

AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Carlos Mello Garcias¹ e Jorge Luiz Bernardi²

Sumário: 1. Introdução. 2. A Cidade. 3. As Funções Sociais da Cidade. 4. Conclusão. 5. Referências.

RESUMO

O trabalho procura identificar e caracterizar as funções sociais da cidade, previstas no art. 182 da Constituição Federal. O desenvolvimento e o conceito de cidade são estudados, bem como a organização política do município brasileiro e a legislação urbana. Identificam-se três grupos de funções sociais da cidade: funções urbanísticas, de cidadania e de gestão. São convenionadas como funções sociais urbanísticas: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; funções de cidadania: educação saúde, segurança e proteção; e as funções de gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

PALAVRAS-CHAVE

Função Social da Cidade, Urbanização, Sustentabilidade Urbana

ABSTRACT

This work aims at identifying and characterizing the social functions of the city, stated at art. 182 of the Federal Constitution. The development and the

¹ Engenheiro Civil Curso de Engenharia Ambiental PUCPR do Curso de Doutorado em Gestão Urbana PUCPR

² Advogado, Mestre em Gestão Urbana e Vereador da Cidade de Curitiba

conception of city are investigated, as well as the political organization of Brazilian cities and the urban legislation. Three groups of social functions of the city are identified: urbanism, citizenship and management. Social functions of urbanism are: housing, work, leisure and mobility; citizenship functions: education, health, security and protection; and management functions: services, planning, preservation of the cultural and natural heritage, and urban sustainability.

KEYWORDS

Social function of the City, Urbanization, Urban Sustainability

1 INTRODUÇÃO

1.1 A Delimitação do Tema

A Constituição Federal estabelece (*caput* do artigo 182 e no §1º.) que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para proporcionar o bem-estar de seus habitantes. A Constituição trata das funções sociais da cidade, mas não esclarece quais são essas funções que devem ser ordenadas para que ocorra efetivamente melhorias na qualidade de vida dos moradores da cidade e daqueles que dela se utilizam.

Diante do problema, o objetivo geral deste estudo é demonstrar que as funções sociais da cidade, para serem ordenadas na implantação de uma política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, precisam ser definidas e caracterizadas e assim possam ser implementadas.

E para que efetivamente isto ocorra, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- I investigar a evolução do desenvolvimento urbano ao longo da história e das normas;
- II desvendar, através de uma profunda reflexão e análise jurídica, histórico-crítica, quais são as funções sociais da cidade, que a Constituição Federal (CF) trata, mas não as identifica;

1.2 Marco Teórico

Este é um estudo jurídico, apesar de estar permeado de conceitos sociológicos, filosóficos, urbanísticos, históricos, econômicos, de geografia urbana, e administrativos. O caráter de interdisciplinaridade e multidisciplinariedade está em todos os elementos que compõe o trabalho, uma vez que, no mestrado em Gestão Urbana, as disciplinas que o compõe, possuem esta característica que acabam influenciando na formação do estudante. Porém, o fio principal que conduz esta análise constitui-se num viés legal, ao se fundamentar em princípios constitucionais: o capítulo da Política Urbana, artigo 182 da C.F.

Embora a civilização tenha se desenvolvido no momento em que o homem se tornou gregário e edificou a cidade, as funções sociais da cidade têm sido objeto de reflexão muito recente, constituindo-se ainda num caminho em certos aspectos desconhecido.

Como um ser vivo, o planeta sofre as conseqüências da ação do homem, apresentando os primeiros sinais de doença e que já está afetando a vida de todos. Assim é que a ordenação das funções sociais da cidade passa a ser paradigma, objetivando agredir o mínimo possível o lar da humanidade para que nele continue a vida em contínua evolução. E também que os direitos fundamentais se concretizem por meio da ação prática do Poder Público.

2 A CIDADE

2.1 A Urbanização

O que é fenômeno urbano? Quando surgiu? Quais as conseqüências da transformação do meio ambiente natural em meio ambiente construído ou artificial? O que fazer para que os efeitos da urbanização afetem o mínimo possível o equilíbrio natural do planeta? Estas e outras perguntas são questões que preocupam todos aqueles que refletem sobre este fenômeno recente na história que é a urbanização. Entender este fenômeno e as particularidades que ele apresenta no Brasil pressupõe, não só uma abordagem histórica e conceitual, mas igualmente ter a compreensão do papel do município pela Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, bem como da realidade regional em que ele se desenvolve.

Antes de ser um espaço físico, o urbano é um espaço social. O ambiente onde vivem seres humanos que têm suas necessidades, seus sonhos, seus projetos de vida. Um ambiente modificado, alterado, construído, que muitas vezes faz esquecer o ambiente natural por onde milhões de anos a espécie humana percorreu para chegar a civilização. Pode-se dizer que a cidade transformou o homem; ou, então, que o homem foi se transformando à medida que foi edificando o ambiente em urbano.

E agora? Para onde vai a civilização? Independentemente de qual for a resposta, a cidade, tenha ela a forma que tiver, esteja onde estiver, deverá ter um papel importante para o ser humano que, só sobreviveu ao longo dos tempos porque conseguiu unir esforços com os seus semelhantes para vencer todos os desafios. A cidade é gente.

2.2 Buscando um Conceito de Cidade

Mas o que é afinal a cidade? O termo cidade vem do latim, *civitas*, que dá origem, entre outras, a palavras como cidadania, cidadão, civismo. Também latina a palavra *urbe*. É hoje um sinônimo de cidade, que por sua vez, gerou outros termos relacionados a vida em coletividade como urbanismo, urbano, urbanidade. Unindo-se ao termo grego *polis*, ou seja, a cidade-estado, autônoma, independente, civil, público, o local onde a vida cívica acontece, o mercado, o ambiente político, do exercício da cidadania, chega-se a origem destes termos que definem o ambiente urbano.

Bonini (1983, p. 949), afirma que “por *polis* se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e uma assembléia de cidadãos (*politai*)”.

Como a cidade pode ser conceituada, entendida, definida? Quais as características que a diferenciam do ambiente rural?

Weber (1987, p. 4) em resposta a estas e outras perguntas começa conceituar a cidade sob o aspecto material, ou seja, a partir do que ele chama de estabelecimento compacto de prédios próximos uns dos outros. Sob a ótica econômica o pensador alemão argumenta que na cidade “la mayor parte de sus habitantes viven de la industria y del comercio y no de la agricultura”.

A partir das reflexões de Weber, Reis Filho citado por Silva (2000, p. 24), estabelece algumas condições para determinar o que seja o conceito de cidade. São estes os requisitos propostos:

(1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufatura, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais ao meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Sobre uma conceituação da cidade Beaujeu-Garnier (1997, p.11), ainda explica a cidade através das suas funções: objeto e sujeito. Argumenta que, enquanto objeto ela existe de fato, pode ser observada materialmente

atrai e acolhe habitantes aos quais fornece, através da sua produção própria, do seu comércio e dos seus diversos equipamentos, a maior parte de tudo o que eles necessitam: é o lugar onde os contatos de toda a natureza são favorecidos e maximizados os resultados.

O modelo de cidade moderna, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), é conceituada sob a ótica do planejamento, da funcionalidade, com espaços bem definidos para a habitação, trabalho, lazer e circulação.

É a cidade de Le Corbusier, que responde as funções da vida: “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver” (1971, p. 53).

Já a cidade pós-moderna contrapõe-se a cidade moderna assumindo formas exatamente opostas. Uma cidade em pedaços, onde as funções estão esparramadas na mancha urbana, agregando-se umas as outras num aparente caos de estilos e atividades. A cidade volta a ser o que era no passado, no início da era industrial.

No Brasil é considerado urbano, o que a lei municipal determina que compreende o perímetro urbano. É a sede do município, mas pode também abranger distritos municipais. Para alguns autores, como Gonçalves (1996, p. 46):

“O vocábulo cidade não compreende apenas o distrito sede do município, pelo que a regra se aplica igualmente, às sedes dos distritos, quando contém mais de 20 mil habitantes. Cidade não é apenas a sede do município, a sede do governo municipal, mas todo complexo demográfico urbano e social e economicamente expressivo, com grande concentração populacional”.

Outras formas de definir e qualificar a cidade envolve a sua funcionalidade, ou a atividade econômica dominante, como centros de produção, de comércio, e capitais políticas, cidades balneárias e cidades diversificadas. As cidades que são centros de produção podem ser primária, baseada na indústria extrativa, e secundária com base na transformação de matérias-primas em produtos acabados, podendo também possuir produção primária e secundária.

De um modo geral, todas as cidades possuem comércio, porém nem sempre o comércio é a atividade principal. Mas algumas cidades são entrepostos regionais, nacionais e até mundiais de comércio. As capitais políticas podem ser regionais ou nacionais e são facilmente identificáveis. Da mesma forma as cidades que se constituem em centros culturais, que pode ser educacional, religioso ou histórico ou de turismo e lazer.

3 AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

3.1 A Carta de Atenas

A Constituição Federal, ao afirmar no artigo 182 que “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, deixa uma indagação: quais são as funções sociais da cidade? A resposta a esta pergunta está no texto constitucional? Onde se vai, então, encontrá-la? Já que a seqüência do mandamento constitucional afirma que o objetivo também do desenvolvimento urbano “é garantir o bem-estar social de seus habitantes”.

Meirelles (1993, p. 377), reportando-se à Carta de Atenas, afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação. É consenso, desde os anos 30, quando o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, reuniu-se na capital grega, de que habitação, trabalho, circulação e recreação são reconhecidas como funções do espaço urbano. Este foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, a capital da República.

Haveria, portanto outras funções sociais da cidade além das quatro abordadas pela Carta de Atenas? Ou o texto constitucional, ao estabelecer que o

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

Neste trabalho procura-se abordar outros aspectos que são considerados importantes e que se constituem nas novas funções sociais da cidade, a cidade pós-moderna que não se limita mais ao espaço-físico territorial. Uma cidade que sempre existiu, desde tempos imemoriais, a cidade que se comunica e se organiza em redes, mas que agora passa a ser olhada sobre uma outra ótica. Sobre a cidade, Alomar (1980, p.85), constata que: “La ciudad siempre há sido um centro dominador; antes política y militarmente; hoy económica y culturalmente”.

3.2 A Nova Carta de Atenas

O Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Portugal entre outros, em 1998 propôs uma Nova Carta de Atenas³ onde analisa a cidade contemporânea, suas funções, e faz propostas para o futuro das cidades no século XXI. Esta *carta* deverá sofrer revisão de quatro em quatro anos, sendo que a primeira revisão foi aprovada no congresso na entidade realizada em 20 novembro de 2003, em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de *Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas*.

A nova Carta de Atenas 2003 propõe uma rede de cidades que deseje:

“conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários”.

³ LA NOUVELLE CHARTE d'ATHÈNES 2003, disponível em www.ceu-ectp.org, acessados em 25/11/03

A visão na nova Carta de Atenas 2003 é de uma cidade conectada, instantânea, porém acentua que não se trata de “uma visão utópica e nem uma inadequada projeção das inovações tecnológicas”. Também observam que esta conexão se dará através do tempo, interligando pequenas a grandes cidades e zonas rurais, criando-se um contínuo urbano. Propõe o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar os problemas de acessibilidade a educação, saúde e outros bens sociais. Prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade.

Esta conexão, segundo a nova Carta de Atenas, deve abranger o aspecto econômico “criando um extenso tecido financeiro de grande eficácia e produtividade, mantendo níveis altos de emprego e assegurando competitividade em âmbito global”. E prevê que as economias locais e regionais se conectarão com outras economias de cidades, regiões, nacionais e internacionais, possibilitando o pleno emprego e o aumento da prosperidade dos cidadãos.

Ainda prevê a Carta de 2003 que, para aumentar as vantagens competitivas, as cidades formarão redes urbanas policêntricas de vários tipos, que chamam de redes de sinergia de cidades com as mesmas especializações. Redes de complementaridades onde as cidades se conectam para proporcionar diferentes especializações e redes flexíveis, sendo que o objetivo das cidades é a troca de bens e serviços.

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

Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local.

A cidade deve ser um refúgio, ou seja, protegida por acordos internacionais para se tornar área de não combate em caso de guerra. Deve ser um lugar adequado

para proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, como também tomar medidas para conter desastres naturais. Outra função é a cidade saudável, obedecendo as normas da Organização Mundial da Saúde, melhorando as habitações, meio ambiente, e com o planejamento sustentável, reduzir os níveis de poluição, lixo e conservar os recursos naturais.

A cidade produtiva que potencializa a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local, e melhorando o nível dos cidadãos através da educação e a formação profissional. Também a cidade deve ser inovadora, utilizando tecnologias de informação e comunicação, e permitindo o acesso dessas tecnologias a todos. Desta forma desenvolvendo redes policêntricas, cidades multifacetárias comprometidas com os processos de governo e gestão.

Ainda outras das funções da cidade são os movimentos racionais e a acessibilidade, que vinculam o planejamento a estratégia de transporte de forma integrada. Com isto melhorando as interconexões, o transporte público, ampliando as ruas livres de carros e promovendo a caminhada e o uso da bicicleta. A cidade ecológica, conceito da nova Carta de Atenas 2003, com a sustentabilidade constituindo num processo de planejamento conectado ao processo de participação social, constituindo-se em princípios do desenvolvimento sustentável.

E as duas últimas funções das cidades contemporâneas são a cidade cultural e a cidade de caráter contínuo. A primeira diz respeito ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano objetivando enriquece-lo e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. A outra observa a cidade como hospedeira da civilização, devendo proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, incluindo as tradições locais, o patrimônio edificado, métodos construtivos, bairros históricos, espaços abertos e verdes.

Não há dúvidas de que estas são novas funções da cidade, que já existiam desde os primórdios. Ocorre que se tem uma nova visão da cidade, estabelecendo a ela novas funções de acordo com o novo paradigma.

3.3 Investigando as Funções Sociais da Cidade

Diante deste quadro, como já foi dito, começou a surgir movimentos pela reforma urbana, que culminaram com proposta de iniciativa popular pela inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Aprovado, as normas

de política urbana, resumem-se a apenas dois artigos, sete parágrafos e alguns incisos, porém os preceitos nelas expostos trouxeram enormes conseqüências no ambiente urbano brasileiro.

Estabelece a norma constitucional que a Política de Desenvolvimento Urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Quando a norma determina que o objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade ela deixa um amplo espectro para a reflexão. Já que ordenar pode ser entendido como colocar em ordem, de forma lógica. O pleno desenvolvimento quer dizer o desenvolvimento total, em todos os aspectos. A questão é descobrir quais as funções sociais da cidade, uma vez que a Constituição não define, não explica, não esclarece quais seriam estas funções urbanas que possuem um caráter social, e que devem ser ordenadas.

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

Para efeito deste estudo, ao investigar as funções da cidade procurou-se classificá-las em três grandes grupos. No primeiro encontram-se as funções urbanísticas, estabelecidas pelos membros do CIAM, e que têm influenciado o planejamento, a política e a legislação urbana há décadas. No segundo grupo estão as funções chamadas de cidadania, que se constituem em direitos sociais. E no terceiro encontram-se as funções de gestão, ou seja, envolvem todas as práticas de gestão que objetivam garantir o bem-estar dos habitantes no meio urbano. Ver quadro 1.

QUADRO 1 – FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

FUNÇÕES URBANÍSTICAS	FUNÇÕES DE CIDADANIA	FUNÇÕES DE GESTÃO
Habitação	Educação	Prestação de Serviços
Trabalho	Saúde	Planejamento
Lazer	Segurança	Preservação do Patrimônio Cultural e Natural
Mobilidade	Proteção	Sustentabilidade Urbana

Como já foi acentuado, não significa que sejam apenas estas as funções sociais de uma cidade. Pode haver outras funções que não foram estudadas neste trabalho. Também a classificação aqui apresentada é fruto de uma reflexão para melhor sistematizar o estudo, não havendo similar na literatura nacional consultada. Com isto pretende-se contribuir para o debate sobre as funções sociais da cidade, que é conforme preceitua a Constituição Federal (art. 182), objeto da política de desenvolvimento urbano.

3.3.1 Funções Sociais Urbanísticas

As funções denominadas de urbanísticas são as quatro sistematizadas e definidas na Carta de Atenas: trabalho, habitação, recreação e circulação. Numa atualização terminológica, recreação passa a ser denominada de lazer e circulação é substituída por mobilidade urbana, pela amplitude conceitual que os novos termos contêm.

O trabalho, o ambiente de trabalho, a indústria, o comércio, e os serviços, são atividades fundamentais para a sustentabilidade econômica de uma cidade. Sem a possibilidade de trabalho que mantenha a cidade viva, funcionando, ela definha, desaparece. Portanto, o trabalho sempre será uma função primordial da vida urbana. A forma como o trabalho se organiza, é distribuído no ambiente urbano e pode mudar de tempos em tempos.

.A habitação é o principal refúgio do núcleo familiar. É fundamental na caracterização e conceituação da cidade. Sem habitantes, a cidade não existe. Não havendo moradias fixas, não há cidade. Pode haver um acampamento, porém a existência de prédios para a habitação é uma das características principais do ambiente urbano, desde tempos imemoriais. O alto custo da terra urbana, fruto da especulação imobiliária, é um dos fatores que tem dificultado o acesso das pessoas de menor renda à moradia. A função social habitação se concretiza com o acesso a moradia digna a todos os habitantes.

A função social habitação se concretiza quando o Poder Público possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas. E também quando ele atua no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamento humano precários, através da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º.V,f EC), destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas.

Outra função urbanística da cidade é o lazer. Os espaços de recreação, do encontro, do contato social, entre os moradores do ambiente urbano, é importante para a realização integral do ser humano. São geralmente nestes contatos que nascem os relacionamentos humanos em todas as esferas, desde a familiar até as amizades, a solidariedade, o sentimento de unidade, de grupo. A universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social.

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

Garantir o direito ao acesso ao transporte coletivo urbano, disponibilizá-lo a todos os moradores da cidade, sem nenhum tipo de exclusão, seja por falta de condições de acessibilidade física, econômico/financeira ou qualquer tipo de discriminação, através da universalização dos serviços, é a forma do Poder Público implementar esta função social da cidade.

3.3.2 Funções Sociais de Cidadania

No segundo grande grupo incluem-se as funções sociais de cidadania. Para este estudo, as funções de cidadania se constituem na materialização dos direitos sociais elencados na Constituição Brasileira. O caput do art. 6º. da C.F. aponta como direitos sociais a educação, saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Estes são direitos que a Constituição reconhece como sociais; não significa que não existam outros e que não estejam enumerados, previstos na Constituição em outros artigos. Observe-se que alguns dos direitos sociais (moradia, lazer, trabalho) foram neste trabalho classificados juntamente com a mobilidade, como funções urbanísticas da cidade.

Como funções de cidadania, portanto, classificam-se, neste estudo, a saúde, a educação, a proteção e a segurança. A Constituição trata como direitos sociais a

previdência social, a proteção a maternidade e a infância e a assistência aos desamparados. Entende-se que estes três direitos sociais são o desdobramento de um direito único, amplo, o direito de todo ser humano da proteção social.

A educação, a saúde, a segurança são direitos sociais em que todos os níveis de organização política brasileira têm o dever assegurar aos seus cidadãos, ou a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (art. 23, CF). E a segurança um direito fundamental, portanto deve ter a proteção estatal também em todos os níveis (caput, art. 5, CF).

Quanto a saúde, também como a educação é dever do estado, e tanto a União, como os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios participam de seu custeio devendo anualmente destinar um percentual de suas receitas tributárias. As ações e serviços públicos de saúde formam e integram uma rede hierarquizada e regionalizada que se constitui num sistema, o Sistema Único de Saúde (SUS). Neste particular, todos os municípios brasileiros atuam na área de saúde, embora nem todos ainda possuam a gestão plena de seus serviços, sendo que em alguns os recursos são repassados a eles através de outras esferas governamentais.

3.3.3 Funções Sociais de Gestão

O terceiro grupo de funções sociais da cidade são classificadas como funções de gestão pública. Elas refletem as práticas urbanas comuns e esperadas pela população. Constitui-se na Prestação de Serviços Públicos, a Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social, a Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e a Sustentabilidade Urbana.

4 CONCLUSÃO

A urbanização tornou-se um fenômeno mundial. Ao longo da história humana, a cidade tem sido o ambiente do convívio social por excelência. Onde ocorre a vida cívica, o mercado de trocas, a política, o exercício da cidadania. A civilização floresceu no meio urbano como um ambiente de trocas econômicas, sociais e culturais. E a preocupação do homem tem sido em estabelecer regras para

este convívio, não apenas de relacionamentos, mas também de disciplinamento da ação humana e de ocupação do território. Desde tempos imemoriais o homem tem procurado ordenar as atividades urbanas, nem sempre com sucesso.

A cidade constitui-se no ambiente que possibilitou ao homem intensificar seus relacionamentos tornando-os mais complexos e intensos e, provavelmente, assim acelerar o processo de evolução. A gestão e o planejamento urbano são importantes instrumentos para a implementação dos direitos fundamentais. Para ser justa a cidade deve garantir e assegurar direitos e obrigações a todos independentemente de onde se encontrem no espaço urbano ou na estrutura da sociedade. No Brasil, o município é a unidade estabelecida na lei, de planejamento e desenvolvimento urbano.

Verifica-se que as funções sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais. Pela teoria da finalidade o Poder Público existe para garantir e materializar estes direitos e eles não são senão o próprio direito à vida social, com liberdade e limites que possam assegurar a todos condições de igualdade de usufruir dos bens gerados pela civilização.

Observa-se que o homem estabeleceu, ao longo do tempo, funções para a cidade e procurou fazer com que elas fossem validadas, através da cultura e da edificação de ambientes urbanos. Na sociedade contemporânea, da informação, a cidade transcende o seu limite geográfico, como transcendeu em todos os tempos, porém agora de forma instantânea. As funções sociais da cidade independem do espaço/tempo, pois são direitos que acompanham o ser humano onde ele estiver.

Identificou-se neste estudo as funções sociais da cidade agrupadas em três categorias: Funções Urbanísticas, Funções de Cidadania e Funções de Gestão. Convencionou-se neste trabalho que as Funções Urbanísticas são: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; as Funções de Cidadania: educação, saúde, proteção e segurança; e as Funções de Gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana.

Assim conclui-se que, por “funções sociais da cidade”, tem-se uma norma constitucional aberta, que pode e deve ser desvendada e transformada em princípios orientadores ao Poder Público, para o planejar e implementar os direitos fundamentais. A cidade é uma obra em construção, bem como a maneira como é vista e estudada, que deve ser preservada, como de resto toda a natureza, para as gerações futuras.

5 REFERÊNCIAS

- ALOMAR, G. **Teoria de La Ciudad**. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1980.
- BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 7.
- _____. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 2.
- BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia Urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1977.
- BONINI, R. Polis. In: BOBBIO N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983.
- BRASIL. Distrito Federal. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade, Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, 2002.
- DALLARI, A. FERAZ, S. (Coords). **Estatuto da Cidade** (Comentários a Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003.
- FIORILLO, C.A.P. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GONÇALVES, M. F. R. **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. In: GONDIM, L.M. (Org.). Rio de Janeiro: IBAM, 1990.
- _____. Município no Brasil. Rio de Janeiro: IBAM, 1989. In: AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- LA NOUVELLE Charte d' Athènes 2003. Disponível em www.ceu-ectp.org. Acesso em 25 nov. 03.
- LEAL, R. G. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre, : Livraria do Advogado, 1988.
- LE CORBOUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MUKAI, T, **Direito e legislação urbanística no Brasil** (História – Teoria – Prática). São Paulo: Saraiva, 1988.
- _____. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002.
- _____. **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- NIGRO.C. D, **Análise risco de favelização: instrumento de gestão do desenvolvimento sustentável**, Curitiba, 2005. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Exatas e Tecnologia.
- RATTNER, H. **Sustentabilidade: uma visão humanista**. Disponível em: www.abdl.org.br/Rattner/Download/Sustentabilidade. Acesso em 25 nov. 2003.
- SILVA, J. A da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- WEBER, M. **La ciudad**. Madri: La Piqueta, 1987.