

## DIREITO À CIDADE E SANEAMENTO BÁSICO: O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO URBANO SALUBRE

PABLO ALAN JENISON SILVA<sup>1</sup>; MÁRCIA RODRIGUES BERTOLDI<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – pabloalanjs@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – marciabertoldi@yahoo.com

### 1. INTRODUÇÃO

Em 10 de julho de 2001 entrou em vigor a Lei Federal 10.257 - Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182<sup>1</sup> e 183<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu diretrizes gerais acerca da política urbana nacional. Entre os benefícios oriundos do novo diploma legal, ganhou destaque o compromisso do país em incentivar a construção de cidades sustentáveis que viabilizem o bem estar de seus cidadãos através do equilíbrio do meio ambiente.

Reconhecida pelo grande avanço na política de gestão urbana brasileira, a referida lei incorporou importantes princípios e instrumentos urbanísticos e ambientais, com vistas a promover a garantia do direito à cidade, como espaço urbano salubre. Para tanto, instituiu o Plano Diretor como ferramenta básica para o planejamento de expansão dos municípios, de modo a alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Além disso, elencou o saneamento básico como uma de suas principais diretrizes. Ademais, conforme determina o artigo 41, I e II do Estatuto da Cidade a elaboração do Plano Diretor é obrigatória nos municípios com mais de 20.000 habitantes ou que fazem parte de regiões metropolitanas. (BRASIL, 2011).

Por outro lado, em 5 de janeiro de 2007 o presidente da República sancionou a Lei nº 11.445, designada Lei Nacional de Saneamento Básico que instituiu as diretrizes nacionais para as políticas públicas de saneamento e estabeleceu instrumentos e atividades indispensáveis aos processos de formulação e execução de ações governamentais para o setor. Entre os princípios norteadores do novo marco legal, encontra-se o princípio da universalização, conceituada em seu artigo 3, inciso III, como: “a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”. (BRASIL, 2007).

Nesta perspectiva, no que se refere ao saneamento básico, trata-se de um elemento indissociável ao desenvolvimento sustentável e por harmonizar aspectos que envolvem a proteção ambiental e urbanística com direitos fundamentais é caracterizado como mínimo existencial para uma vida digna nas cidades. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

De acordo com dados do Instituto Trata Brasil (2018) o município de Pelotas encontra-se entre os 20 piores colocados no ranking que avalia saneamento básico nas 100 maiores cidades do país, e é baseado nas informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). (FREITAS; MAGNABOSCO, 2018). O município está localizado no sul do Estado do Rio Grande Sul, tem

---

<sup>1</sup> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988).

população estimada em aproximadamente 341.648 habitantes (IBGE, 2019), que convivem em um território de 1.609,708 km<sup>2</sup> (IBGE, 2019) e densidade demográfica de 203,89 hab/Km<sup>2</sup> (IBGE, 2011), PIB per capita de R\$ 22.629,54 (IBGE, 2016) e índice de desenvolvimento humano 0,739 (IBGE, 2010) conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Considerando este cenário e que o Plano Diretor de Pelotas instituído por meio da Lei nº 5.502 de 11 de setembro de 2008 foi recentemente revisto por intermédio da Lei nº 6.636, de 03 de outubro de 2018, e que tal instrumento é um importante meio para a construção de um espaço urbano salubre, torna-se fundamental promover uma investigação acerca do tratamento dispensado ao saneamento básico no Plano Diretor da cidade.

Dessa forma, o presente trabalho apresenta o seguinte questionamento: o Plano Diretor de Pelotas coopera para construção de um espaço urbano salubre? O objetivo, portanto, reside em analisar em que medida o município de Pelotas adotou procedimentos, instrumentos e programas destinados a promover o amplo acesso da população aos serviços de saneamento básico, quando da elaboração de seu Plano Diretor. A hipótese é que, muito embora, haja previsão de diretrizes para o saneamento básico no Plano Diretor de Pelotas, seu conteúdo é insuficiente e disperso, o que não contribui para viabilizar a redução do déficit e ampliação do acesso aos serviços de saneamento na cidade, tampouco contribui para a construção de um espaço urbano salubre.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, adota o procedimento de revisão bibliográfica e documental e caracteriza-se como do tipo qualitativa, pois aplica os indicadores definidos por Britto (2011). Para a referida autora, o saneamento nos Planos Diretores Municipais podem ser avaliados a partir de dez indicadores<sup>3</sup> que foram utilizados pela Rede nacional de capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Tais indicadores foram estabelecidos com o objetivo de avaliar qualitativamente as leis que implantaram os Planos de 526 cidades dispersas nas cinco regiões do Brasil.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa encontra-se em fase de inicial de desenvolvimento. Contudo, diante do que já foi realizado, pode-se apresentar uma breve contextualização

---

<sup>3</sup> (i) a existência de diagnóstico identificando a situação do município na área do saneamento ambiental; (ii) as diretrizes estabelecidas para a política de saneamento ambiental, identificando se o PD apresenta uma visão integrada de saneamento ambiental; (iii) a articulação entre política de uso do solo e disponibilidade de infraestrutura de saneamento; (iv) a definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e eventual estabelecimento de metas concretas; (v) a visão sobre a titularidade municipal do serviço ou sobre o papel do município na gestão dos serviços e sua relação com a prestadora de serviços; (vi) a definição de instrumentos específicos visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental; (vii) a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade na sua relação com a política de saneamento ambiental definida no plano diretor; (viii) o estabelecimento de plano municipal de saneamento ambiental, com definição de objetivos e diretrizes e com estabelecimento de prazos (ix) a instituição de fundo específico de saneamento ambiental ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado ao saneamento ambiental), assim como de suas fontes de recursos; (x) as formas de controle social da política de saneamento. (BRITTO, 2011. p. 130).

acerca do processo de urbanização das cidades brasileiras, enfatizando os desafios para a política de gestão urbana frente ao Estatuto da Cidade.

Nas últimas décadas, o acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras permeia uma série de discussões, sobretudo, em razão dos graves problemas que envolvem a política urbana nacional. Segundo dados do IBGE, a população residente no espaço urbano saltou de 137.755.550 (81,23% do total) no ano 2000 para 160.925.792 (84,36%) em 2010, o que representa um crescimento de 85,60% no período. Ademais, estimativas indicam que a população urbana atingirá o índice de 90% em 2020. Dessa forma, considerando a projeção da população atual de 208 milhões, serão cerca de 187.200.000 pessoas acumuladas nos centros urbanos. (IBGE, 2010).

Destarte, a concentração desordenada de pessoas nas cidades acabou potencializando uma série de problemas sociais como: a falta de moradia adequada, a escassez de emprego decente, sérios problemas de saúde, a ausência de saneamento básico e a insegurança pública, entre outros. Com isso, contribuiu para a complexidade de vivência nestes centros e fortaleceu os desafios para a promoção da salubridade nos espaços urbanos.

Neste contexto, Lozardo (2016, p. 9) realizou uma avaliação da agenda urbana brasileira, introduzida por meio do Estatuto da Cidade. Segundo o autor, muito embora, decorrido 15 anos desde sua aprovação, a realidade nacional demonstra a permanência de velhos desafios e que se traduzem: i) na segregação socioespacial e a consequente marginalização de grupos; ii) na precariedade da infraestrutura urbana adequada à nova realidade das cidades; iii) nos processos de gentrificação que afetam milhares de brasileiros comprometendo a qualidade de vida; iv) e no déficit habitacional, principalmente para os mais vulneráveis.

Dessa forma, evidenciou-se o contexto caótico em que encontram-se as cidades do país, o que se revela incoerente frente aos diversos instrumentos jus urbanísticos e ambientais positivados no Estatuto da Cidade<sup>4</sup>, com o escopo de garantir meios de desenvolvimento sustentável e uma política de expansão urbana justa aos anseios sociais.

Além disso, as discussões ligadas ao direito à cidade e ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, encontram-se no centro das preocupações acerca da salubridade urbana, desafiando gestores públicos à adoção de medidas aptas a implementar diretrizes, instrumentos e programas que visam a ampliação do acesso da população aos serviços de saneamento, reconhecendo a política municipal de saneamento como um dos componentes da política local de desenvolvimento urbano e promotor da justiça social.

Dessa forma, emerge a necessidade de se estabelecer discussões acerca dos aspectos que envolvem o direito à cidade, sobre o qual, da ótica da literatura especializada, surgem alguns princípios fundamentais apresentadas por especialistas da questão urbanística. Assim, para nortear a análise a respeito do saneamento básico, é primordial que se apresente as origens e o conceito do direito à cidade, bem como, sua previsão em nossa ordem jurídica.

#### 4. CONCLUSÕES

---

<sup>4</sup> No artigo 4º do Estatuto foram conformados os instrumentos da política urbana em geral, divididos, por sua vez, em planos e projetos de planejamento, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos propriamente ditos. Por exemplo: as zonas especiais de interesse social, as operações urbanas, a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir, o Parcelamento, Edificação e o IPTU progressivo no tempo e etc. (BRASIL, 2001).

O êxodo rural e a acumulação populacional em centros urbanos em razão das ideias de modernização, progresso e desenvolvimento econômico, potencializou no passado e fortalece no presente o crescimento desordenado das cidades, a fragilidade de políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, além de contribuir para a precariedade e ou ausência de serviços públicos dentre os quais destacam-se: a habitação adequada e o saneamento básico, elementos essenciais para um espaço salubre e uma vida digna, com saúde e bem-estar.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livro

SARLET, I. W; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

### Documentos eletrônicos

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2kMeeZE>. Acesse em 01 de setembro de 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://bit.ly/2YUYjq8>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

BRASIL. Lei. **11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Disponível em: <http://bit.ly/2SIEnVP>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

BRITO. A. L. Saneamento Ambiental<sup>[1]</sup> nos Planos Diretores Municipais. In **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. SANTOS JUNIOR. O. A. dos; MONTANDON. D. T. (orgs.) Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2SFyFUN>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM): Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2yT374T>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.

FREITAS. F. G. de; MAGNABOSCO. A. L. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**. Instituto Trata Brasil. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2GwZTbe>. Acesso em: 05 jul. 2019.

LOZARDO. E. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. (org): Costa, M. A. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2JVM6wZ> . Acesso em: 01 de julho 2019.

PELOTAS. **Lei no 5.502 de 11 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://bit.ly/2Ys2KfV>. Acesso em: 03 de julho de 2019.

PELOTAS. **Lei no 6.636 de 03 de outubro de 2018**. Disponível em: <http://bit.ly/2Mj1OE2>. Acesso em: 03 de julho de 2019.