

Planos Diretores e a Gestão participativa no Brasil

Prof. Dr. Carlos Loch¹
Jorge Getúlio Vargas Freitas²
Maria Rosa Tesser Rodrigues de Lima³
Ricardo Carlos Hartmann⁴

UFSC - Depto. de Engenharia
CEP 88040-970 Florianópolis SC

¹loch@ecv.ufsc.br

²jgvfreitas@hotmail.com

UFSC - Depto. de Arquitetura e Urbanismo
CEP 88040-900 Florianópolis SC

³rosarquitetura@gmail.com

⁴rc.hartmann@gmail.com

Resumo: Este artigo tem o intuito de apresentar uma visão geral do processo de elaboração e revisão de planos diretores no Brasil, com foco no que se refere à gestão participativa. Que parâmetros devem ser seguidos para a elaboração de um plano diretor? Qual o papel dos técnicos no processo de elaboração dos planos diretores participativos? Qual o papel da participação popular no processo de tomada de decisão acerca das propostas a serem incluídas nos planos diretores e na fiscalização de sua implementação? Qual a importância da atualização periódica dos planos diretores para a gestão das cidades? Respondendo a estas questões, este artigo esclarece alguns princípios da política urbana do Governo Federal que visam o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Palavras-chave: Plano diretor; Políticas públicas; Gestão participativa.

Abstract: This article is an effort to present an overview of the process of drafting and revision of director plans in Brazil, with focus on social co-management. What parameters should be followed for the preparation of a director plan? What role technicians have in the participatory director plans drawing up process? What role popular participation have in the decision-making process about the proposals to be included in the director plans and in its implementation supervision? What importance periodic director plans updating have to cities management? In response to these issues, this article clarifies some principles of the Federal Government's urban policy which aims at the fulfillment of cities and urban property social functions.

Keywords: Master plan; Public policies; Co-management.

1 Introdução

A Lei Federal nº. 10.257/2001, denominada “Estatuto da Cidade” (Brasil, 2001), atendendo ao que estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988, art. 182), condicionou a obrigatoriedade do atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana à existência de um plano diretor, que deve ser um instrumento de regulação da ocupação do solo municipal e das funções sociais da cidade de maneira coerente com a realidade físico-espacial local, e segundo as necessidades e os anseios da população por infra-estrutura e qualidade de vida, promovendo a articulação entre a política urbana municipal, a inclusão social e o desenvolvimento nacional. Derivada das disposições constitucionais, a política urbana requer a participação direta e ativa da população nos processos decisórios, e este artigo faz uma reflexão acerca de temas que devem ser levantados e estruturados para a elaboração e a avaliação de planos diretores, para chegar às recomendações contemporâneas do Ministério das Cidades para a formação das equipes de coordenação das reuniões de discussão e audiências públicas. Sobre as dinâmicas destas reuniões, o artigo aborda formas de avaliação de políticas

públicas, conflitos emergentes destes encontros e os direitos a serem contemplados para sua resolução, além de considerações acerca das peculiaridades de municípios de diferentes dimensões. Adiante, o artigo tece considerações sobre o processo de estabelecimento do pacto social que produz as propostas a serem introduzidas nos planos diretores, chegando até à transformação dos planos em leis municipais. Longe de ter a pretensão de esgotar o assunto, este artigo tem o objetivo de disseminar uma compreensão acerca da importância da participação popular no processo de análise da realidade local, de articulação de um pacto social de gestão territorial e de monitoramento dos rumos e da qualidade de vida municipais.

A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) estabeleceu o plano diretor como o “instrumento básico” da política urbana (art. 182, § 1º), ao passo que a Lei Nº. 6.766/1979 (Brasil, 1979) e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) condicionam a aplicação de praticamente todos os demais instrumentos urbanísticos ao plano diretor. Dentre as diversas interpretações possíveis sobre o conteúdo do plano diretor antes da inclusão do conceito na Constituição, duas classes se evidenciavam: a dos planos auto-aplicáveis, dotados de mapas e tabelas nos quais são representados os índices de parcelamento, uso e ocupação do solo, e a dos documentos sem aplicabilidade imediata, que devem ser regulamentados posteriormente, através de leis específicas de zoneamento, uso e ocupação do solo. Para promover um entendimento comum do que é um plano diretor, a Constituição (Brasil, 1988, art. 182, §§ 2º e 4º) definiu o plano diretor como um plano urbanístico e auto-aplicável, que tem a função de definir a função social da propriedade e de delimitar as áreas subutilizadas e sujeitá-las a instrumentos como parcelamento e edificação compulsórios, utilização extra-fiscal do IPTU e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Portanto, cabe aos municípios a promoção do adequado ordenamento territorial através do planejamento, do parcelamento, e do controle do uso e da ocupação do solo urbano (Pinto, s/d).

O Estatuto da Cidade identificou diversos temas que devem ser abordados e estruturados na elaboração e na avaliação de planos diretores, além de oferecer aos municípios os mecanismos necessários para balancear, em longo prazo, o conjunto das interações público-privadas relativas às preocupações contemporâneas com a qualidade de vida e o meio ambiente urbanos.

2 Planos Diretores e Gestão Participativa

O Ministério das Cidades (2004) estabeleceu que os métodos de elaboração de planos e projetos devem esclarecer aos cidadãos seu papel no planejamento das cidades e na intervenção na realidade de seus municípios através de ações participativas. O processo de avaliação e implantação de um planejamento municipal deve incentivar a participação dos diferentes segmentos da sociedade em um processo contínuo de construção de políticas públicas, avaliação de ações e correção de rumos, o que implica em manter um sistema cadastral atualizado, as políticas setoriais e os orçamentos anuais e plurianuais integrados ao plano de governo e às diretrizes do plano diretor. Através da democratização das decisões, da capacitação de equipes locais, da sistematização e revisão da legislação, é possível envolver e comprometer os cidadãos com o processo de construção e implementação das diretrizes contidas nos planos, pois os planos diretores têm como função reduzir as desigualdades sociais através da interação com as dinâmicas econômicas, redistribuindo os riscos e os benefícios da urbanização, com o objetivo de garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, tornando-se instrumentos de indução do desenvolvimento sustentável. Para isso, os planos diretores devem ainda criar condições atraentes para a instalação de micro e pequenas empresas, evitar a ocupação irregular do território, e devem ser elaborados a partir do reconhecimento da estrutura fundiária dos municípios e de suas tendências de desenvolvimento, de modo a permitir o estabelecimento de objetivos urbanísticos, instrumentos e estratégias que inclusive contemplem investimentos a serem feitos tanto pela iniciativa privada como pública.

O Ministério das Cidades (2004) também estabeleceu que o processo de elaboração ou revisão dos planos diretores deve ser conduzido pelo Poder Executivo, em articulação com representantes do Poder Legislativo e da sociedade civil, amparados tecnicamente por equipes das Prefeituras Municipais, e socialmente por moradores locais. A participação de vereadores, Ministério Público, juízes e registradores cartoriais contribui para que o texto da proposta resultante das reuniões temáticas e audiências públicas facilite a aplicação da lei e das decisões tomadas. Também a participação de outros especialistas é recomendada sob a forma de consultorias, quando necessária, e os contratos de prestação deste tipo de serviço devem estabelecer a transferência de conhecimentos e o trabalho conjunto com as equipes de trabalho locais, de maneira condizente com os conhecimentos e competências profissionais dos quadros municipais. Entidades profissionais de assistência técnica (engenharia, arquitetura, judiciária, assistência social) também devem ser envolvidas no processo participativo de elaboração dos planos diretores.

2.1 O processo de elaboração / avaliação dos planos diretores

O Estatuto da Cidade tem a função de regular o uso do solo urbano em benefício do equilíbrio ambiental, do bem-estar coletivo e da segurança dos cidadãos (art. 1º, parágrafo único), através de 16 diretrizes gerais que tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º) e a gestão participativa da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, inc. II). Filho e Gomes (2004) argumentaram que os moradores locais são as pessoas mais indicadas para reconhecer os problemas relativos à educação, saúde, padrão de vida, condições de trabalho e ambiente saudável existentes na cidade, e que os impedem de alcançar a condição de bem-estar prevista pela Lei. Sabendo-se que as necessidades da população e suas prioridades se modificam com o tempo, as revisões periódicas dos planos diretores tornam-se imprescindíveis para avaliação dos rumos e reorientação dos instrumentos urbanísticos propostos para alcançar os objetivos dos planos. O Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) fixa o prazo máximo para tais revisões em 10 anos (art. 40, inc. III). Para estas revisões, avaliam-se os problemas municipais por meio de reuniões organizadas por temas e divisões territoriais, das quais devem participar atores sociais de diversos setores (Ministério das Cidades, 2005). O Ministério das Cidades (2004) estabeleceu ainda, que debates e audiências devem ser convocados com antecedência e divulgados amplamente para maximizar a participação popular, e devem sempre trazer a posição das diferentes partes envolvidas nas questões, segundo um debate equilibrado. Os planos diretores devem incluir objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes (Ministério das Cidades, 2005, res. n. 34, art. 1, item III).

Antes de iniciar a elaboração/revisão dos planos diretores, as informações existentes nas Prefeituras Municipais devem ser organizadas, e os interlocutores essenciais do processo devem ser identificados, sensibilizados e mobilizados para o trabalho em espaços destinados à capacitação dos atores e à socialização de informações importantes para o processo de tomada de decisões, que deve desenvolver-se integralmente em linguagem acessível, a fim de permitir a todos os participantes a compreensão, a interferência esclarecida, e o acompanhamento das decisões tomadas. Todos os trabalhos devem ser precedidos por estratégias publicitárias de amplo alcance comunitário, inclusive com a disponibilização de brochuras explicativas para a população. “O momento de começar a elaborar o Plano Diretor pode ser bom momento para instalar o Conselho da Cidade ou equivalente, que se tornará fórum permanente para discutir a cidade, para mobilizar os cidadãos e para facilitar a integração de políticas” (Ministério das Cidades, 2004, p. 19).

2.1.1 Leitura participativa: o processo de reconhecimento da cidade

Ao iniciar-se o processo de elaboração/revisão dos planos diretores, realiza-se um procedimento chamado de “leitura participativa”, que permitirá a compreensão do município e suas potencialidades, seus conflitos e problemas, a partir de leituras simultâneas, técnicas e comunitárias, realizadas através da análise de informações relativas à infra-estrutura e às características sócio-econômicas, culturais e ambientais locais. Nesta etapa, os trabalhos técnicos das equipes das Prefeituras podem ser complementados com estudos elaborados por Instituições de Ensino Superior (IES) ou consultores contratados, com o objetivo de revelar tendências de desenvolvimento e problemas locais sob a ótica dos diversos interlocutores envolvidos no processo, visando a solução dos problemas e conflitos diagnosticados, considerado o contexto regional em que o município se encontra inserido. Os estudos técnicos, elaborados em linguagem acessível à diversidade social envolvida no processo, sustentam as leituras comunitárias e orientam as discussões acerca do contexto geral do município em termos infra-estruturais e de serviços, de zonas de interesse habitacional, ambiental e cultural. A visualização destas temáticas é realizada através da cartografia temática, que otimiza a leitura comunitária ao localizar os temas no território (Ministério das Cidades, 2004). O processo de revisão do plano diretor do município de São José-SC (GT Cadastro, 2004) ilustrou as leituras comunitárias com 14 mapas temáticos; os aspectos físicos do município com 17 mapas; os aspectos sócio-econômicos com 28 mapas; os aspectos ambientais com 31 mapas, e as tendências de expansão urbana durante o período compreendido entre 1956 e 2001 com 1 mapa temático. Através dos 77 mapas elaborados, possibilitou a visualização de diversos componentes da paisagem, fatores condicionantes do planejamento e potencialidades físico-ambientais, a partir dos quais identificou áreas de interesse ambiental, o índice de preservação das bacias hidrográficas e as principais fontes de poluição existentes no município.

O Ministério das Cidades (2004) salientou que a cartografia temática permite a identificação de áreas degradadas ou que oferecem riscos para ocupação urbana, áreas de valor histórico para a sociedade

local, além da representação da estrutura fundiária, do uso e da ocupação do solo, e da infra-estrutura existente. O desenvolvimento das cidades ao longo do tempo, seus marcadores históricos, as dinâmicas sócio-econômicas intermunicipais e regionais e muitas outras temáticas também são facilmente visualizadas através da cartografia, e igualmente importantes para as leituras participativas. A sobreposição dos mapas produzidos a partir das leituras técnicas e comunitárias permite a identificação de percepções concordantes ou antagônicas, que devem ser resumidas em produtos que ilustrem o diagnóstico do município, e que devem permanecer disponíveis para todos os interlocutores envolvidos no processo, e à população em geral. O conhecimento da realidade local é fundamental, e para isso as Prefeituras devem dispor de mapas com dados relativos, entre outros:

- à geomorfologia, que indicarão as áreas mais e menos adequadas à ocupação, baseadas na qualidade do solo, nos índices de declividade, da altura do lençol freático;
- aos ecossistemas, que indicarão as áreas de vegetação ou fauna de interesse estratégico, a serem preservadas, ou cuja ocupação deve ser fortemente monitorada;
- ao atendimento da área urbana pela infra-estrutura – sistema viário, sistemas de transportes públicos, sistema de captação, tratamento e abastecimento de água, sistema de captação e tratamento de esgoto, iluminação pública, redes de abastecimento de gás canalizado, de telecomunicações e telemática;
- às características de uso e ocupação existentes – padrões de ocupação segundo faixas de renda, assentamentos irregulares, regiões de alta incidência de cortiços, condomínios fechados, locais de maior ou menor verticalização, regiões industriais, regiões de comércio e serviços, e outros;
- dados relativos ao preço da terra.

A partir desses mapas, os instrumentos mais adequados serão mobilizados para atingir objetivos estabelecidos.

2.1.2 Das leituras técnicas e comunitárias às políticas setoriais de aplicação prática do Plano Diretor

O Estatuto da Cidade (art. 2) estabeleceu que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais das quais destacam-se neste texto: o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população, 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; e a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Após as leituras técnicas e comunitárias da cidade, há uma nova etapa que surge, a necessidade de se montar mapas temáticos que indiquem as linhas de planejamento da cidade: plantas de zoneamento, de vias de transporte, drenagem, entre outros, no intuito de ilustrar o texto dos artigos do Plano Diretor elaborado a partir dos processos anteriores. A nova etapa consiste em alimentar os mapas temáticos da cidade, desenhados pelo corpo técnico da prefeitura e/ou órgão de planejamento urbano embasados na leitura comunitária, e ilustrar um todo, a cidade e sua complexidade de funções. Para então dividi-la nos setores administrativos que compõem o poder executivo da cidade e que compreendendo o todo trabalharão suas partes nas políticas setoriais: tributária, de habitação, transportes, saúde, trabalho, renda, entre outros.

As políticas de transporte urbano e circulação estão intrinsecamente ligadas às políticas de desenvolvimento urbano, ou seja as vias são resultantes diretas do uso e ocupação do solo. Em vista disso este artigo discorre a respeito destas políticas, exemplificando e ilustrando os conceitos aqui estudados. Para as políticas de transporte o Estatuto da Cidade (art. 41, § 2) estabeleceu que “no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido”. Porém esperar quinhentos mil habitantes se instalarem na cidade sem um plano de circulação e mobilidade integrado ao Plano Diretor do município é esperar pelo pior.

Há algum tempo que políticas de governo apostam forte no desenvolvimento do transporte rodoviário. Muito da arquitetura e dos espaços públicos das cidades brasileiras foi destruído em função da abertura de avenidas, túneis, rodovias, aterros de partes de percursos de rios e da orla marítima, corte de morros, demolição de pequenas vilas residenciais, entre outros.

“As cidades brasileiras que investiram muito em infra-estrutura de vias, túneis e viadutos observam apenas

reduções episódicas dos níveis de congestionamentos e poluição. Apesar de a maioria dos investimentos observados ter como objetivo a melhoria do fluxo de veículos particulares, somente em curtíssimo prazo essa intenção se concretiza. A frota em contínuo aumento – também estimulado pela melhoria – impõe a necessidade de mais investimentos. Este modelo, portanto, padece de uma insustentabilidade crônica.” (Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável – Princípios e Diretrizes, Ministério das Cidades)

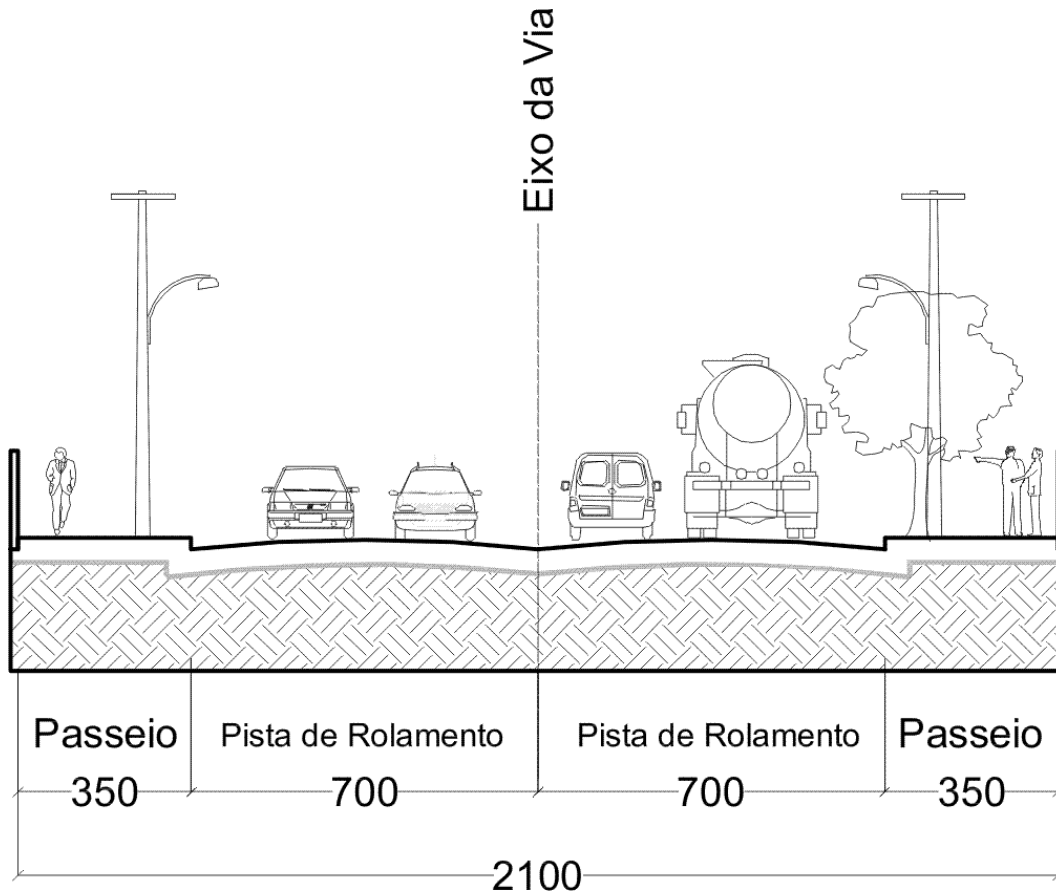


Figura 1 : Seção Atual, Avenida Gama D'êça
Fonte: LIMA (2005)

Até o surgimento do Estatuto da Cidade, quando se falava em transporte, para a maioria das administrações públicas, o fator essencial a ser tratado era o Trânsito, o que ainda é um paradigma a ser quebrado. O termo Mobilidade Urbana surgiu para traduzir melhor todos os aspectos que devem ser respeitados nas políticas de transporte, pois a Mobilidade Urbana focaliza o deslocamento de indivíduos e não de veículos. Em Florianópolis, por exemplo, não foi diferente: o Plano Diretor do Município (1997) previa para as vias da cidade uma ordenação do trânsito a partir do princípio de que alargando avenidas, criando viadutos e abrindo túneis para facilitar a circulação de veículos resolveria os problemas de transporte. Porém isto não é verdade: quanto mais espaço damos aos automóveis, mais espaço eles demandam, num círculo vicioso de insustentabilidade crônica. Como exemplo disso, as Figuras 1 e 2 ilustram uma seção atual da Avenida Professor Othon Gama D'êça e o alargamento previsto no último Plano Diretor.

Trata-se de uma via com grande circulação de automóveis e pedestres, onde se observa que houve pouca preocupação na leitura da realidade local, pois com a previsão de alargamento da via em 7 metros seria ocupado o recuo frontal dos edifícios desta avenida para dar mais espaço aos automóveis. Já para as calçadas não houve a previsão de um alargamento proporcional, nem mesmo uma ciclovia, muito menos uma faixa de rolamento exclusiva para o transporte coletivo.

Em relação à mobilidade urbana o Ministério das Cidades (2004) sugeriu que os planos diretores contemplem a diminuição do número de viagens motorizadas, a reelaboração do desenho urbano e da circulação de veículos, a estimulação de meios de transporte não motorizados e o reconhecimento da

importância do deslocamento a pé, proporcionando mobilidade às pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, a priorização do transporte coletivo, a consideração do transporte hidroviário e a estruturação da gestão local. A Figura 3 a seguir ilustra a seção da Avenida Gama D'êça, considerada a dimensão da caixa da rua existente, uma proposta apenas reorganizando suas funções e faixas: calçadas mais amplas, arborização urbana, iluminação viária em dois níveis para favorecer o pedestre, faixa de rolamento exclusivo de ônibus, mobiliário urbano de descanso e ciclovia.

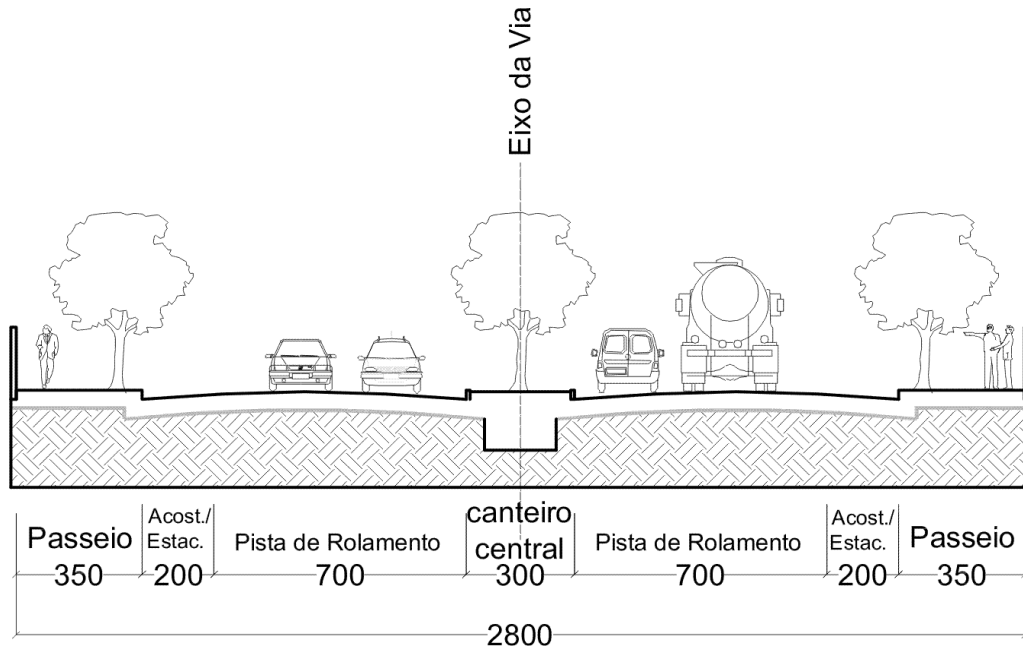


Figura 2: Seção Previsão IPUF da Avenida Gama D'êça
Fonte: LIMA (2005)

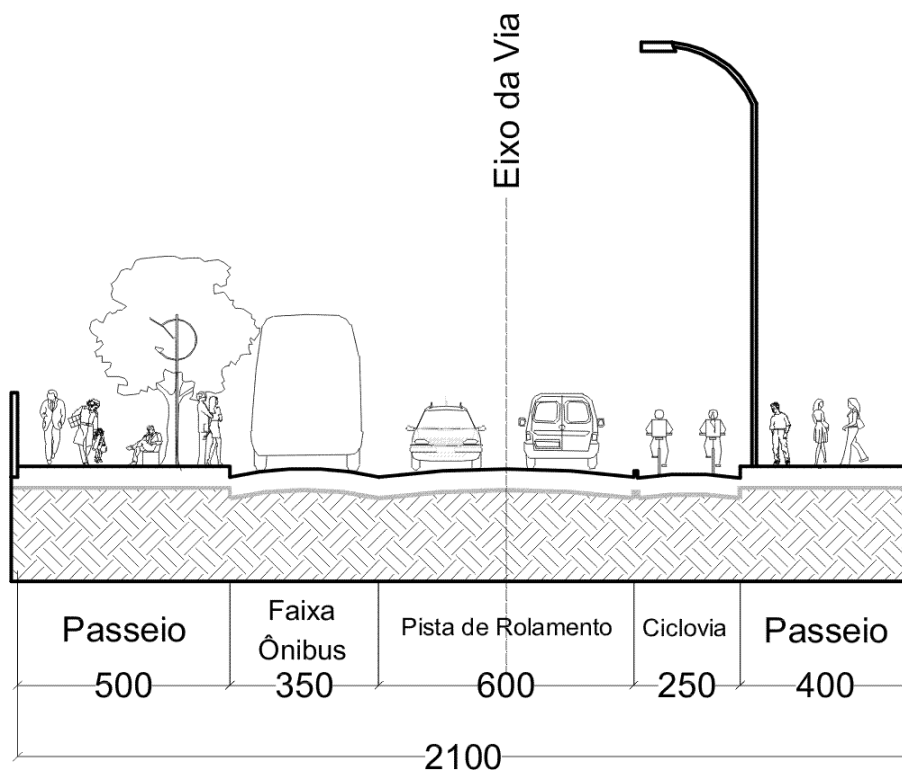


Figura 3 : Seção reorganizada da Avenida Gama D'êça
Fonte: LIMA (2005)

Lynch (1960) afirmou que a cidade pode ser percebida por suas componentes, dentre elas seus caminhos. É andando pela cidade que as pessoas podem vivenciá-la. Jacobs (1961), falou do planejamento urbano sob a ótica das vias, de suas calçadas, pois é na rua, muito mais que em praças e parques que se estabelecem a maioria das trocas sociais. Incentivar o uso da bicicleta e os deslocamentos a pé para percursos curtos de deslocamento é uma maneira de promover o transporte sustentável, principalmente em áreas centrais das cidades, onde geralmente a densidade populacional é muito maior que outras regiões da cidade. Para tanto é necessário destinar maior área de nossas vias para o deslocamento de pedestres e ciclistas, qualificando os passeios e oferecendo mais pontos de encontros e descanso pelo percurso.

2.1.3 Principais conflitos, o pacto social e a formulação de propostas

A partir dos temas abordados nas leituras participativas, durante as quais são contemplados diversos aspectos do município em foco, como a realidade sócio-econômica e ambiental, as políticas de transporte, tributárias, de emprego, renda e saúde, surgem os conflitos entre interesses individuais e coletivos, para os quais não existe uma solução simples. Segundo Bresser-Pereira (1997), ao mesmo tempo em que o cidadão tem a liberdade de não sofrer restrições em relação a seus interesses individuais, também tem a liberdade para garantir que o que é público de fato o seja. Em outras palavras, a garantia dos direitos individuais implicam em uma ação do Estado, através de seus Poderes Legislativo, Judiciário, das polícias e das forças armadas, da mesma forma que a garantia dos direitos coletivos, que também dependem de uma ação do Estado, através de seus diversos Ministérios.

(...) Talvez mais significativo seja o fato de que enquanto os direitos civis são direitos individuais, no sentido que protegem cada indivíduo que se pode supor egoísta, voltado para a defesa exclusiva dos seus interesses, os direitos republicanos são direitos coletivos, no sentido que protegem a coletividade, que seria também capaz de agir coletiva e solidariamente em função do interesse comum ou público. Se pensarmos em uma escala que vai do privado para o público, do interesse individual para o coletivo, teríamos os direitos políticos e os direitos sociais entre os direitos civis e os republicanos. Todos são fundamentais, não existe uma hierarquia entre eles, mas a tensão entre o civil e o cívico, entre o cidadão que protege seus interesses e o cidadão que protege os interesses gerais, é permanente (Bresser-Pereira, 1997, p. 114).

Alguns dos conflitos mais comuns entre interesses individuais e coletivos são as ocupações irregulares, onde o direito à habitação confronta a necessidade de conservação dos recursos naturais, ou a modernização vertical de centros históricos, assim como a expansão periférica de baixa densidade em detrimento da ocupação de imóveis ou parcelas ociosas em áreas centrais dotadas de infra-estrutura. Segundo Costa e Braga (2002), os conflitos em torno do uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras são expressões de conflitos sócio-ambientais urbanos. Muitas políticas públicas, pensadas como importantes pontos de convergência, ao serem também participativas, trazem em seu bojo o reconhecimento do conflito e a intenção de lidar com ele. Assim podem ser percebidas as políticas habitacionais urbanas para os assentamentos irregulares ou 'sub-normais'. O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 2º, inc. VI) estabelece que a ordenação e o controle do uso do solo devem 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; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; e a poluição e a degradação ambiental.

Para o Ministério das Cidades (2004), na abordagem tradicional, a Lei de Uso e Ocupação do Solo é vista como um mecanismo de regulação dos usos urbanos baseado principalmente em modelos ideais de distribuição de densidades e compatibilidade de usos. Aqui, complementa-se essa visão com uma nova maneira de tratar o uso e a ocupação do solo, incorporando a dimensão de seus efeitos sobre o processo de formação de preços no mercado imobiliário e na adequação entre as reais condições das diferentes partes da cidade e a ocupação que essas áreas podem receber. As Leis Municipais de Uso e Ocupação do Solo, portanto, devem induzir usos e ocupações específicos, quando identificam distorções entre a capacidade e a real utilização de cada parcela da cidade. Da mesma maneira, estas Leis podem mediar conflitos entre usos e ocupações incompatíveis na cidade. O antigo isolamento do planejamento urbano e sua separação da esfera da gestão provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida,

de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. Assim, foram se configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço, contido no interior da cada vez mais minuciosa moldura da legislação urbanística, e outro, normalmente três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal.

Costa e Braga (2002) afirmaram que a prática ambiental urbana ganha contornos de grande complexidade em uma realidade heterogênea como a brasileira, na qual as cidades convivem ao mesmo tempo com problemas típicos da pobreza - ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis como encostas e áreas alagáveis, baixo índice de coleta e tratamento dos esgotos – e problemas relacionados a altos padrões de vida e consumo - congestionamento de trânsito e poluição atmosférica por veículos, crescimento do volume de resíduos sólidos. As diversas forças políticas e econômicas atuantes no plano local têm seus interesses afetados de diversas formas pelos problemas ambientais urbanos e pelas políticas elaboradas para mitigá-los. Embora tais interesses sejam diversos e complexos, Costa e Braga (2002) afirmaram que é possível identificar, ainda que de forma bastante genérica, onde estão os principais focos de conflito em torno das políticas ambientais urbanas e quais os principais agentes envolvidos nas disputas.

Andrade et al (2002) explicaram que, na segunda metade do século XIX, o meio ambiente surgiu como um campo do conhecimento dedicado ao estudo da economia da natureza ou das relações dos seres vivos com os meios em que vivem, podendo-se afirmar que todos os problemas sócio-ambientais são formas de conflitos sociais entre interesses individuais e coletivos, envolvendo a relação natureza –sociedade. Assim, em torno de problemas sócio-ambientais, travam-se confrontos entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum, seguindo lógicas próprias. Em síntese, pode-se afirmar que durante o processo de confrontação entre interesses opostos, configuram-se os conflitos sócio-ambientais, e da relação confronto - negociação entre atores sociais, resultam os mecanismos de coordenação que permitem a regulação destes conflitos. Parafraseando Scotto e Limonic (s/d apud Andrade et al (2002), a área de interseção do processo de negociação de interesses opostos depende de acordos entre as partes, visando definir, por exemplo, o que é público e o que é privado, o que pode ser feito individualmente e o que deve ser respeitado pela coletividade. Isto não se dá de maneira automática, mas com base em negociações. Para isso, afirmaram ser necessário identificar os problemas sócio-ambientais percebidos pelas organizações e atores envolvidos nas situações conflituosas.

A variedade de instrumentos urbanísticos tanto normativos como indutores do desenvolvimento e socialmente inclusivos estabelecidos através do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) permite que os municípios tenham grande controle sobre o uso do solo, a arrecadação tributária e a distribuição de benefícios. Entretanto, a otimização destes instrumentos demanda a revisão das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos planos diretores, de modo que as diretrizes orçamentárias anuais e plurianuais priorizem investimentos neles previstos. Firmados os acordos participativos, devem ser realizadas audiências públicas para a aprovação dos planos diretores nas Câmaras Municipais e a validação das leis que os instituem.

(...) Em alguns municípios, a Lei Orgânica Municipal determina a quantidade de audiências, que deve variar de acordo com a população e com a proposta de participação popular de cada município. Cabe à Prefeitura dar ampla divulgação e facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos durante todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor. Essa divulgação e a possibilidade de conhecer documentos e informações são indispensáveis para que parcela significativa da população participe efetivamente nos debates, até a aprovação final do Plano Diretor (Ministério das Cidades, 2004, p. 31).

As leis dos planos diretores municipais devem regulamentar o planejamento, a implantação e o monitoramento dos planos diretores, além da composição dos conselhos e seus papéis nos debates e tomadas de decisão.

Além disso, como papel aceita qualquer coisa, e hoje dispomos de diversos softwares e tecnologias de informação, para elaboração do material cartográfico é necessário que as prefeituras se utilizem cada vez mais de artifícios tecnológicos para auxiliar na elaboração das propostas de intervenção nos municípios, fazendo o planejamento com base em simulações virtuais da ocupação das cidades. Direcionando a ocupação e intervindo de forma responsável no desenvolvimento urbano, minimizando muitos dos absurdos urbanos cometidos em planos passados bidimensionais.

3 Considerações finais

A incorporação de valores ambientais, culturais e históricos pela população, a fim de favorecer a coesão social e aperfeiçoar a governabilidade, o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida urbana deve ser alvo de intervenções multidisciplinares de profissionais competentes para atuar na organização da sociedade civil, fundamentados em investigações científicas físico-espaciais, comportamentais e sociais. O resultado de tais intervenções contribui de maneira significativa para a gestão participativa, maximizando o atendimento das necessidades humanas geograficamente localizadas pelas políticas públicas, através da identificação de percepções pessoais dos cidadãos acerca do meio ambiente e outros aspectos da vida e do ambiente da comunidade.

A elaboração de produtos cartográficos que ilustram temáticas relacionadas com a infra-estrutura, a economia, os recursos naturais e a qualidade de vida são componentes fundamentais a serem analisados por ocasião da revisão dos planos diretores dos municípios. Através da análise de séries históricas de cartas temáticas torna-se possível monitorar a paisagem urbana e elaborar prognósticos ambientais, a partir dos quais é possível corrigir distorções do planejamento pregresso e planejar futuras intervenções urbanísticas. Se o urbano é uma rede de municípios hierarquizados, cada localidade terá características peculiares que precisam ser consideradas, tanto em sua especificidade como em seu papel no contexto regional; em ambos os casos, o conhecimento das realidades espaciais, infraestruturais, ecológicas e sociais é indispensável para a gestão participativa.

A organização do espaço municipal está intrinsecamente ligada às práticas sociais dos habitantes, e estas, são passíveis de identificação, análise e intervenção, visando uma ocupação racional do espaço comunitário, da cidade ao campo. Refletindo a respeito disso conclui-se que não basta apenas infra-estrutura e a conscientização do poder público na realização de projetos urbanos “mais humanos”, mas também a conscientização e educação de uma sociedade culturalmente acostumada a deixar-acontecer, alienada de seus direitos civis. Nas duas imagens que seguem, retomando a questão das políticas de transporte, vê-se o conflito entre o espaço dos veículos e dos pedestres (conflitos individual X coletivo). Por diversas vezes em seu percurso diário o cidadão que caminha pelas calçadas tem seu espaço desrespeitado e invadido por veículos individuais de uma sociedade culturalmente induzida ao uso do automóvel que consome nossos espaços públicos, coletivos. Mais do que nunca, vê-se necessário uma troca de paradigmas individuais e coletivos, não há como pensar a mobilidade urbana tratando-se do transporte individual por automóveis.



Figura 4 : Conflito Pedestre x Automóvel



Figura 5 : Conflito Automóvel x Calçadas

Fotos: Maria Rosa Tesser, Set / 2007

Ao discorrer sobre a experiência paulistana de elaboração e debates públicos sobre o plano diretor, Villaça (2005) afirmou que suas observações aplicam-se “aos processos de elaboração, conteúdos e debates públicos de planos diretores de todas as cidades grandes e médias do país, com exceção, talvez, daquelas inseridas em áreas metropolitanas” (p. 6), em cujos municípios centrais existe uma alta burguesia urbana e rural e uma classe média alta, que desequilibram as relações de poderes políticos e econômicos relativos, o que não acontece em municípios menores e com populações mais homogêneas. Villaça (2005) observou que em São Paulo, por exemplo, três anos após a aprovação do plano diretor, não houve a notificação de

nenhum proprietário de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, e nenhuma lei municipal específica foi aprovada, conforme estabelecem a Constituição (Brasil, 1988, art. 182, § 4º) e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 5º), e explicou que o benefício dos instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade depende de sua aplicabilidade em áreas imobiliariamente dinâmicas, e concluiu que o Estatuto “continua letra morta no município de São Paulo no tocante à implementação do art. 182” (p. 28).

Villaça (2005) afirmou que os setores público e privado devem ser responsabilizados pela inércia relativa às diretrizes estabelecidas pelos planos diretores, pois aos Prefeitos (Poder Executivo) cabe a realização de investimentos, a prestação de serviços e a implementação de medidas administrativas, além da aplicação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade às atividades do setor privado no uso e ocupação do território. O controle público do uso e ocupação do solo depende da disponibilização de informações aos vários setores da sociedade – especialmente “às classes dominadas” – para que a comunidade faça cumprir-se o que estabelece a Lei; neste sentido, “os debates públicos formais são apenas uma das várias formas de pressão social sobre os encarregados das decisões políticas” (p. 50). Neste sentido, apontou para a necessidade de observar-se cuidadosamente a prevalência de participação de moradores de bairros de alta renda nos debates, para se evitar a utilização destes como instrumentos de pressão pelas classes dominantes sobre os tomadores de decisão e se desmistificar a ilusão de que a simples realização de debates sobre os planos diretores tem caráter democrático, socialmente participativo. Também afirmou que a pertinência do conteúdo dos debates à realidade da população local deve ser observada, para que as discussões realmente correspondam aos interesses daquela comunidade.

Além dessas questões, Villaça (2005) enfatizou o papel da imprensa na atração dos interlocutores sociais para os debates, reuniões e audiências, e seu papel como instrumento de pressão política, devido à repercussão que proporciona através da divulgação de questões ligadas aos planos diretores, e à contribuição que presta na mudança do “complexo de inferioridade” revelado pela maior parte da população no que se refere ao plano diretor. Nesse sentido, diz que a imprensa contribui para diminuir a insegurança e o constrangimento da população em questionar as boas intenções de “interesse público” contido nos planos diretores técnicos, e trazer para os debates questões específicas e reais do dia-a-dia dos moradores, pois estes são os verdadeiros especialistas nos problemas urbanos. Portanto, as discussões sobre os planos diretores devem buscar “reduzir desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo, em última instância, para a expansão da cidadania” (Carvalho, 2001, p. 130). Pois, como diz Villaça (2005, p. 91): “De boas intenções está pavimentado o caminho do Inferno!”

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, J. C. S.; RIBEIRO, M. T. F.; GOES, M. de F. B.; VARGENS, E. da C.** Conflitos Sócio-Ambientais: Análise da relação entre o complexo Costa do Sauípe e atores locais. In I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS. *Anais*. 6 a 9 Novembro de 2002. Indaiatuba – SP. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/dimensoes_socio_politicas/Jose%20Celio%20Silveira%20Andrade.pdf> Acesso em 29/11/2007.
- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DOU, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 5-12-2007.
- BRASIL.** *Lei N.º 10.257*. Brasília: DO Eletrônico, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 5-12-2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.** Cidadania e Res Publica: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997, vol.1, pág. 99-144. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=488>> Acesso em 5-12-2007.
- CARVALHO, S. N. de.** Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 15, n. 4, 2001, pág. 130-135. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>> Acesso em 5-12-2007.
- IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.** *Carta de Atenas*. Brasília: IPHAN, s/d. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do;jsessionid=67600638126D8395946C96BEFD679862?id=233>> Acesso em 11-12-2007.
- CORI, B.** Urban networks. In DEMATTEIS, Giuseppe; GUARRASI, Vincenzo. (eds). *Urban Networks*. Bologna: Patron. 1994, pág. 13-19.
- COSTA, H. S. de M.; BRAGA, T. M.** Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a

gestão urbana e ambiental. Artigo do *Seminário sobre a Economia Mineira*, de 18 à 22 de junho de 2002. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Disponível <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D61.PDF>> Acessado em 23/11/2007.

FILHO, J. S. da S.; GOMES, J. M. A. Indicadores de bem-estar social nos municípios da bacia hidrográfica do rio Guaribas – Piauí. In II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS, 26 a 29 de maio de 2004. Indaiatuba: São Paulo. *Anais*. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/joao_soares.pdf> Acessado em 15/11/2007.

GT-CADASTRO/FEESC/UFSC. *Leitura da Cidade de São José, Sc (Tendências E Potenciais)*. FLORIANÓPOLIS, 2004, 337 p, mapas (92) - Projeto de Revisão do Plano Diretor de São José – SC.

JACOBS, Jane. (1961) *Morte e Vida de Grandes Cidades*; tradução: Carlos S. Mendes Rocha. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Capítulo 2: Os Usos das Calçadas: Segurança

KANASHIRO, M. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Curitiba, Editora UFPR, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004. Disponível em <<http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/viewFile/3079/2460>> Acesso em 18-11-2007.

LIMA, M. R. T. R. Transporte Sustentável para Florianópolis do Futuro. *Trabalho de Conclusão de Curso de Arquitetura e Urbanismo*. Florianópolis: UFSC, 2005.

LYNCH, Kevin. (1960) *A Imagem da Cidade*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano diretor participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: CONFEA, 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=138>> Acesso em 5-12-2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Resolução Nº. 25*. Brasília: CONFEA, 2005a. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153> Acesso em 5-12-2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Resolução Nº. 34*. Brasília: CONFEA, 2005b. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153> Acesso em 5-12-2007.

PINTO, V. C. Regime Jurídico do Plano Diretor. *Consultoria Legislativa do Senado Federal*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/politicasocial/RegimeJuridicoPlanoDiretor.pdf>> Acessado em 15-11-2007.

VILLAÇA, F. J. M. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Editora FAU/USP. 2005. Disponível em <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>> Acesso em 5-12-2007.