

Capítulo 5

**O município como redutor da
vulnerabilidade socioambiental**

Alice de Campos Alves

1 Introdução

O federalismo é cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988 e consiste em um dos pilares da democracia por permitir uma maior aproximação entre o Estado e a população, respeitando os contextos e as identidades locais. Nesse sentido, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências que estão diretamente relacionadas à consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil listados no artigo 3º, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988). Ao analisar o papel do município na redução da vulnerabilidade socioambiental, este trabalho intenta contribuir para o melhor desempenho do pacto federativo e também para que o Brasil alcance os objetivos constitucionalmente estabelecidos.

O objetivo geral do estudo é analisar o papel do município na redução da vulnerabilidade socioambiental, e os objetivos específicos são: apresentar a construção histórica do município e sua função no pacto federativo da Constituição Federal de 1988; analisar a política urbana e seus instrumentos na Constituição Federal de 1988; identificar os fatores que obstaculizam o bom desempenho municipal na utilização dos instrumentos de política urbana e identificar as consequências do enfraquecimento do município como redutor da vulnerabilidade socioambiental para a democracia brasileira.

Adotou-se o método dedutivo, partindo da construção teórica sobre o município e seu papel democrático como redutor da vulnerabilidade socioambiental para aplicá-la à realidade das cidades brasileiras. Como técnica de pesquisa, adotou-se a pesquisa bibliográfica, selecionando trabalhos científicos com pertinência temática para a elaboração do referencial teórico e fundamentação do trabalho.

2 O município na Constituição Federal de 1988

O federalismo é uma forma de Estado que conjuga vários centros de poder político autônomos, em que há um ente principal detentor da soberania, porém, não existe hierarquia na organização federal (DALLARI, 2011). Os autores Abrucio e Franzese (2007) comentam a essência do significado de federalismo:

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

A Constituição brasileira de 1988 buscou estabelecer o federalismo como forma de Estado, atribuindo autonomia à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e compreendendo a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil em seu artigo 18 (BRASIL, 1988). Dessa forma, o poder político é compartilhado pela União e

pelas unidades federadas, as quais, dotadas de autonomia, podem atuar nos assuntos que lhes forem determinados pela Constituição, que são fixados por meio de uma distribuição de competências (DALLARI, 2011).

A autonomia das entidades federativas está associada à repartição de competências. Essa distribuição de poder é o ponto principal do estado federal (SILVA, 2005) e é importante para a descentralização não somente administrativa, como também política dos estados-membros, os quais, mediante sua autoridade, podem executar e elaborar suas próprias leis (MENDES, 2012).

A autonomia dos estados federados se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, legislação, governo e administração (SILVA, 2005). A auto-organização está devidamente expressa na Constituição Federal no artigo 25, ao dispor que os “Estados organizam-se e regem-se pela Constituição e leis que adotarem” (BRASIL, 1988). A capacidade de autolegislação está ao lado da auto-organização, permitindo aos estados a edição e gerência das próprias leis (TAVARES, 2012). A possibilidade de autogoverno desrespeita os princípios de organização do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário das entidades (SILVA, 2005). A capacidade de autoadministração funda-se na auto-organização e autolegislação, que decorre da distribuição de competências entre União, estados e municípios (SILVA, 2005).

O princípio geral que orienta a repartição de competências entre as entidades componentes do estado federal é o da predominância do interesse, validando a União a tratar de

matérias com predominância no interesse geral, nacional, aos estados, no que lhes couber dentro dos assuntos de predominância no interesse regional e aos municípios, no que concerne às temáticas de interesse local (SILVA, 2005). Baseada nesse princípio, a Constituição Federal de 1988 determina atribuições a cada ente federativo, definindo competências administrativas e legislativas que os permitem atuar de forma privativa e concorrente (SANTOS, 2011).

Quando o ordenamento jurídico regula as atribuições, compartilhando competências entre os entes federativos, ele implica uma maior descentralização das funções do Estado (BARACHO, 1985). A descentralização provocada pelo reconhecimento das entidades federativas está relacionada à teoria democrática, colocando-se igualmente para todas as coletividades políticas (BARACHO, 1985). O federalismo se mostra, assim, um instrumento fundamental para a manutenção da democracia e a participação política do cidadão brasileiro, pois “quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático” (BASTOS, 1999, p. 226).

A distribuição do poder governamental entre as unidades regionais ocorre, em sua maioria, de forma dual, limitando-se à União e aos estados federados (SILVA, 2005). O Brasil inovou ao elevar os municípios à categoria de entidades autônomas, “fornecendo ao núcleo básico da estrutura socioadministrativa da federação diversas competências, trazendo as discussões para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade daquela sociedade” (SANTIN; FLORES, 2006, p. 65).

A Constituição de 1988 garantiu aos municípios a autonomia necessária para gerir suas demandas dentro das competências por ela definidas, sustentada pelas quatro capacidades, de acordo com disposto em seu artigo 29. A capacidade de auto-organização municipal, que, a princípio, era destinada aos estados (SILVA, 2005), atualmente acontece mediante lei orgânica própria, que poderá ser elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores, sem interferência do legislativo estadual ou federal (BRASIL, 1988). O autogoverno é exercido pelos prefeitos e vereadores eleitos das respectivas câmaras municipais (BRASIL, 1988). À capacidade de autolegislação compete a elaboração de leis sobre temáticas de interesse local, que são reservadas à sua competência de forma suplementar e concorrente (SILVA, 2005). No tocante à capacidade de autoadministração, cabe aos municípios “[...] arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local” (SANTOS, 2011, p. 212).

A descentralização provocada pela adoção do federalismo ampliou as demandas necessárias para aplicar a efetividade dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988 (SANTOS, 2011). Assim, as competências destinadas aos municípios abrangem o âmbito administrativo, bem como econômicos, financeiros, políticos e socioambientais. Dessa forma, incube aos municípios, segundo o artigo 30, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e

do estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Com o fortalecimento do município no estado federativo, cuja autonomia foi ampliada no âmbito político, administrativo e financeiro, a discussão sobre a política urbana e a forma de gestão das cidades passou a se destacar nas diversas esferas institucionais, tendo em vista, principalmente, o aumento do quadro de miséria social, em conjunto com o grande percentual da população em áreas ilegais e clandestinas, uma realidade presente nas grandes cidades e que se propaga para as médias e pequenas também (HONDA; VIEIRA, 2015). Dessa forma, faz-se necessário o confronto dos problemas que atingem essa população por meio do desenvolvimento de políticas públicas que visem à articulação de planejamento urbano.

Foram desenvolvidas pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, diretrizes para a ampliação da política de desenvolvimento urbano brasileiro, delegando a sua execução ao poder público municipal e alegando a obrigatoriedade de um plano diretor. Em 2001, a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os referidos artigos, buscando facilitar o trabalho do gestor nas questões relacionadas ao espaço urbano e seus habitantes, possibilitando resolução dos conflitos sem recorrer aos estados e à União (SANTIN; FLORES, 2006). Assim, “[...] entre as políticas urbanas, a

habitacional passou a ser central e estratégica para o município, uma vez que um dos principais problemas é a provisão de moradias adequadas à grande parcela da população” (HONDA; VIEIRA, 2015, p. 64).

3 Planejamento urbano e vulnerabilidade socioambiental

Na construção histórica do federalismo brasileiro, o município enfrentou e ainda enfrenta desafios (LEAL, 2012), mas a Constituição Federal de 1988 atribuiu-lhe competências importantes para o reforço de sua autonomia. Dentre tais competências, destaca-se, em seu artigo 182, a execução da política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o plano diretor seu instrumento básico (BRASIL, 1988). A execução da política urbana é regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que, em seu artigo 1º, “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Uma das diretrizes gerais da política urbana está disposta no artigo 2º, parágrafo IV, que consiste no “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” (BRASIL, 2001). Esse

planejamento não se resume aos aspectos da cidade e de edificações, pois abrange, inclusive, as necessidades econômicas dos cidadãos (SOUZA, 2005), evidenciando que o planejamento municipal está diretamente relacionado à redução da vulnerabilidade socioambiental.

Embora existam dificuldades para a elaboração e aplicação do conceito de vulnerabilidade, sabe-se que ele considera as condições sociais e a susceptibilidade aos perigos ambientais (ALMEIDA, 2010). Os indicadores de vulnerabilidade, por sua vez, são essenciais para a identificação e redução da desigualdade social e para a prevenção de riscos a processos naturais perigosos, uma vez que comunidades com os piores indicadores sociais, econômicos e de acesso a serviços de infraestrutura urbana são propensas a ocupar os espaços de risco das cidades (ALMEIDA, 2010). Assim sendo, um planejamento da política urbana adequadamente elaborado e executado deveria apresentar uma relação dialética com os indicadores de vulnerabilidade socioambiental: por um lado, o planejamento deve ser elaborado considerando as particularidades dos espaços mais vulneráveis; por outro, deve apresentar soluções que promovam a redução da vulnerabilidade socioambiental.

A origem da vulnerabilidade está ligada ao impacto negativo que as falhas do sistema podem causar nas pessoas (CUTTER, 2011). O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é um indicador quantitativo das características que podem influenciar a vulnerabilidade social ao risco (CUTTER, 2011), fornecendo instrumentos que permitem a investigação dos impactos dos fatores sociais no ambiente, medindo as condições sociais,

dados socioeconômicos e demográficos do indivíduo ou do grupo a partir do qual é construído o ambiente social (CUTTER, 2011). No Brasil, segundo o *Atlas de vulnerabilidade social nos municípios brasileiros* (2015), o IVS é o resultado da média aritmética dos subíndices, e é ligado, por sua vez, à infraestrutura urbana, capital humano, renda e trabalho, incorporando como um de seus indicadores a qualidade da saúde individual e coletiva, como também a do meio ambiente.

A ocupação do espaço urbano no país tem reflexo em um processo histórico marcado por intensa desigualdade social, discriminação e exclusão social (SANTIN, 2005). A crescente migração do meio rural para o urbano e a procura por condições dignas, juntamente com a disparidade econômica, característica das grandes cidades, são fatores para o fomento do desequilíbrio social, que está associado à carência de elementos básicos essenciais para a ideia de vida digna, como moradias e empregos, e à escassez de saneamento básico para a população. Esse desequilíbrio social reflete no prejuízo do crescimento ordenado e sustentável das cidades (SANTIN, 2005).

O planejamento municipal dialético, articulado aos indicadores de vulnerabilidade socioambiental, é essencial ao cumprimento da política urbana, prevista na Constituição. Contudo, esse planejamento exige uma construção coletiva, com a participação ativa e efetiva da população na “montagem da estrutura correta”, que não admite falsas consultas populares (SOUZA, 2005). Nesse sentido, o Estatuto da Cidade incorporou o princípio da gestão democrática da política urbana, exigindo a “[...] 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” (BRASIL, 2001, art. 2).

O instrumento da gestão democrática, assegurado pelo Estatuto da Cidade, é exercitado através de debates, audiências e consultas públicas, órgãos colegiados de política urbana e em conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. A iniciativa popular, por sua vez, manifesta-se em projetos de leis e em planos, além de programas e projetos de desenvolvimento urbano, como previsto no artigo 43 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). Para Santin (2003, p. 4), “[...] a implementação de tais diretrizes será capaz de proporcionar um acesso da população à administração municipal, a fim de que não somente participe da tomada das decisões em âmbito municipal, mas que também lhe seja possibilitado o controle da execução das mesmas”, sendo permitida a reivindicação das políticas públicas prioritárias para a comunidade. Cabe aos municípios a aplicação das diretrizes gerais, ressalvadas pelo Estatuto da Cidade, por meio da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor.

O Plano Diretor é o mecanismo básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001, art. 40), integrando “o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (BRASIL, 2001, art. 40). Seu aspecto participativo da população e democrático reflete na implementação da igualdade

e oportunidades no ambiente urbano. Sendo “[...] o instrumento central de planejamento da cidade deve orientar-se pela busca da justiça social, contendo mecanismos que possam democratizar o acesso aos serviços urbanos, em especial, o acesso à moradia digna” (FERREIRA; FERREIRA, 2011, p. 46). Assim, o instrumento legal é essencial para ratificar os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Santin (2006):

[...] a participação popular na gestão do ambiente urbano, além de proporcionar maior agilidade na solução dos problemas enfrentados pelas populações que habitam as cidades e otimizar a aplicação do dinheiro público em projetos públicos que realmente reflitam o interesse mais proeminente da população, conduza a que, de forma efetiva e rígida, haja uma potencialização do controle social da administração pública. O poder público passa a ser fiscalizado diuturnamente, estando, assim, obrigado a agir de forma mais transparente e racional, priorizando os interesses locais em detrimento de interesses secundários, clientelistas, personalistas, de cunho econômico e ou político, como seguidamente é observado nas administrações públicas (SANTIN, 2006, p. 66).

A obrigatoriedade do Plano Diretor abarca as cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as localizadas em áreas de especial interesse turístico e as que forem atingidas por atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou, ainda, as inseridas na área de influência de empreendimentos (BRASIL, 2001, art. 41).

Nas palavras de Silva e Araújo (2003):

O plano diretor deve servir como guia indicador para o crescimento físico, estabelecendo prioridades de investimentos para o setor público e orientando a ação da iniciativa privada, de modo que todos – município, demais esferas governamentais, empresariado local e comunidade em geral – conjuguem seus esforços para que, juntos, atinjam os objetivos propostos (SILVA; ARAÚJO, 2003, p. 65).

Ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanas, o Estatuto da Cidade ampliou seus paradigmas e abarcou questões relativas ao planejamento urbano e ao interesse coletivo. Destacam-se, nesse bojo, os planos de ordenação territorial e de desenvolvimento socioeconômico para a reconstrução de cidades. Assim, o Plano Diretor desempenha uma relação importante na competência municipal por promover uma maior facilidade de fiscalização na esfera, que, com seu desempenho, pode edificar as ações planejadas, e desencadear melhorias contínuas no espaço urbano (FARIA, 2009).

A ordenação e controle do uso do solo é também uma diretriz prevista pelo Estatuto da Cidade, que visa “[...] evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana” (SILVA, 2003, p. 61), sendo fundamental na criação de Zonas Especiais de Interesses Sociais (ZEIS), que, nas perspectivas de Faria (2010):

[...] são áreas destinadas à construção e manutenção de habitações que incluam na cidade legal todas as áreas excluídas, ou seja, áreas que visam receber moradores de cortiços, favelas, invasões, assentamentos populares, e toda sorte de moradias clandestinas e irregulares, dando-lhes mais dignidade, oferecendo a todos moradores a oportunidade de ocupar um espaço dentro da cidade legalizada nesse contexto, as ZIES (sic) são de fundamental importância uma vez que visa eliminar focos de clandestinidade, recolocando pessoas marginalizadas dentro do processo de pleno exercício de cidadania (FARIA, 2010, p. 169).

A diretriz que abarca a função social da propriedade no Estatuto da Cidade é primordial para reiterar o direito à moradia e à cidade, inserido pela Emenda Constitucional nº 26 e listado no rol de direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que garante o direito de propriedade no território nacional e determina que ela cumpra uma função social. Assim, a diretriz possibilita uma urbanização mais equilibrada e adequada às relações da cidade (SILVA, 2003).

Logo, percebe-se a preocupação do Estatuto da Cidade com a regulação fundiária, criando um maior equilíbrio e harmonia nas cidades ao possibilitar que as pessoas pertencentes às classes menos favorecidas acessem melhores posições (FARIA, 2009), fazendo parte de uma política de redistribuição. A referida política indica o reconhecimento de que os pobres têm também direito a uma habitação regularizada, bem como acesso a serviços e equipamentos disponibilizados pelo meio urbano (GONDIM, 2011). Essas medidas trazidas pelo Estatuto da Cidade são importantes para a efetivação de uma maior inclusão social dos marginalizados na esfera urbana.

4 Desigualdade social e imprevisto municipal

O Estatuto da Cidade apresenta as aberturas necessárias à construção participativa e plural, mas a ampliação dos espaços vulneráveis e o agravamento da vulnerabilidade socioambiental nas cidades apontam que sua utilização tem se limitado à observância dos requisitos protocolares para a elaboração dos planos, sem considerar as partes “formais” e “informais” da estrutura urbana nem trabalhar com os “cidadãos reais” (SILVA; ARAÚJO, 2003). Um planejamento que não seja articulado em conjunto com a população e que ignore as vozes à margem dos grandes centros urbanos é um planejamento omissivo que resulta em atos de imprevisto e que agrava a vulnerabilidade socioambiental.

A aplicabilidade dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade não aconteceu da forma almejada pelos legisladores e pelos movimentos sociais, pois encontrou desafios para a promoção dos objetivos traçados. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se destinam à regularização fundiária de caráter redistributivo que, mesmo sendo objeto de comemoração, foi um dos mecanismos afetados no caso concreto, uma vez que, por uma predominância dos planos diretores desenvolvidos pelos municípios, a demarcação dessas zonas foi deixada para uma legislação posterior que não exige a participação popular em sua elaboração (GONDIM, 2011).

Outro aspecto considerado promissor para o pleno desenvolvimento urbano direcionado pelo Estatuto da Cidade é ligado à espacialidade do Plano Diretor, que, ao considerar a sua obrigatoriedade somente aos municípios com a população

superior a 20 mil habitantes, deixou de contemplar 4.000 municípios que possuem o número de habitantes inferior a 20 mil. Por essa perspectiva espacial, somente cerca de 27% das unidades federadas brasileiras realizam o Plano Diretor para aplicar os instrumentos disponíveis pelo Estatuto da Cidade (RODRIGUES, 2004). Pela perspectiva populacional, cerca de 80,31% da população se encontra concentrada somente nos 27% dos municípios, significando que a maioria da população é beneficiada pela função social da propriedade. No entanto, 72,96% dos municípios brasileiros que abrigam somente 19,69% da população urbana, que não têm a obrigação de desenvolver um Plano Diretor, estão isentos de serem contemplados pelos direitos urbanos assegurados pelo Estatuto da Cidade, havendo exclusão desses habitantes na participação do planejamento urbano (RODRIGUES, 2004).

O pressuposto de que a cidade é um bem coletivo foi amplamente defendido pelo Estatuto da Cidade, além de que as propriedades devem cumprir, também, sua função social. Entretanto, o estatuto deixou de tratar questões como a definição de critérios básicos para avaliar quando a propriedade urbana está aguardando valorização futura, não averiguou sua função social e deixou de aplicar os instrumentos garantidos pelo estatuto (RODRIGUES, 2004). Rodrigues (2004) complementa que:

O Estatuto da Cidade reproduz a denominação não edificação, subutilização ou não utilização, mas também não propicia definição de critérios objetivos. Falta base conceitual ou parâmetros indicativos para limitar a especulação. Se há um potencial de transformação do planejamento, este é ainda pré-virtual no que se

refere à função social da propriedade urbana (RODRIGUES, 2004, p. 21).

Houve promoção dos processos participativos na elaboração e revisão dos Planos Diretores por meio da criação de Conselhos Municipais da Cidade por parte dos municípios. Assim, os planos propostos pelo Estatuto da Cidade foram realmente incorporados com maior frequência pelos Planos Diretores (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Entretanto, não houve grandes influências ou mudanças na gestão municipal e nem impactos sociais para um desenvolvimento urbano, uma vez que a maior parte desses conselhos tem caráter consultivo (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

De modo geral, os municípios não tiveram seus espaços pautados no planejamento urbano, o que culminou no aumento da desigualdade social, de deficiências habitacionais e de infraestrutura nas cidades brasileiras. Diante disso, a dificuldade de financiar o desenvolvimento urbano, aliada a um curto ciclo da gestão municipal e a outros fatores, reflete no posicionamento dos gestores municipais, fazendo com que eles optem por atuar de forma pragmática e imediatista na execução de políticas públicas urbanas (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Ainda que o Plano Diretor seja uma ferramenta disponibilizada aos municípios para aplicação de políticas públicas urbanas, ele deve dialogar com a realidade das cidades e com sua gestão, mostrando-se ineficiente quando não é bem aplicado e podendo possuir pouca lidimidade se não contemplar todos os grupos da sociedade e for feito sem interlocução com o povo (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

5 Conclusão

A Constituição Federal de 1988 apresentou avanços para a consolidação dos municípios no federalismo brasileiro, com destaque para a competência municipal para executar a política urbana, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que adotou expressamente o princípio da gestão democrática.

Sem a participação efetiva da população, especialmente daqueles que estão confinados aos espaços vulneráveis, o planejamento municipal não estabelecerá uma relação dialética com os indicadores de vulnerabilidade socioambientais, impedindo que os municípios cumpram o papel de redutores da vulnerabilidade socioambiental. A desconsideração material das demandas populares é um obstáculo à elaboração de um planejamento que observe os objetivos fundamentais constitucionalmente previstos, constituindo, assim, mera formalidade. Nesse contexto, os municípios brasileiros trabalham com o imprevisto e funcionam como intensificadores, e não como redutores da vulnerabilidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, São Paulo, SP, v. 1, p. 13-31, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadccocf2631430cbofag/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.
- ALMEIDA, Lutiane. Vulnerabilidade social aos perigos ambientais. **Revista da Anpege**, João Pessoa, PB, v. 6, n. 6, p. 151-176, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272697257_VULNERABILIDADE_SOCIAL_AOS_PERIGOS_AMBIENTAIS. Acesso em: 12 abr. 2023.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 22, n. 85, p. 151-184, 1985.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

- COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151022_atlas_da_vulnerabilidade.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.
- CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 93, n. 1, p. 59-70, 2011. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/165>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FARIA, Leonardo Rocha de. Planejamento Estratégico, Estatuto da Cidade e Plano Diretor: Métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, MG, v. 10, n. 32, p. 162-170, 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15866>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- FERREIRA, Gabriel Luis BonoraVidrih; FERREIRA, Natália BonoraVidrih. Direito à cidade: o papel do planejamento urbano. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, v. 14, n. 14, p. 35-50, 2011. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/185/184>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONDIM, Linda. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. In: GONDIM, Linda *et al.* **Cidade e seu Estatuto: 10 anos de conquistas?** Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará, 2011, p. 9-33. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes/category/87-inesp-publicacoes-autorais?download=1248:caderno-cidade-e-seu-estatuto---10-anos-de-conquistas>. Acesso em: 27 mar. 2021.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão *et al.* Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, PR, v. 7, n. 1, p. 62-73, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0062.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, SP, n. 12, p. 9-25, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528>. Acesso em: 27 mar. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, PR, v. 42, p. 121-131, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5177>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, RS, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo. O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 21, p. 220-229, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/JanainaSantin/publication/43694068_O_estatuto_da_cidade_e_a_gestao_democratica_municipal/links/5575072008ae7536374ff55e/O-estatuto-da-cidade-e-a-gestao-democratica-municipal.pdf. Acesso em: 6 jan. 2021.

SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, PR, n. 120, p. 209-230, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3msfz8BNTsTT3zhDNjxrQtR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023.

- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf. Acesso em: 23 fev. 2021.
- SILVA, Jussara Maria da; ARAÚJO, Maria Luiza Malucelli. Estatuto da Cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, PR, n. 105, p. 57-74, 2003. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813371>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Estatuto da Cidade e o Planejamento. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, n. 46, p. 343-360, 2005. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1325/0>. Acesso em: 19 ago. 2020.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.