



Planejamento Urbano e Desenvolvimento: Apontamentos para uma Ação Integrada

LISANDRO PEZZI SCHMIDT

Caros alunos,

Esse ebook é um pdf interativo. Para conseguir acessar todos os seus recursos, é recomendada a utilização do programa Adobe Reader 11.

Caso não tenha o programa instalado em seu computador, segue o link para download:

<http://get.adobe.com/br/reader/>

Para conseguir acessar os outros materiais como vídeos e sites, é necessário também a conexão com a internet.

O menu interativo leva-os aos diversos capítulos desse ebook, enquanto as setas laterais podem lhe redirecionar ao índice ou às páginas anteriores e posteriores.

Nesse *pdf*, o professor da disciplina, através de textos próprios ou de outros autores, tece comentários, disponibiliza links, vídeos e outros materiais que complementarão o seu estudo.

Para acessar esse material e utilizar o arquivo de maneira completa, explore seus elementos, clicando em botões como flechas, linhas, caixas de texto, círculos, palavras em destaque e descubra, através dessa interação, que o conhecimento está disponível nas mais diversas ferramentas.

Boa leitura!

SUMÁRIO

Apresentação

Ao acompanharmos as inúmeras questões que se apresentam sobre a realidade dos municípios, a partir das orientações legais e das características econômicas, sociais e ambientais e das decisões de ordem política, torna-se necessário contemplar um olhar sobre o território e identificar quais os desafios que repercutem no desenvolvimento de uma localidade.

A manutenção de condições adequadas para moradia e a demanda crescente por novos espaços e demais elementos que participam de nosso cotidiano (trabalho, cultura, lazer) deve, também, ser acompanhada pelas ideias e práticas que visam integrar os espaços ocupados e produzidos aos interesses coletivos.

O material para o Curso Superior em Tecnologia em Gestão Pública tem como objetivo ampliar o conhecimento e compreender o significado do Planejamento Urbano e do Plano Diretor.

Para iniciarmos as discussões, vamos esclarecer alguns termos e conceitos que compõem o material. O primeiro deles, o termo Município pode ser entendido, considerando a Constituição de 1988, como uma divisão administrativa, um ente federativo, entidade estatal integrante da Federação ou como entidade politico-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira (SILVA, 2009).

Outro termo que utilizaremos bastante no decorrer de nossas discussões é território. Assim, tendo como base a compreensão das transformações em todo o espaço nacional quanto às formas de produção no território e quanto às relações que incidem nos investimentos privados e nas intervenções públicas, nota-se que, conforme aponta o IBGE (2017), são muitas as formas utilizadas para delimitar e classificar um território em urbano e rural. Urbano e rural são manifestações socioespaciais e fazem com que haja certa dificuldade em estabelecer uma única abordagem que possa definir os dois conceitos e suas delimitações.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2017), mais de 75% da população se concentra em áreas predominantemente urbanas e habitam apenas 26% do total de municípios brasileiros, o que aponta para a concentração da população em alguns centros do país; 60,4% dos municípios existentes e que são enquadrados como rurais concentram apenas 17% da população total do país (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Mesmo exigindo uma organização, é possível entender como cidade a materialização, no tempo, do processo de urbanização (SPÓSITO, 1988; CORRÊA, 1989). Nessa abordagem geográfica, há diferentes usos sobrepostos do termo e que definem áreas, como aponta Corrêa (1989, p. 7) “o centro da cidade, [...], áreas industriais, áreas residenciais distintas, em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão”.

Cidade (distrito sede e com o mesmo nome do Município) indica, ainda, a apropriação do espaço delimitado no perímetro urbano, que é definido por Lei Municipal. Numa abordagem mais ampla, o rural é um *continuum* do urbano que se estende aos Distritos e, em alguns municípios, há delimitação do que é rural e do que é urbano no Distrito. Nesse raciocínio, o termo “campo” não pode ser identificado apenas com a agricultura e a pecuária, pois é um *continuum* do urbano. Segundo o IBGE (2017, p. 37):

O Decreto-lei n. 311, de 02/03/1938 que dispõe sobre a divisão territorial do Brasil, constitui-se em um marco legal da diferenciação entre espaços rurais e urbanos no País. Ele estabelece, entre outros aspectos, os critérios e objetivos para a diferenciação entre cidades e vilas, pois até aquele ano não havia distinção entre estas duas unidades político-administrativas e as sedes de municípios podiam ser vilas ou cidades, dependendo das condições de sua criação (LIMA, 2007). A partir do citado decreto, todos os distritos-sede de municípios passaram a ser classificados como cidades, enquanto as vilas seriam todas as sedes de distritos. Tudo o que estivesse fora deste enquadramento corresponderia ao rural. Caberia aos municípios estabelecer esta diferenciação, bem como definir os limites de cidades, vilas e, por consequência, das áreas rurais.

Outras denominações como Agrário e Agrícola aparecem na perspectiva da pesquisa avançada e levam em consideração outros critérios para definir o que não é urbano.

Nesse contexto, tanto para o rural como para o urbano, identificar e compreender a dinâmica socioespacial requer uma atenção especial quanto àquilo que vem ocorrendo em diferentes regiões do país, tendo como exemplo diferentes formas de moradia nos espaços urbano e rural que sofrem forte pressão de investidores e de expansão das atividades terciárias. Além disso, a intensificação das relações do rural e do urbano pela movimentação de capital e de serviços mais sofisticados (investimentos em tecnologia e inovação) aumentam a complexidade e a capacidade de compreensão das transformações no território.

Em relação ao Planejamento Urbano, é algo que induz ao futuro e, em nosso caso, à realidade municipal envolvendo a cidade e as relações com a área rural. Já a Gestão Urbana remete ao presente; ela é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com recursos disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Gestão e Planejamento são interdependentes; o planejamento pode ser considerado como a preparação para a gestão futura (SOUZA; RODRIGUES, 2004).

Assim, há a autonomia administrativa do município, prevista na Constituição Federal (1988). O município tem o poder de organizar os serviços de interesse local e levando em conta a ordenação urbanística, no que corresponde ao seu território (ver Artigos 29 e 30 da Constituição Federal, 1988).

Rolnik (2008), destaca que há um consenso, entre os estudiosos e gestores de cidades no país, de que a capacidade de controle do pro-

cesso de uso e ocupação do solo municipal é extremamente frágil e, por esta razão, nossas cidades crescem de forma desordenada e caótica.

Todavia, atentamos para aquilo que parece representar de forma efetiva a desordem, ou seja: o que de fato é desordem? Observam-se intervenções pontuais e propostas feitas pelo poder público que atendem apenas uma parte da população e de seus interesses e que, na maioria das vezes, desconsideram questões como violência urbana e o tratamento diferenciado, por certos gestores e equipe técnica, àqueles que são segregados como os grupos de baixa renda. Longe de se esgotar a discussão e alternativas que devem antecipar as decisões quanto ao que se reconhece como desordem, passamos a outros apontamentos quanto a projeção populacional.

De um modo geral, projeções populacionais para o país mencionam a redução do crescimento populacional, o que não significa que as preocupações que envolvem planejamento e gestão em diferentes frentes serão diminuídas. Conforme dados da Fundação Getulio Vargas (2018), o Brasil tem um déficit habitacional de mais de 7 milhões de moradias, o que indica um contínuo esforço das esferas federal, estadual e municipal para a garantia da população que necessita, além de moradia, segurança, mobilidade urbana, entre outras necessidades.

Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências
para os Próximos Dez Anos

Ainda observa-se em diferentes regiões, o movimento intenso de pessoas que se deslocam dos locais com poucas oportunidades em direção a outros centros, levando a certa precariedade no atendimento de necessidades básicas, tendo em vista o deslocamento de pessoas empobrecidas, o que exige ampliação da infraestrutura existente para atendimento das demandas próprias do município e do crescimento populacional.

Magalhães e Izaga (2017) apontam, do ponto de vista urbanístico, outros fatores que precisam ser considerados e também impactam no quadro da moradia urbana: o estoque vago, disponível para aluguel ou para venda ou aguardando definição de uso, o domicílio de uso ocasional, para lazer e férias, ou segunda residência, para além das moradias inadequadas ou insalubres que poderão ser substituídas. Como destacam os autores, às estimativas feitas, a partir dos cálculos demográficos e tamanho da família, seria necessário agregar esta categoria para que fosse possível alcançar o número total da demanda de moradias no país.

Contudo, é relevante não distanciar-se das demais questões: para onde e como é assegurado o direito ao uso adequado dos espaços públicos nas cidades? Como podemos garantir acesso aos serviços e equipamentos públicos e como as cidades estão preparadas para adequar-se às demandas da população? Quais aspectos legais devem ser seguidos tanto pelos gestores públicos, como pela sociedade civil no que se refere ao Planejamento urbano e ao Plano Diretor?

Dentre as possibilidades, visando ampliar o conhecimento dos municípios e, em particular, de nossas cidades, reunimos algumas discussões que devem estar presentes em nossas interpretações. Salientamos que as partes que compõem o presente material visam o entendimento sobre as funções sociais da cidade e sobre a importância de compreender o Planejamento e Gestão Urbanos e, especialmente, a importância do Plano Diretor.

Nesse sentido, convido-os a acompanhar, discutir e promover o debate e construção para novas ideias que possam contribuir para a Gestão Pública. Para isso, é fundamental que façam a leitura do material, participem, reflitam e estimulem outras pessoas a fazerem o mesmo, assim, teremos possibilidade de cuidar melhor dos nossos espaços.

Desejamos uma ótima leitura!

1. A Cidade e sua Função Social

A relação morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem, cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política (ROLNIK, 1995, p. 21).

A citação apresentada instiga o papel do cidadão e seu compromisso para a organização e reforça o entendimento da existência das cidades. No decorrer dos tempos, a relação entre cidade e campo se basearam, principalmente, num poder político e religioso e que, gradativamente, em razão das mudanças provocadas pelas transformações sociais, econômicas e políticas, promoveram na cidade maior possibilidade de poder, acumulação de capital e a circulação de bens com mais rapidez.

De acordo com Sposito (1988) e Andrade (1989), um dos fatores para a cidade surgir foi quando a produção ultrapassou as necessidades de consumo dos produtores e o excedente foi apropriado por não produtores. Dos povos primitivos que viviam da caça, da pesca e da coleta, período em que não existia divisão de grupos e pagamentos para a passagem de um modo de produção, formou-se um poder e reserva da produção que exigiu maior força de trabalho e pagamento de tributos. Conseqüentemente, as primeiras cidades foram tornando-se centros político-militar e administrativos.

Ecce Homo - A cidade

Souza (2003) acrescenta que a cidade é um local onde as pessoas se organizam e interagem, com interesses e valores diversos, formando grupos de afinidade e de interesses.

Quando percebemos a realidade municipal, queremos enfatizar a necessidade de não apenas tratar as questões sociais como consequência de padrões postos pelos valores individuais, mas que no plano das intervenções, no que se refere ao Planejamento Urbano e à Gestão Urbana, existam motivos para que a cidade seja, igualmente, o espaço para as pessoas. Souza e Rodrigues (2004) chamam atenção para o fato de que:

A escala municipal possui uma margem de manobra econômica e político-institucional específica. É fundamental saber avaliar o que está ao alcance de uma Prefeitura, do ponto de vista econômico e político, para que a sociedade civil - particularmente os militantes de ativismos e movimentos sociais - possa avaliar com realismo o que consegue e o que não consegue obter por meio de estratégias institucionais nessa escala de atuação (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 119).

Já para Maricato (2014), a cidade constitui um grande patrimônio construído histórica e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido a seus atributos. Sobre outros aspectos destacados por Maricato (2014), as recentes mudanças nas diretrizes impostas pelas instâncias dos governos federal, estadual e também municipal, instigam-nos à discussão de um conjunto de reflexões e preocupações em nível socioespacial.

Quais são os desafios das cidades?

Parte do que se observa nas cidades e de sua população, mantém-se, por vezes, representada nas decisões do poder público, nas intervenções urbanísticas que visam renovações, arborização, correções nas vias para maiores fluxos e, ao mesmo tempo, um esquecimento da acessibilidade e segurança com os pedestres. Portanto, o que estimula o pensamento crítico da efetividade do Planejamento Urbano e da Gestão Urbana e, estendendo para a compreensão e importância do Plano Diretor, é o que o conteúdo social dessas e de outras atividades pode trazer como resultado e influenciar a ação do poder público.

Importante assinalar que somente o poder público e as diferentes instâncias não têm a total capacidade para resolver todos os conflitos e ajustes oriundos de interesses diversos de uma localidade. Há forças políticas, há atores interessados e há também grupos organizados,

organizações não governamentais e instituições que podem e devem participar da tomada de decisão (e para isso ressaltamos os conselhos municipais) que podem atuar conjuntamente para propostas que repercutem no Planejamento Urbano.

Para Santos Junior (2001, p. 94):

Os municípios diferem muito, tanto na forma como são garantidos os direitos sociais, civis e políticos aos seus cidadãos – se de bloqueio ou de ampliação desses direitos –, como no grau de desigualdades socioeconômicas, em termos de renda, educação e acesso aos equipamentos urbanos. Essas diferenças provocam grandes consequências na proporção de pessoas habilitadas a participar das esferas públicas e, portanto, nas possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal. A essa dimensão da governança democrática denominamos inclusão social que busca avaliar a amplitude do direito de participar na esfera pública política.

Outros fatores decorrentes do crescimento da população e da falta de oportunidades ampliam as preocupações e os desafios dos gestores e, como um todo, a população: o desemprego, o lento e gradual abandono das políticas sociais, saúde, segurança, cultura, educação, o descrédito aos gestores e suas intenções e a acirrada disputa de poder que desconsidera diferenças e comportamentos.

As funções estatais que deveriam ser, obrigatoriamente, tratadas como principal foco nas intervenções são, gradativamente, deixadas de lado, ao mesmo tempo que demais responsabilidades como as questões de moradia. Icasuriaga (2002) já enfatizava consequências para a população como seguridade social e previdência social e o que acompanhamos nos serviços essenciais de saúde e educação, composta por vias complementares: redução do montante despendido pelo Estado para algum serviço; criação de mecanismos de captação de recursos junto aos próprios beneficiados; diminuição de custos por intermédio do rebaixamento da qualidade de atendimento oferecido.

Compreende-se que, além das funções estatais e básicas para necessidade da população, destacados por Icasuriaga (2002), outros elementos de ordem espacial são também afetados e participam para a lenta melhoria das condições de vida da população pela redução do conjunto de atividades que envolvem equipamentos e serviços coletivos.

Dessa maneira, estamos diante de um repetido ciclo da questão pública no país, onde não encerram as discussões quanto ao rumo da política estatal em nível municipal e de seus instrumentos de planejamento e execução (no caso o Plano Diretor) possíveis de articulação com intervenções mais amplas e que atendam a múltiplos objetivos da população. Lembra Ribeiro (2002, p. 85), “discursos piedosos ou críticos, progressistas ou liberais reeditam velhos e enferrujados mitos intelectuais para explicar as razões da ‘crise urbana’ e justificar soluções técnicas, nem sempre democráticas”.

Souza (2003) relata que o desenvolvimento urbano, além do aumento da área urbanizada, é um desenvolvimento socioespacial na e da cidade, é a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e cada vez mais justiça social, cujo desenvolvimento socioespacial da cidade é isento de grandes contradições.

Logo, “uma habitação digna compreende, além da edificação propriamente dita, a qualidade ambiental do meio e a inserção e integração com a cidade através da disponibilidade da infraestrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos” (BRASIL, 2010, p. 13).

Conforme Harvey (1980), a justiça social se baseia em um conjunto de fatores que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento de cada indivíduo. Justiça social é a distribuição justa de benefícios que são obtidos através da cooperação social.

A Produção da Cidade com Justiça Social: Por uma
Perspectiva Utópica

Diante dos desafios e das perspectivas em torno das variadas questões que envolvem a vida da população na cidade, faremos algumas reflexões que envolvem o Planejamento urbano e as contradições espaciais.

2. O Planejamento Urbano e as Contradições Espaciais

Concordamos com as reflexões de Souza e Rodrigues (2004), pois, uma melhor qualidade de vida e, sobretudo, maior justiça social estão longe de ser algo que se alcance apenas com o recurso das alterações de traçado e remodelações das formas espaciais. Nesse sentido, reforçam os autores que o planejamento não deve ser visto como vinculado a apenas uma profissão e nem é algo para um único especialista. Planejamento Urbano, assim como a Gestão Urbana é “do ponto de vista técnico (-científico), um campo interdisciplinar” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 34).

Em meio às singularidades que formam o ambiente urbano, a intervenção do poder público é constituída sob forte essência de contradições mediante benefícios e privilégios em nome do capital em diferentes cidades e regiões e paralela ao discurso do bem comum. Abordam Souza e Rodrigues (2004, p. 27):

[...] o aparelho de Estado não é o “juíz neutro” que paira acima do bem e do mal e que arbitra de maneira justa os conflitos de interesse entre grupos e classes, como querem os assim chamados liberais; pelo contrário, o Estado tende, normalmente, a produzir decisões e intervenções que beneficiam, principalmente, os grupos já privilegiados da sociedade.

Partindo das reflexões de Maricato (2001) não é possível separar a política social do mercado imobiliário especialmente se constatamos que nenhum dos dois responde ou respondeu, historicamente, às necessidades de moradia da maior parte da população do país.

Discovery Channel: Entenda o seu Mundo {Volume 9} -
Entendendo as Cidades

O papel do poder público é decisivo para a exploração do solo urbano, e, por conseguinte para a própria geração e desenvolvimento do capital. O planejamento urbano apresenta forte poder ideológico e burocrático, visto como meio para criar e ou modificar mecanismos que propiciem o funcionamento da lógica capitalista, adequando-se aos rumos da produção da cidade e dos papéis que esta possivelmente venha ter, nem que seja preciso mudar leis, quebrar hegemonias corporativas ou mesmo desvincular interesses de uso comum.

Tais fatos se concretizam de maneira diferenciada e de acordo com os interesses dos atores que produzem a cidade, a qual pode ser reconhecida pelos mecanismos capazes de influenciar na expansão do tecido urbano e na própria produção da cidade. Nesse particular, a intervenção do poder público atuará segundo Lojkine (1981) de duas formas: preliminarmente – como regulador do processo de urbanização, atenuando os efeitos dos limites capitalistas da urbanização ou

mesmo exercendo o papel como regulador social e como interventor contraditório sobre a socialização das forças produtivas que possibilita a disposição dos equipamentos urbanos à disposição da valorização imediata do capital, cuja tendência é acelerar a dinâmica de ganho e de circulação do capital.

A cidade, motivada pelo pensamento modernista (caracterizado pela presença da Lei de Zoneamento como instrumento para dirigir o uso e a ocupação do solo, mediante diretrizes genéricas), é um modelo urbanístico no racionalismo funcional da escola do arquiteto e urbanista Le Corbusier que ainda é percebido para muitas cidades. A Carta de Atenas (1933) propôs as funções sociais da cidade como “espaço-habitação, recreio, trabalho e circulação - tratando cada uma na sua especialização isolada, ‘até as últimas consequências’” (MONTE-MÓR, 2008, p. 37).

Nesse modelo, não apenas impõe por meio do planejamento um modelo de cidade estabelecendo uma ordem mas, ao mesmo tempo, também permite o desenvolvimento do capital em lugares próprios e com possibilidade de se reproduzir. Tal prática se realiza pelo forte investimento dos agentes do mercado imobiliário e da concentração de investimentos em determinados lugares que se apropriam da infraestrutura urbana e do zoneamento estabelecido.

Todavia, a Nova Carta de Atenas (1998) estabeleceu outros elementos para estabelecer o planejamento urbano, com vistas ao desenvolvimento sustentável, cidade participativa, inovadora.

Resgatando as ideias de Maricato (2001, p. 69):

A crise urbana e a crise do planejamento urbano abrem espaço para novas propostas. O momento é propício para a criação de uma nova matriz comprometida com: a) a realidade empírica urbana e regional frequentemente abstraída nas propostas construídas sobre cenários de ficção; b) os erros e acertos das experiências convencionais e das experiências recentes dos governos municipais democráticos (anos 80 e 90); c) a experiência estrangeira, em especial dos chamados países “em desenvolvimento”; d) a experiência estrangeira dos países desenvolvidos quando se refere **à inclusão social ou técnicas especiais de manejo e produção do ambiente construído**. [grifo nosso].

A Nova Agenda Urbana 2030, resultante da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III, realizada em 2016, em Quito, tem como propósito, com vistas ao Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, em especial o ODS 11, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU Brasil).

O poder de decisão pautado em argumentos que levam em conta o Planejamento Urbano e sua funcionalidade para todos os segmentos da população esbarram na sua verdadeira efetividade, quando vira discurso e se concretiza na prática e quando há liberação para ocupação do solo em áreas impróprias e de preservação ambiental, sem preocupação

com os equipamentos coletivos. Nesse caso, o plano e gestão, como observa Maricato (2001), garante a terra urbana como mercadoria e para o desenvolvimento da incorporação imobiliária desconsiderando os interesses comuns e coletivos de toda a sociedade urbana.

Em alguns casos, a infraestrutura propiciada pelas decisões centralizadas dos gestores públicos concorre para diferentes valorizações de terrenos, propiciando aos proprietários dos terrenos em diferentes setores da cidade, receberem diferentes rendas ou tributos fundiários urbanos. Tal como ressalta Maricato (2001, p. 83):

[...] a ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei / norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade.

Como planejar o crescimento das cidades?

Repete-se então, em alguns casos, um tipo de planejamento urbano definido como físico territorial. Consiste, segundo Souza (2002), na concepção do planejamento como a atividade de elaboração de pla-

nos de ordenamento espacial para a “cidade ideal” [grifo do autor] (p. 123), funcionando como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas. O planejamento físico territorial, seguindo as contribuições de Souza (2002) se trata de um planejamento para a organização do espaço, para o uso e ocupação do solo, para desabitatar áreas e criar marcos regulatórios (e nem tanto regulatórios, pois não entendemos para que e para quem), que tem uma ideia força central voltada à modernização da cidade. Trata-se, então, de um tipo de planejamento urbano que não se caracteriza para implementação do Plano Diretor e do conjunto de leis, mas, sobretudo, diferentes planos municipais que promoveram um conjunto de leis, muitas vezes institucionalizadas, para garantir a hegemonia dos grupos sociais dominantes.

Entretanto, é conhecido o fato de mudança do caráter de um planejamento intitulado regulatório para empresarialista. Segundo Souza (2000), trata-se de não disciplinar e muito menos “domesticar” o capital em nome do “bem comum” reforçando os antigos dilemas em nossas cidades, mas de atender às necessidades dos grupos dominantes.

Tal intervenção, apoiada em governos municipais e centralizados, traz como consequência um modelo para tomada de decisões em que cada município trata de enquadrar-se de forma mais competitiva, criando sua própria política e participando para uma busca acirrada de novos investimentos ou mesmo atrativos e benefícios para certos grupos, sem falar dos financiamentos, adequações de legislação (expansão

do perímetro urbano), melhoria logística para empresas, isenção fiscal, entre outros aspectos. No urbanismo atual, como enfatiza Ribeiro (2002, p. 86), de “melhoramento e embelezamento”, o higienismo cede lugar à “estratégia de utilização da imagem da cidade reunificada como vantagem competitiva na atração dos fluxos globais do capital”.

Para fins de proposições, concordamos com Ribeiro (2002, p. 88), quando afirma “a gestão das cidades deve fundar-se em arranjos políticos que substituam os antigos estilos de dominação, baseados na hegemonia por pactos e negociação inclusivos”, o que deve contemplar a gestão das cidades como um todo, sem privilegiar um aspecto ou outro. É preciso, enfim, substituir o modelo econômico que é de exclusão e de segregação e reinvidicar propostas de solução às nossas administrações municipais, considerando aspectos como violência, desemprego, melhor atendimento da saúde e uma política habitacional que dê acesso a todos os extratos sociais.

Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial

3. Plano Diretor: Instrumento do Planejamento Urbano

O entendimento sobre a importância e a necessidade do Plano Diretor Municipal e, em alguns casos, também chamado de Plano Diretor Participativo é acompanhado por parte da população e ainda há pouca compreensão sobre quais resultados de sua aplicabilidade.

Gradativamente, os Planos Diretores têm recebido, nos últimos anos, especial atenção de gestores públicos e da sociedade em geral, por tratarem de diretrizes e aplicações dos recursos públicos. Trata-se do principal instrumento do Planejamento Urbano, a partir de sua compreensão e construção pelas reais condições de participação da população durante a elaboração, implementação e revisão.

Villaça (2005, p. 10) contribui a respeito da importância do Plano Diretor:

A ideia do Plano Diretor, existe no Brasil, pelo menos desde 1930 [...]. Desde então a ideia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade [...]. O Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável e, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor.

O Art. 182 da Constituição Federal (1988) institui o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e planejamento urbano, estabelecendo ainda que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do Plano Diretor (Ver Constituição Federal, 1988). Regulamenta a Constituição Federal de 1988, o Art. 2º do Estatuto da Cidade impõe que sejam adotadas políticas urbanas que tornem as cidades sustentáveis, desenvolvendo suas funções sociais. (Ver Estatuto da Cidade, 2001).

Para o caso paranaense é também indicado, pelo governo estadual, que municípios com menos de 20 mil habitantes façam e implementem seus planos diretores elaborados de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, contemplando assim, entre outros aspectos relevantes, a participação junto ao planejamento e gestão urbanos. A Lei Estadual nº.15.229/2006 apresenta o sistema de diretrizes e Bases do planejamento e desenvolvimento estadual, promovendo assim, a sistemática de planejamento nas dimensões ambientais, socioeconômicas, socioespaciais, infraestrutura e serviços públicos e institucionais (SCHMIDT, 2017).

Estatuto da Cidade

Todavia, ainda persiste em vários lugares o sinônimo de um conteúdo com excedente decisão técnica e pontual, sequer alcançável para compreensão de toda população e de quais benefícios possam ser percebidos.

No campo da decisão e aplicação dos investimentos, a devida atenção e prioridade para dar sequência ao Plano Diretor facilita a tomada de decisões, estabelece a aproximação de diferentes grupos, permite reestabelecer novos caminhos e alternativas em prol do crescimento das atividades econômicas, sociais e ambientais em nível local e regional.

Dilemas do Plano Diretor

A existência do Plano Diretor revela certa intencionalidade para ocupação planejada da cidade e da relação com o campo, envolvendo fatores econômicos, sociais e ambientais. Dentre os aprimoramentos e observações a serem alcançados a partir da elaboração e implementação, destaca-se a impermeabilização do solo, localização de indústrias, das moradias inadequadas (apresentação de programa de moradia), saneamento, mobilidade urbana, dentre outros aspectos relevantes para a população. Além disso, permite identificar instrumentos urbanísticos e leis específicas que possam coibir a especulação imobiliária e uma maior fiscalização e acompanhamento das decisões do Poder Público.

Plano Diretor Municipal - Fundamentação Constitucional e Legal

Algumas considerações sobre procedimentos de elaboração do Plano Diretor são sintetizadas por Moretti (2007) e devem ser seguidas em sua implementação, bem como reforçam a necessidade de engajamento nas questões municipais: oportunidade para identificação de metas coletivas de melhorias das cidades; é uma nova fase de planejamento, onde os planos precisam ser articulados com a capacidade de gestão e com efetiva implementação das diretrizes e demandas; precisam ser simples, claros e sintéticos; deve ser resultado de um processo coletivo de reflexão sobre os problemas da cidade; o processo de participação desde seu início; o Plano deve avançar na construção da gestão da cidade e regulamentado por Lei. Por fim, Moretti (2007) acrescenta a necessidade de ampliar o debate sobre o processo de formulação e sobre o conteúdo do Plano em pequenos municípios e avançar na reflexão sobre o planejamento das áreas rurais.

Ao reproduzir a opinião de Ribeiro (2002) sobre o paradoxo da cidade brasileira, o autor chama atenção para aquilo que se repete em alguns municípios: “Os técnicos do planejamento urbano tornam-se supertradutores dos interesses difusos do mundo popular das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, objetos de programas sociais focalizados, destinados a tratar dos ‘segmentos carentes’, dos amea-

çados de ‘exclusão’” (RIBEIRO, 2002, p. 97). Ao lembrar de Souza (2003), os planejadores profissionais precisam trabalhar com ética e técnica e devem estar preparados para um autêntico desenvolvimento urbano, sem deixar-se influenciar pelo aparelho administrativo, aliado à política e aos interesses econômicos.

Como garantir uma cidade para todos?

O Plano Diretor não é somente um instrumento de ordem legal a ser seguido em sua elaboração e implementação no município. O Plano Diretor é um dos instrumentos que aproxima a população das decisões e dos investimentos pactuados e definidos como essenciais. Para além de um instrumento, as demais Leis Complementares (Lei do Plano Diretor; Lei de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos; Lei do Perímetro Urbano e da Expansão Urbana; Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano - Zoneamento; Lei do Sistema Viário; Código de Obras; Código de Posturas) deverão adequar-se à capacidade para instalação de equipamentos coletivos e prever melhorias e ampliação de direito à cidade para a população municipal e não à garantia dos interesses individuais.

Embora, em vários países, exista a necessidade de pensarmos mais a vida das pessoas nas cidades e o que a cidade tem para oferecer no sentido de manutenção dos reais padrões de vida que levam a um exacerbado padrão de produção e consumo, fato que se estende no conjunto da sociedade, “uma cidade não é uma empresa, nem deve ser trata como tal” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 23).

As alternativas que possam, de fato, atender às diretrizes baseadas nos aspectos técnicos e a relação com a coletividade, exigem esforço constante de equipes formadas por representantes do poder público, da sociedade civil, exigem também transparência e a intensa realização de avaliações e retomada de discussões entre organizações, representações de grupos e entidades e sensibilização da população.

Finalizando

Quando tratamos da temática do Planejamento Urbano e de Gestão Urbana, é preciso identificar e acompanhar, baseados em Xavier (2002), três elementos: ordem política, administrativa e jurídica. Também questões específicas da matéria urbanística (modelo adotado na condução da expansão, formação de cidades, atividades, fluxos).

Diante de tais apontamentos, o acompanhamento das decisões devem ser tratados pela constante produção de informação, debate, ações contínuas que visam a sustentabilidade urbana, acompanhamento das Leis e Decretos voltados às Políticas de Planejamento Urbano.

Como participar da construção da cidade?

O importante é pensar e planejar não somente um ou mais espaços físicos sobrepostos. É, pois, necessário pensar na inclusão social, na cidade e seus valores culturais, nos ensinamentos e nas características que possam proporcionar a melhoria e ampliação da capacidade de reunir experiências positivas ao município. A participação é o ponto inicial para a atuação do cidadão.

Assim, registram-se algumas recomendações que envolvem o Planejamento Urbano e o Plano Diretor:

- governar a cidade é reconhecer as diferenças e a diversidade e contribuir, mediante os mecanismos legais e participativos, para escolhas, em uma maior dimensão, e alcance das intervenções públicas;
- as intervenções devem, obrigatoriamente, voltar-se para a realidade que priorize a distribuição justa dos benefícios;
- gerar oportunidades para discussões e aprimoramento de ideias para fins de projetos e ações que valorizam as experiências locais, não distantes dos aportes legais;
- o aprimoramento nos mecanismos voltados ao planejamento urbano devem ser utilizados (como exemplo, o cadastro multifinalitário), bem como a capacitação dos quadros técnicos, colaboradores e envolver instituições de pesquisa;
- apostar no planejamento e também perceber que não está distante da gestão e, por isso, a constituição e acompanhamento devem prever a participação contínua.

O que insistimos é na necessidade de perspectivas de **ver o município e a cidade** [grifo nosso] com ações que possam minimizar os efeitos da separação e dos investimentos. Não corresponde ao rumo de uma ou mais pessoas que são responsáveis pela gestão urbana, mas aos rumos trilhados mediante o interesse coletivo.

Este raciocínio envolve a proteção das riquezas naturais, do espaço público com qualidade, da regularização fundiária, do transporte de qualidade e acessível, dos programas habitacionais para quem necessita, da participação na tomada de decisões de forma democrática e das oportunidades diversas para as pessoas que não devem estar associadas às oportunidades e interesses únicos dos gestores. Deverão existir restrições postas pela imposição de um ou mais poderes centralizadores e por representantes despreparados para o exercício que permite a discussão democrática na condução das questões atinentes à esfera municipal.

É preciso superar o sentido da promoção de oportunidades para garantir representações de diferentes segmentos e garantir que a cidade seja o resultado de uma construção definida coletivamente.

Sugestão de Leitura

Fusões entre 96 municípios pode melhorar oferta de serviços básicos.

A cidade como ela é.

Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder.

A responsabilidade do Poder Público no planejamento e gestão da cidade.

Direito à Cidade: o papel do Planejamento Urbano.

O Planejamento Urbano como Instrumento Garantidor do Direito à Cidade.

Função social da cidade e o planejamento urbano.

Gestão das Cidades: planejamento urbano sustentável e o papel da municipalidade na gestão dos resíduos sólidos.

O planejamento urbano de pequenos municípios com base no plano diretor.

Sugestão de Filmes

Qual a cidade em que você vive?

O crescimento das cidades e a periferização

Cidades Brasileiras: Novos Desafios

Why Cities Exist

Le Corbusier com legendas

Informações gerais sobre Municípios, Planejamento Urbano e Legislação



Referências

AGÊNCIA BRASIL. Nova proposta de classificação territorial do IBGE vê o Brasil menos urbano. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia Econômica**. São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

CORREA, Roberto L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>>. Acesso 22 jan 2019.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

ICASURIAGA, Gabriela Lema. Gestão social dos equipamentos e serviços coletivos. RAMOS, Maria Helena Rauta (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 227-239.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAGALHÃES, Sérgio; IZAGA, Fabiana Generoso. **Cidade brasileira do século 21**, Demografia, moradia e ocupação do território: uma avaliação urbanística. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.206/6624>>. Acesso em 11 jan 2019.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001

_____. É a questão urbana, estúpido!. (2014). Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2014/12/05/e-a-questao-urbana-estupido-por-erminia-maricato/>>. Acesso em 11 jan 2019.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes. Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 31-65.

MORETTI, Ricardo de Souza. Conteúdo e procedimentos de elaboração de Planos Diretores. BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 265-269.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (2018). Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em 20 jan 2019.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira?. OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade: História e Desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 84-105.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Pactuar o território – desafio para a gestão de nossas cidades**. (2008). Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2010/01/18/artigo-pactuar-o-territorio-desafio-para-a-gestao-de-nossas-cidades/>>. Acesso em 21 jan 2019.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ravan: FASE, 2001.

SCHMIDT, Lisandro Pezzi. **Planejamento e gestão urbana, construção e participação**. (2017). Guarapuava, Unicentro: UAB/PNAP, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/handle/123456789/1152>> Acesso em: 25 fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Território**. Rio de Janeiro, vol. 1, n.8, p. 67-99, 2000.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SPOSITO, Maria E. Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

XAVIER, Hélia Nacif. Gestão urbana das cidades brasileiras: impasses e alternativas. OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade: História e Desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 282-295.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO
PARANÁ - UNICENTRO**

**NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB**

Prof. Ms. Cleverson Fernando Salache
Coordenador Geral Curso

Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Crissi Knuppel
**Coordenadora Geral NEAD / Coordenadora Administrativa do
Curso**

Prof. Ms. Ari Schawns
Coordenador de Tutoria

Prof. Ms^a. Marta Clediane Rodrigues Anciutti
Coordenadora de Programas e Projetos / Coordenadora Pedagógica

Espencer Gandra
Murilo Holubovski
Designers Gráfico

Geralt / Pixabay
Elementos gráficos