de pesquisa científica ou tecnológica.

Existe previsão de diretriz integração entre a destinação da porção urbanizada do território e a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais no artigo 59. No Título

IV – Dos Instrumentos de Política Urbana, no Capítulo I – Do Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios, há instrumentos previstos no sentido de evitar a subutilização ou não utilização do uso do solo.

Como se observa, em vários itens, repete os objetivos “incentivar” ou “promover” sem qualquer prazo ou meta, senão vejamos:

Art. 13. Para a consecução dos objetivos da política municipal de desenvolvimento econômico deverão ser adotadas as seguintes medidas e ações:

- promover a divulgação das potencialidades de novos empreendimentos para o município;
- flexibilizar o horário comercial sem prejuízo dos direitos trabalhistas dos comerciários, com a finalidade de atrair novos consumidores, observando prévio entendimento entre as partes;
- incentivar a comercialização do artesanato no município;
- promover ações visando a revitalização da indústria cerâmica do município;
- promover ações que incentivem o investimento comercial em decorrência da consolidação da instalação da Universidade Federal em Ituiutaba;
- dotar o centro comercial da cidade de ordenamento estético-espacial, de trânsito e de acessibilidade;
- promover a revitalização urbanística do centro comercial da cidade;
- incentivar o desenvolvimento comercial e de prestação de serviços nos centros de bairros;
- incentivar a expansão do comércio nos seguintes logradouros [...]. (ITUIUTABA, 2006, s./p.).

Repete, assim, os mesmos problemas verificados no Plano Diretor de Uberlândia. Logo, previsões nesse sentido não vinculam o gestor público em dar prioridade na implementação de políticas públicas conforme diretrizes do Plano Diretor.

Em relação à dimensão social, no Título II, são demonstrados objetivos e diretrizes setoriais que são desdobrados em capítulos relativo às políticas sociais públicas, quais sejam: Capítulo III – Da assistência social; Capítulo IV – Do trabalho e renda; Capítulo V – Da segurança pública; Capítulo VI – Da educação; Capítulo VII – Da cultura; Capítulo VIII – Da saúde; Capítulo X – Do saneamento ambiental.

Como se observa, nos artigos 16 ao 36 e 41 ao 44 desse Capítulo foram abordados os aspectos relacionados à saúde, educação, segurança pública, saneamento e cultura. A Política de Saneamento Ambiental citada visa à salubridade por meio da gestão ambiental, do abastecimento de água potável, da coleta e tratamento do esgoto sanitário, da drenagem das águas pluviais, do manejo dos resíduos sólidos e do reuso

das águas, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso e da ocupação do solo (artigo 41).

A parte relativa à habitação foi tratada no Capítulo I do Título III – Do Urbanismo quando foi instituído a Política Municipal de Habitação de Interesse Social com as diretrizes de implantar política habitacional que viabilize o direito à moradia a população de baixa renda e implantar instrumentos jurídicos que assegurem o fim social da propriedade da habitação popular.

De forma semelhante ao Plano Diretor de Uberlândia, também não foram identificadas ações ou medidas destinadas à melhoria dos serviços de comunicação, tais como telefonia ou ampliação do acesso à internet.

Ademais, as medidas ou ações previstas não asseguram a implementação de políticas públicas a serem controladas, conforme exemplo abaixo:

Art. 18. O Poder Executivo estimulará e apoiará a ampliação da oferta de emprego, a criação de novas oportunidades de trabalho e geração de renda. Para a consecução da política municipal de trabalho e renda devem ser observadas as seguintes diretrizes:

- implantar política pública de trabalho e geração de renda, em favor do desenvolvimento sustentado, com justiça e equidade social;
- promover ações que insiram o jovem entre 16 e 24 anos no mercado de trabalho;
- promover a inclusão digital à população;
- incentivar inclusão no mercado de trabalho, das pessoas portadoras de necessidades especiais;
- promover a qualificação, orientação e re-qualificação profissional do trabalhador;
- implantar políticas sociais que contemplem ações de controle do impacto sócio econômico cultural diante da existência da monocultura da cana de açúcar;
- incentivar a geração de renda advinda de atividades artesanais;
- incentivar a implantação de cooperativas e associações nas diversas áreas da economia [...]. (ITUIUTABA, 2006, s./p.).

Quanto à dimensão ambiental o Capítulo IX do Título II trata da questão ambiental que deverá ser articulada com a gestão de recursos hídricos, de saneamento básico, de drenagem urbana e de coleta e destinação de resíduos sólidos. Não foram identificadas propostas para preservação do potencial do capital natural na produção de recursos renováveis e nem limitação para uso de recursos não renováveis.

Pôde observar que o Plano Diretor de Ituiutaba possui uma estrutura ampla e abrangendo as dimensões econômica, social, ambiental e institucional decorrentes do

Desenvolvimento Sustentável e também aplicáveis ao Município Saudável. Todavia, os mesmos problemas identificados no Plano Diretor de Uberlândia se repetem na análise do Plano Diretor de Ituiutaba. Acrescenta-se ainda a ausência de um sistema de informação para o monitoramento, avaliação, análise e diagnóstico. Ou seja, não há previsão de monitoramento sobre planos, programas e projetos. Ademais, também não existe previsão ampla com foco na promoção de pesquisa e novas tecnologias.

3.3. Considerações Finais em Relação aos Planos Diretores

As Leis dos Planos Diretores de Uberlândia e Ituiutaba foram elaboradas. A Lei Complementar nº 63 estabelece o Plano Diretor de Ituiutaba e a Lei Complementar nº 432 estabelece o Plano Diretor de Uberlândia. Em relação à necessidade de revisão após 10 anos, ambos municípios não cumpriram o prazo de revisão previsto no parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto das Cidades. Assim, em 2016, ambos Planos Diretores já deveriam estar revisados.

Observou-se que os Planos Diretores analisados possuem uma estrutura com enfoque nas dimensões econômica, social, ambiental e institucional. Não obstante isso, há lacunas observáveis quando aplicados os itens de verificação desenvolvidos por esta pesquisa. As lacunas nos dois Planos Diretores são similares, embora, mais presentes no Plano Diretor de Ituiutaba.

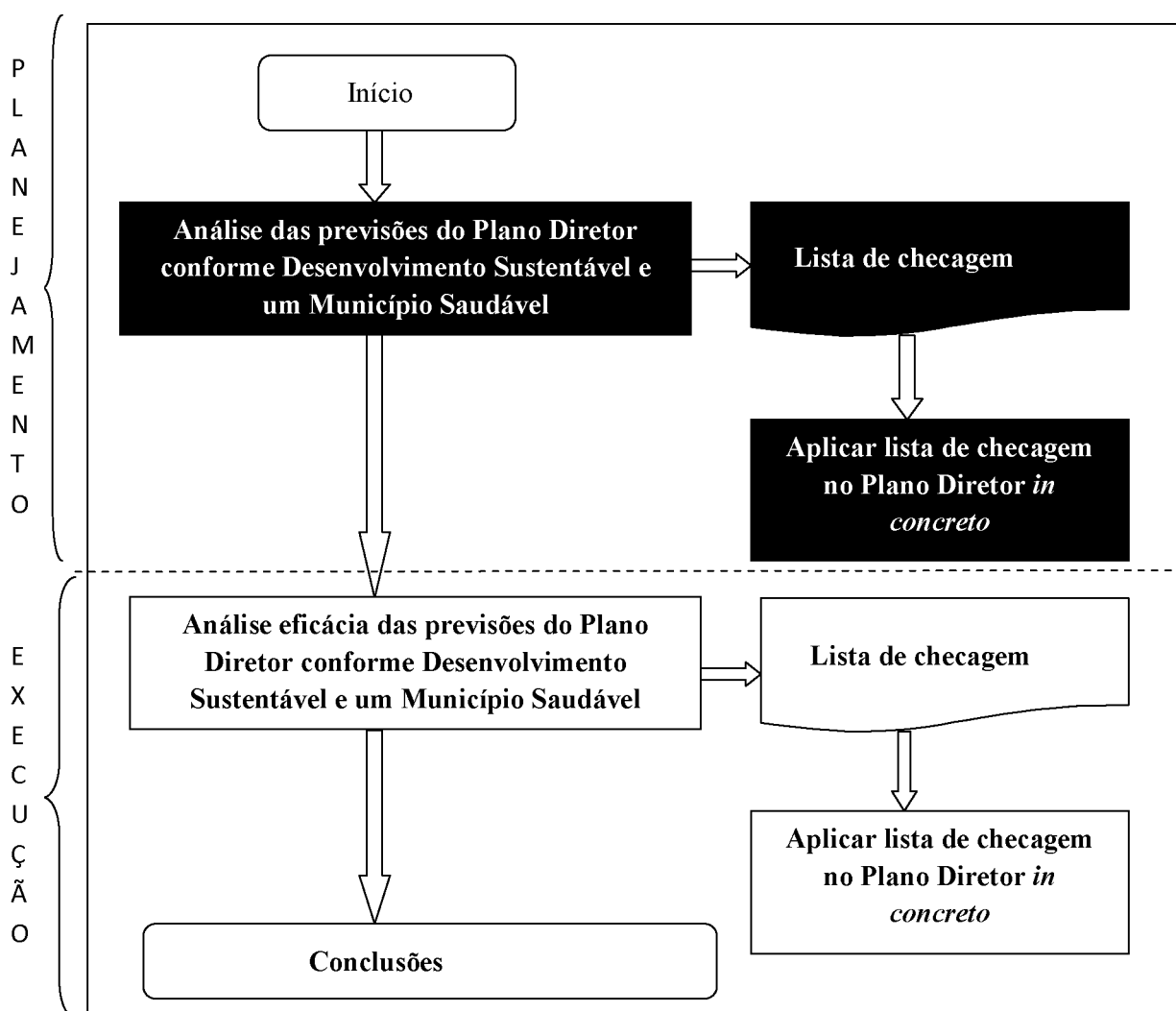
É importante destacar que a checagem dos Planos Diretores pela lista de verificação desse trabalho, conforme Quadro 2, foi realizada pela comparação da presença de diretrizes ou medidas ou ações voltadas para cada item de checagem, não sendo realizado juízo de valor sobre a possível eficácia ou não de tais previsões. Trata-se de limitação de análise justificada pelo objetivo geral desse trabalho que se restringiu somente à etapa de planejamento.

Embora seja discutível a inserção de prazos e metas nas previsões dos Planos Diretores, a presença de previsões superficiais e sem determinações que delimitem responsabilidades e estimativas de cumprimento poderá refletir nas etapas seguintes de concreção dessas previsões. Por isso, a necessidade de pontuar como ponto de melhoria nos Planos Diretores.

Nesse ponto, é importante destacar também recomendação de dar prosseguimento em pesquisas votadas para identificação do grau de eficácia das políticas públicas que decorrem dos Planos Diretores. Assim, esse passo a diante, pesquisando forma de aferir o grau de eficácia, por exemplo, na aplicação de indicadores de resultados, seria etapa que complementaria esse trabalho, possibilitando fazer um elo de análise e reflexão das etapas de planejamento e concreção das ações que decorrem do Plano Diretor.

Assim, a Figura 5 sintetiza as duas fases que se complementam, sendo a primeira com foco na fase de planejamento do Plano Diretor objeto desta pesquisa e destacado na imagem.

Figura 5: Fluxograma geral: análise da fase de planejamento e da execução (eficácia) Planos Diretores, 2016



Organizador: GONTIJO, C.E.O, 2016.

Quanto à inexistência de metas ou prazos relativos às diretrizes, objetivos, medidas e ações, é importante destacar que a Lei do Plano Diretor pode ter conteúdo variável em relação aos elementos necessários para sua aplicação imediata. Assim, pode ocorrer da Lei do Plano possuir todos os elementos componentes necessários relativos a uma ação que se determina. Porém, pode ocorrer do Plano Diretor atribuir certas disposições para complementação em Lei ou regulamento que será elaborado posteriormente (SILVA, 2006).

Complementando, o Plano Diretor é que deverá orientar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Essas estão previstas no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

O Plano Plurianual é previsto no inciso primeiro do artigo 165 e parágrafo primeiro do artigo 167 da Constituição Federal e estabelece as prioridades para o período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias faz o elo entre a Lei Orçamentária anual.

Criticável é a previsão de medidas e ações sem uma mínima projeção de meta ou prazo de implementação. Caso a Lei do Plano Diretor seja muito genérica, superficial e sem delimitações de metas e prazos, quando da alternância de representantes nos poderes, poderá ocorrer interrupção de projetos executivos que decorrem de desdobramento daquele Plano Diretor, dificultando o controle da sociedade sobre isso. A alternância dos representantes nos poderes executivos e legislativos gera alterações também de membros das secretarias e chefias de outros órgãos, com grande potencialidade de se alterar os rumos das políticas públicas em andamento. Todavia, um gestor terá dificuldade em não observar medidas, ações e projetos em andamento em consonância com o Plano Diretor quando esse os determina claramente.

CONCLUSÕES

Como visto, o Plano Diretor tem importante papel no planejamento dos municípios na definição de políticas públicas que proporcionem um desenvolvimento econômico sustentável e na busca de uma vida saudável. Nesta senda, conforme o objetivo geral, foram elaborados critérios para aferir a adequação das previsões de um Plano Diretor sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável. Em seguida, analisou-se o grau de adequação relativo aos Planos Diretores dos Municípios de Ituiutaba e de Uberlândia.

Para isso, primeiramente, foi necessário analisar os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e de Municípios Saudável. Em seguida, foi elaborada uma lista de checagem de um Plano Diretor sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável. Foram utilizados, como referência, indicadores elaborados pelo IBGE para monitoramento do Desenvolvimento Sustentável nas dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Por outro lado, para definição de critérios de verificação de um Município Saudável, foram utilizados os requisitos e fases estabelecidos pela OMS e pela OPAS para implementação de um Município Saudável.

Verificou-se também que o Plano Diretor é instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana do município e com um conteúdo legal mínimo, destacando-se no seu bojo a preocupação com as ideias de um Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável.

Por fim, foram analisados os Planos Diretores de Ituiutaba e Uberlândia sob o crivo da lista de checagem integrada elaborada. Foram constatados aspectos positivos e negativos muito similares nos dois Planos Diretores.

A Lei Complementar nº 63 estabelece o Plano Diretor de Ituiutaba e a Lei Complementar nº 432 estabelece o Plano Diretor de Uberlândia. Ambos municípios não cumpriram o prazo de revisão previsto no parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto das Cidades. Assim, em 2016, ambos Planos Diretores já deveriam estar revisados.

Como destacado, a checagem dos Planos Diretores foi feita pela lista de verificação desse trabalho sem realizar juízo de valor quanto à eficácia das diretrizes,

medidas ou ações previstas. Portanto, a análise foi feita pela comparação da presença de diretrizes ou medidas ou ações voltadas para cada item de checagem conforme cada dimensão econômica, social, ambiental e institucional.

Como resultado, concluiu-se que os Planos Diretores analisados possuem uma estrutura com enfoque nas dimensões econômica, social, ambiental e institucional. Não obstante isso, há lacunas observáveis quando aplicados os itens de verificação desenvolvidos por esta pesquisa. As lacunas nos dois Planos Diretores são similares, com destaque na dimensão institucional.

Em síntese, as seguintes falhas estruturais podem ser destacadas: a) há diretrizes, objetivos e ações nos Planos Diretores, mas sem especificar qualquer meta, além de, em regra, não existirem prazos nos Planos Diretores para atingi-los; b) não há uma sistemática de identificação de necessidade de capacitação conforme objetivos e metas a serem alcançadas pelos Planos Diretores; c) a ausência de objetivos e metas nos Planos Diretores prejudica a eficácia do sistema de monitoramento das diretrizes estabelecidas. Logo, recomenda-se revisão dos Planos Diretores haja vista que tais falhas estruturais podem comprometer a promoção dos Municípios com enfoque no Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável.

Constatou-se a existência de medidas ou ações bastante genéricas e superficiais. Além disso, em vários momentos são indicados objetivos tais como “promover”, “consolidar”, “implementar”, “implantar” todos desvinculados de detalhes que os tornam sem controle de cumprimento. Tais ações ou medidas orientam num sentido tão amplo que não se pode estipular qualquer controle de resultado a ser atingido. Nesse contexto, há a possibilidade do gestor público estabelecer o desdobramento dessas medidas ou ações com projetos desprovidos de qualquer eficácia, não obstante, do ponto de vista forma, tenha atingido o sinalizado pelo Plano Diretor.

Essa característica supracitada dos Planos possibilita um descrédito dos mesmos pela sociedade, pois acabam simplesmente repetindo aquilo que já está na Constituição Federal ou Legislação ambiental. Nesse contexto, os Planos acabam não refletindo realmente a projeção de medidas e ações que decorrem de um diagnóstico dos problemas e necessidades daquele município, trazendo medidas e ações genéricas aplicáveis a qualquer município.

Logo, da forma como são apresentados os Planos Diretores é possível afirmar que dificilmente a população terá meios de verificar e controlar a implementação das diretrizes, metas ou ações previstas, pois a margem de opções a serem observadas pelo gestor público é tão ampla que não será possível afirmar pelo descumprimento ou não do Plano. Em suma, perde-se a credibilidade, transformando os mesmos apenas numa Lei para o cumprimento de um requisito legal previsto na Constituição Federal, sem uma verdadeira relevância.

Por fim, conclui-se também pela necessidade de dar prosseguimento em novas pesquisas voltadas para identificarem o grau de eficácia da execução das políticas públicas decorrentes dos Planos Diretores, por consequência, complementando o objeto alcançado por esta pesquisa que se ateve exclusivamente à fase do planejamento.

Como reflexão final, vale destacar alguns pontos relativos à experiência obtida pelo pesquisador nessa Pós-Graduação, às dificuldades da pesquisa e às repercussões no âmbito profissional.

Primeiramente, quanto à experiência dessa pós-graduação, foram cursadas disciplinas de suma importância para a elaboração desse trabalho, tais como: Fundamentos Técnicos e Metodológicos em Geografia; Seminários: Fundamentos de Metodologia Científica; Riscos ambientais; Produção de cidades e Educação para o Meio Ambiente. Essas disciplinas forneceram, por exemplo, conhecimentos relativos aos métodos científicos e as distintas metodologias de pesquisa; conceitos pertinentes aos riscos ambientais, além de apresentar reflexões de instrumentos para identificação e controle dos mesmos; os processos de produção de espaço nas cidades, as dinâmicas imobiliárias, os agentes produtores das cidades; os conceitos de educação, de meio ambiente e de Desenvolvimento Sustentável. Em fim, foram ofertadas disciplinas condizentes com as necessidades do pesquisador para a elaboração desta pesquisa.

Em relação às dificuldades na pesquisa, não obstante os recortes espaciais e temporais do problema e objetivos traçados, foram constatados posicionamentos variáveis em relação aos fundamentos e eficácia das ideias de Desenvolvimento Sustentável e de um Município Saudável. Embora identificadas críticas consideráveis, foi necessário se posicionar numa corrente intermediária para seguir na elaboração dos trabalhos, ou seja, optou-se em acreditar no Desenvolvimento Sustentável e no

Município Saudável como propostas que possam trazer melhorias na vida das pessoas e ao meio ambiente, embora, consciente das várias perversidades impostas pelo sistema econômico globalizado predominante.

Quanto à repercussão da pesquisa no âmbito profissional, possibilitou-se ao pesquisador, que é advogado e também docente em Curso de Direito, aprimoramento do seu conhecimento para realização de aulas, além de incentivá-lo na participação de seminários, na produção de artigos e na elaboração de um livro intitulado “Direito do Trabalho sob a ótica do Desenvolvimento Sustentável”. Esse livro foi desenvolvido durante a Pós-graduação e traz uma leitura das normas do Direito do Trabalho sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável, propondo uma classificação diferente daquelas comumente apresentadas na Ciência Jurídica quando do estudo dos direitos fundamentais.

Por fim, a experiência vivida nessa Pós-Graduação possibilita afirmar que o curso está atingindo sua finalidade de promover a produção e divulgação do conhecimento da Ciência Geográfica, além de possibilitar a inter-relação com outro campo das ciências, como no caso das Ciências Jurídicas. A atuação ética, organizada e responsável dos envolvidos na coordenação, dos professores e da minha orientadora reforça a excelência dos trabalhos desse curso de Pós-Graduação, o que contribuiu em afirmar pela excelente experiência vivida por este discente.

REFERÊNCIAS

ABNT, ISO 14001 – **Sistemas de Gestão Ambiental** – Requisitos com orientações para uso. 2005. Disponível em: <http://www.labogef.iesa.ufg.br/labogef/arquivos/downloads/nbr-iso-14001-2004_70357.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2016.

ADRIANO, J. R.; WERNECK, G. A. F.; SANTOS, M. A.; SOUZA, R. C. A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida? **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 53-62, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232000000100006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRANDÃO, Israel Rocha. Na trilha do município saudável. In: SPERANDIO, A. M. G.; MACHIN, D. G.; FORTUNATO, M. A. B. **Políticas integradas em rede e a construção de espaços saudáveis**: boas práticas para a iniciativa do rostos, vozes e lugares. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 311 de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Guia do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.cidades.br>>. Acesso em: 23 maio 2015.

_____. **Lei Complementar nº1 de 1967** - Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. Lei nº 10257 de 2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília. 22.10.2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. **Lei 6938 de agosto de 1981** - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acessado em: 23 fev. 2016.

_____. **Lei nº 9.709**, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, PDJ de17-11-1995.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%202004>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico.** 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 16.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 2.ed. Portugal: Almedina, 1998

DALLARI, A. A. et alii. **Estatuto da Cidade.** Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FOLADORI, Guillermo. **Degradação Ambiental no Socialismo e no Capitalismo.** Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-13-Artigo-02.pdf>>. Acesso em: 26 de maio 2016.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

_____. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p.483-486. Discurso na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, URFJ, 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/96-1.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GONTIJO, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito do Trabalho sob a ótica do Desenvolvimento Sustentável**. Ituiutaba: Barlavento, 2016,

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Mauro. **Sustentabilidade e Educação Ambiental**. A questão Ambiental – Diferentes Abordagens. Rio de Janeiro: Berhand Brasil, 2007.

HARVEY, David. **O Novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

IBGE. **Cidades**. 2016. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3170206>.> . Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil: 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294254>. Acessado em: 02 de fev. de 2016.

_____. **Índice de Confiança Social 2015**. Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. **Indicadores Sociais Municipais, 2000**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013**. Disponível em: http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010_2013/default.shtm. Acessado em 01 de fev. de 2016.

_____. **Uberlândia, Informações Completas**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=317020>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

ITUITABA. **Lei Complementar 63 de 2006** – Estabelece o Plano Diretor Integrado de Ituiutaba – 2006. Disponível em: <http://www.portalituiutaba.com.br/site/site/indexInst.aspx?acao=prod&id=25455&usuid=363&conteudo=PLANO%20DIRETOR>>. Acessado em 15 de janeiro de 2016.

LA BLACHE, Vidal de. As características próprias da Geografia. In: CHRISTOFOLETTI, Antonio (Org.). **Perspectivas da Geografia**. 2.ed. São Paulo: DIFEL, 1985.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. **Epistemologia Ambiental**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LENCIONI, Sandra. **Observações sobre o conceito de Cidade e Urbano**. São Paulo: GEOUSP, 2008.

LINO, Geraldo Luís. **A fraude do aquecimento global**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22.ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.

MAGALHÃES, G. **Introdução à metodologia da pesquisa**: Caminhos da ciência e tecnologia. São Paulo: Ática, 2005.

MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI, A.; COUTINHO, S. M. V.. **Saúde e Sociedade. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**: contexto brasileiro. São Paulo, v. 17, n.1, p.7-20, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902008000100002>. Acesso em: 28 ago. 2015.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDONÇA, Francisco de Assis. **Geografia e Meio Ambiente**. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2002.

_____. **Riscos e vulnerabilidades socioambientais urbanos**: a contingência climática. 2010. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/538/303>>. Acessado em: 10 de março de 2017.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O conteúdo ambiental dos planos diretores e o código florestal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, 2008.

MOURA, Gersa Gonçalves. **Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada: um estudo em Uberlândia/MG**. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/15914>>. Acessado em: 05 de março de 2017.

OLIVEIRA, Dijalma de Pinho Rebouças. **Introdução à administração**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2009.

OMS. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)**. 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 30 maio 2016.

_____. **Carta de Ottawa** – Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, novembro de 1986. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf>. Acesso em: 30 agosto 2015.

_____. **Progresso em Saneamento e Água Potável**, atualização 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/24-bilhoes-de-pessoas-nao-terao-saneamento-adequado-em-2015-diz-relatorio-da-onu/>>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. **Relatório 2015 Níveis e Tendências em Mortalidade Infantil**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-16-mil-criancas-morrem-diariamente-revela-novo-relatorio-sobre-mortalidade-infantil1/>>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. **1995. Vinte pasos para formular un proyecto de ciudades sanas**. Disponível em: <<http://pesquisa.bvsalud.org/portal/?lang=pt&q=au:%22Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20la%20Salud%22>>. Acessado em: 02 de fev. de 2016.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

_____. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

_____. **O Global Forest Resources Assessment. 2010**. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/ambiente/metade-florestas-tropicais-planeta-ja-desapareceram-diz-estudo-801248.shtml>>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. **Relatório Nosso Futuro Comum. 1987**. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/#>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

OPAS 1996. **El Movimiento de Municipios Saludables: una Estrategia para la Promoción de la Salud en América Latina**, v. 96-14, abril de 1996. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doc_235477.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

PAULA, Alexandre Sturion de Paula. **Estatuto da cidade e o plano diretor municipal**. Franca-SP: Lemos e Cruz Publicações Jurídicas, 2007.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível**. *Revista de Informação Legislativa*, ano 49, n. 193. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496554/000940642.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 out. 2016.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba: IESDE, 2008.

PORTUGUEZ, Anderson Pereira. Desenvolvimento e escala local: contribuições para o debate de tema complexos e controversos. 2016. In.: MATOS, Patrícia Francisca et all. **Leituras geográficas: ensaios teóricos sobre temas da contemporaneidade**. Ituiutaba: Barlavento, 2016.

_____. **Turismo e aquecimento global: perspectivas de sustentabilidade**. 3.ed. Ituiutaba: Barlavento, 2010.

SACHS, Ignacy. **Estratégia de Transição para o Século XXI**. São Paulo: Nobel, 1993.

_____. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. 4.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: o pensamento único à consciência universal**. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SÃO PAULO. **Indicadores Ambientais e Gestão Urbana**. Desafios para a Construção da Sustentabilidade na Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf_2009/LivroMeioAmbiente.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22.ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: Natureza, capital e a produção do espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

UBERLÂNDIA. **Banco de Dados Integrados**. 2013. Disponível em: <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/10531.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____. **Cronograma de revisão do Plano Diretor.** 2016. Disponível em: <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/14645.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

_____. **Lei Complementar 432** de outubro de 2006 – estabelece o Plano Diretor de Uberlândia. Disponível em: <https://cm-uberlandia.jusbrasil.com.br/legislacao/841467/lei-complementar-432-06>. Acessado em: 20 de janeiro de 2016.

VALLE, Cyro Eyer do. **Qualidade ambiental: ISO 14000.** 4.ed. São Paulo: SENAC, 2002.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 569-583, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5480/4202>>. Acesso em: 12 set. 2016.

WESTPHAL, Márcia Faria. **Municípios Saudáveis: Aspectos Conceituais.** 1997. Saúde e Sociedade. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/viewFile/7007/8476>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

WHITACKER, Guilherme Magon. **Sobre o Discurso Ideológico do Desenvolvimento Sustentável e a Reprodução do Modo Capitalista de Produção.** 2013. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/v1/pdf_2013/>. Acesso em: 25 abr. 2016.